

Rivista N°: 1/2018
DATA PUBBLICAZIONE: 11/01/2018

AUTORE: Cecilia Corsi*

PERIPEZIE DI UN CAMMINO VERSO L'INTEGRAZIONE GIURIDICA DEGLI STRANIERI. ALCUNI ELEMENTI SINTOMATICI**

Sommario: 1. Anzitutto qualche dato. 2. Dalle prime normative in tema di accoglienza degli stranieri alla legge Napolitano-Turco e ai successivi interventi del legislatore regionale. 3. L'accidentato cammino verso i diritti sociali. 3.1 Segue: la fruizione di provvidenze di assistenza sociale. 3.2 Segue: l'accesso all'abitazione. 4. Il ruolo degli enti territoriali: tra luci e (troppe) ombre. 5. I 'rapporti politici' dello straniero. 6. Alcune osservazioni conclusive.

1. Anzitutto qualche dato

Nel 1981¹, anno a cui risale il primo censimento Istat sulla presenza straniera in Italia, risultavano poco meno 211.00 residenti stranieri e dieci anni più tardi, nel 1991, l'Istat ne contava poco più di 350.00. Oggi, a pochi decenni di distanza da questi rilevamenti, possiamo dire, approssimativamente, che il dato si è ventuplicato. Attualmente, infatti, i residenti nel nostro paese che non sono di cittadinanza italiana sono poco più di cinque milioni (di cui oltre tre milioni e mezzo da paesi extra UE) e rappresentano più dell'8% della popolazione.

I cinque principali gruppi nazionali presenti in Italia sono in ordine decrescente: i romeni, gli albanesi, i marocchini, i cinesi e gli ucraini²; oltre il 50% dei residenti non di nazionalità italiana proviene da un paese europeo (in senso geografico), poco più del 20% dall'Africa, circa il 20% dall'Asia e poco più del 7% dalle Americhe. La distribuzione sul nostro territorio è molto articolata: circa il 35% vive nelle regioni di nord ovest, il 24% in quelle

* Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli studi di Firenze.

** Il presente contributo costituisce la versione rielaborata e ampliata della Relazione al Convegno "Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali", organizzato dal Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università degli Studi di Firenze, 19-20-21 ottobre 2017. Il testo della relazione è in corso di pubblicazione nel volume che raccoglie tutti gli atti del Convegno.

¹ Nel 1981, il primo censimento Istat degli stranieri in Italia calcolava la presenza di 321.000 stranieri.

² Sono seguiti da filippini, indiani, moldavi, bangladesi, egiziani.

di nord est, il 25% nelle regioni del centro, il 10% in quelle del sud e poco oltre il 4% nelle isole.

Va anche rilevato che a fronte di periodi che hanno visto un alto tasso di crescita dei residenti stranieri, negli ultimi anni si può constatare una netta contrazione dei ritmi di aumento della popolazione straniera residente (nonostante oltre 250.000 iscrizioni anagrafiche dall'estero sia nel 2015 che nel 2016), dovuta, in parte, agli effetti dell'attuale congiuntura economica e al non brillante andamento occupazionale che ha portato a nuovi disoccupati a cui non è stato rinnovato il permesso di soggiorno³ e, in parte, alle nuove acquisizioni della cittadinanza italiana⁴. Ma come si rileva dalle stesse proiezioni demografiche dell'Istat, i flussi migratori in ingresso sono, comunque, destinati a rappresentare una costante nel breve e medio periodo.

Già questi pochi dati ci testimoniano, da un lato, della trasformazione che in pochi decenni il nostro paese ha conosciuto e il suo essere rapidamente passato da paese di emigrazione, sia verso altri stati europei che verso stati del continente americano, a paese di immigrazione⁵ e, dall'altro, che siamo di fronte ad un fenomeno strutturale destinato a perdurare nel tempo. Quale quindi la gestione possibile dei flussi migratori?

Come ben sappiamo, la legge del 1998⁶ prevede un articolato meccanismo di programmazione dei flussi in entrata per motivi di lavoro, che vede il suo tratto caratterizzante in un sistema di quote annuali di ingresso, ma come è altrettanto noto il sistema non ha mai veramente funzionato per una pluralità di ragioni. Per parecchi anni i decreti di fissazione delle quote sono stati assai restrittivi rispetto alle esigenze del nostro mercato del lavoro ed anche il meccanismo ideato dal legislatore che si basa, in prevalenza, sul presupposto che il primo incontro tra domanda e offerta di lavoro avvenga quando il migrante si trova ancora nel suo paese, è palesemente irrealistico; inoltre l'istituto del visto e permesso di soggiorno per ricerca di lavoro, che avrebbe potuto essere una via da sperimentare per avviare effettivi percorsi di ingresso, fu eliminato già nel 2002 dalla Bossi-Fini e quindi in pratica mai attuato⁷. Tutto ciò ha comportato il dover ricorrere ad una serie di regolarizzazioni anche dopo

³ Nel 2015 non sono stati rinnovati ben 64.000 permessi di soggiorno.

⁴ U. Melchionda, C. Paravati, *Dossier Statistico Immigrazione 2016: statistiche e prospettive controcorrente*, Roma, 2016. Nel 2013 vi sono state 100.712 acquisizioni della cittadinanza italiana, nel 2014 ce ne sono state 129.887, nel 2015 178.035 e nel 2016 ben 201.591.

⁵ L. Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'unità a oggi*, Bari, Laterza, 2007.

⁶ La l. 30 dicembre 1986, n. 943 dettante "Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine", per la prima volta venne a disciplinare in modo organico alcuni profili relativi all'accesso al lavoro da parte degli stranieri. In particolare attraverso lo strumento della indisponibilità consentiva allo straniero l'accesso ad una specifica occupazione subordinatamente ad una carenza di manodopera nazionale, la quale veniva verificata tramite un accertamento di indisponibilità limitato al livello provinciale. Vedi A. Adinolfi, *I lavoratori extracomunitari. Norme interne ed internazionali*, Bologna, il Mulino, 1992.

⁷ Per un'ampia ricostruzione della normativa sul tema, cfr. W. Chiaromonte, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 85 ss. Vedi anche V. Pinto, *Migrazioni economiche e rapporti di lavoro. Alcuni spunti di riflessione*, in *In cammino tra aspettative e diritti*, a cura di S. D'Acunto, A. De Siano, V. Nuzzo, Napoli, ESI, 2017, pp. 243 ss.

l'approvazione della legge del 1998⁸ che aveva, invece, proprio fra i suoi intenti quello di dar vita ad un sistema di flussi programmati e regolati, e a dover ricorrere a un utilizzo degli stessi decreti flussi come sanatorie mascherate.

In questi ultimi anni poi, a fronte di una bassa crescita economica, da un lato, e di consistenti arrivi di profughi⁹, dall'altro, i decreti flussi hanno riguardato quasi esclusivamente i lavoratori stagionali (oltre a regolamentare la possibilità di conversione di altri titoli di soggiorno in permessi per motivi di lavoro¹⁰), bloccando in pratica i flussi in ingresso da parte dei 'migranti economici'. Il ricongiungimento familiare resta, invece, uno dei principali canali di ingresso legale, a conferma della volontà di molti stranieri di radicarsi nel nostro paese.

Tutto ciò ci testimonia della difficoltà di irreggimentare un fenomeno così dirompente in rigidi schemi normativi e forse anche dell'illusione della legge del 1998 di realizzare una annuale politica di ingressi limitati, programmati e regolati¹¹; sono la flessibilità, la sperimentazione¹², la valorizzazione delle vie legali d'accesso in Europa¹³ che potrebbero aiutare a gestire la complessità e i tanti, ed anche contraddittori, aspetti con i quali le migrazioni ci costringono a confrontarci. Meccanismi più flessibili sia in ordine all'entrata nel territorio nazionale, sia in ordine ad esempio alla conversione di permessi di soggiorno di breve periodo in permessi di lavoro consentirebbero, alla fine, un controllo maggiore sull'ingresso e la permanenza degli stranieri. Normative apparentemente assai rigide, ma nella sostanza irrealistiche, finiscono per realizzare un *vulnus* alla stessa legalità, alimentando casi di irregolarità¹⁴. Con la conseguenza che l'inefficace sistema di incrocio tra domanda e offerta di lavoro adottato dal nostro legislatore, oltre a condurre allo sfruttamento lavorativo a cui sono spesso assoggettati i migranti irregolari, finisce per costituire un formidabile ostacolo all'integrazione¹⁵.

⁸ Dopo la regolarizzazione del 1998 decisa in concomitanza con l'approvazione della prima legge organica in materia, ne sono seguite altre tre nel 2002, 2009 e nel 2012. Ricordo che vi erano già state tre regolarizzazioni (nel 1986, 1990 e 1995) prima di quella del '98.

⁹ Gli arrivi in Italia via mare sono passati da 153.842 nel 2015 a 181.436 nel 2016 e le richieste d'asilo da 84.085 a 122.960 (*Dossier statistico immigrazione 2017*, p. 9).

¹⁰ Ad esempio il decreto flussi per l'anno 2017 autorizza la conversione di un certo numero di permessi per lavoro stagionale, oppure per studio, tirocinio e/o formazione professionale, nonché di permessi per soggiornanti di lungo periodo rilasciati ai cittadini di paesi terzi da altro Stato membro dell'Unione europea.

¹¹ Vedi relazione di accompagnamento al ddl.

¹² Cfr. P. Morozzo della Rocca, *I due Protocolli d'intesa sui "corridoi umanitari" tra alcuni enti di ispirazione religiosa ed il Governo ed il loro possibile impatto sulle politiche di asilo e immigrazione*, in *Dir. Imm. e Citt.*, 2017, n. 1.

¹³ Cfr. M. Savino, *La risposta italiana alla crisi: un bilancio*, in *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, p. 31. Cfr. le proposte avanzate dalla Commissione nell'Agenda europea sulla migrazione nella quale si ipotizzano meccanismi di reinsediamento (*resettlement*) che concernono la possibilità di aprire corridoi sicuri e legali per raggiungere l'Europa.

¹⁴ N. De Angelis, *Il lavoro irregolare dei braccianti immigrati. Profili critici e azioni di contrasto*, in *In cammino tra aspettative e diritti*, cit., pp. 405 ss.

¹⁵ V. Pinto, *op. cit.*, p. 256-257.

2. Dalle prime normative in tema di accoglienza degli stranieri alla legge Napolitano-Turco e ai successivi interventi del legislatore regionale

Nel primo atto legislativo del 1986 in tema di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati fecero un timido ingresso anche disposizioni tese a favorire l'integrazione nella comunità italiana dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie¹⁶ e furono affidate alcune funzioni anche agli enti territoriali. Fu infatti previsto che le regioni promuovessero appositi corsi di lingua e cultura italiana e che favorissero inoltre la partecipazione dei lavoratori extracomunitari a corsi di formazione e di inserimento al lavoro; si stabiliva inoltre che le regioni, anche attraverso gli enti locali, promuovessero programmi culturali per i diversi gruppi nazionali. La legge disponeva infine che anche le regioni istituissero consulte regionali per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie.

La riforma del 1986 fu completata per gli aspetti relativi all'ingresso, soggiorno ed espulsione degli stranieri con il d.l. 30 dicembre 1989, n. 416 convertito dalla l. 28 febbraio 1990 n. 39 che conteneva – oltre alle norme sulla cd. polizia degli stranieri – una disposizione tesa a favorire forme di accoglienza: si stabiliva che con decreto del presidente del consiglio dei ministri si dovesse provvedere alla erogazione di contributi alle regioni finalizzati alla predisposizione, in collaborazione con i comuni di maggiore insediamento, di programmi per la realizzazione di centri di prima accoglienza e di servizi per gli stranieri immigrati, gli esuli ed i loro familiari.

A fronte di una normativa statale così scarna in tema di disciplina di forme di accoglienza ed integrazione degli immigrati, le regioni vennero a svolgere un'importante funzione di supplenza e giunsero nel corso degli anni '90 ad approvare leggi di disciplina di interventi a sostegno degli immigrati¹⁷, pur non rientrando espressamente il tema *de quo* tra le materie indicate dall'art. 117 Cost. primo comma¹⁸, e senza che leggi della repubblica avessero demandato alle regioni il potere di emanare norme per la loro attuazione.

Solo con l'approvazione nel 1998 della legge Napolitano-Turco che ha rappresentato la prima riforma organica relativa al trattamento dello straniero, si vengono finalmente a disciplinare anche quegli aspetti concernenti il godimento dei diritti sociali da parte degli immigrati¹⁹, e nel titolo V della legge si dettano "disposizioni in materia sanitaria, nonché di istru-

¹⁶ Fu prevista l'istituzione di una consulta presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale e l'istituzione di un apposito servizio per i problemi dei lavoratori immigrati extracomunitari e delle loro famiglie presso la Direzione generale del collocamento della manodopera del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

¹⁷ Per un quadro della legislazione allora approvata, vedi C. Corsi, *Immigrazione e ruolo degli enti territoriali*, in *Dir. Imm. e Citt.*, 2005, n. 1, pp. 36 ss. Cfr. anche A. Patroni Griffi, *I diritti dello straniero, tra Costituzione e politiche regionali*, in *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, a cura di L. Chieffi, Padova, Cedam, 1999, pp. 350-351.

¹⁸ La legislazione regionale in materia fu ricondotta alla materia della beneficenza pubblica. Cfr. anche art. 22, d.p.r. n. 616/1977.

¹⁹ Già il quinto comma dell'art. 3 del t.u. n. 286 dispone che "Nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, le regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali adottano i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelle inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana".

zione, alloggio, partecipazione alla vita pubblica e integrazione sociale". Si tratta di un corpus di norme importante che vede non solo dettagliato l'accesso degli stranieri alle fondamentali prestazioni sociali, ma anche la previsione di una serie di misure di integrazione ad hoc²⁰. Inoltre la legge del '98 è venuta a riconoscere un ruolo fondamentale agli enti territoriali, attribuendo molti compiti alle regioni e agli enti locali²¹, oltre a coinvolgere in maniera esplicita il terzo settore, favorendo forme di collaborazione con gli enti territoriali.

Quando, poi, pochi anni più tardi fu approvata la riforma costituzionale del 2001 con il conseguente nuovo assetto del riparto delle competenze fra Stato e regioni, che ha visto l'assegnazione alla legislazione esclusiva statale della materia della condizione giuridica dello straniero e dell'immigrazione, si pose la questione della permanenza di una competenza regionale in tema d'immigrazione per i profili connessi a materie di spettanza delle regioni²². E come noto la questione è giunta più di una volta di fronte alla Corte costituzionale²³, che ha sempre ribadito che l'intervento pubblico non si limita al controllo dell'ingresso e soggiorno degli stranieri, ma riguarda altri ambiti dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione, tutte materie che coinvolgono competenze normative, alcune attribuite allo Stato altre alle regioni: conseguentemente è stata confermata dalla Corte la legittimità degli interventi legislativi regionali per gli ambiti di loro competenza²⁴.

Ma se nei primi anni '90 le regioni avevano mostrato un certo dinamismo nell'approvare, pur nel silenzio della normativa statale, leggi *ad hoc* in tema di integrazione degli stranieri, dopo l'approvazione della Napolitano-Turco e della riforma costituzionale che richiedevano evidentemente un ripensamento ed aggiornamento anche della normativa degli enti territoriali, hanno tardato a rivedere la loro legislazione per adeguarla non solo al nuovo quadro normativo, ma anche alle esigenze di un fenomeno sempre più massiccio²⁵. E solo

²⁰ Si tratta di interventi tesi a favorire: a) le attività intraprese in favore degli stranieri dalle scuole e dalle istituzioni culturali straniere; b) la diffusione di ogni informazione utile al positivo inserimento degli stranieri nella società italiana; c) la conoscenza e la valorizzazione delle espressioni culturali, ricreative, sociali, economiche e religiose degli stranieri e ogni iniziativa di informazione sulle cause dell'immigrazione e di prevenzione delle discriminazioni razziali o della xenofobia; d) la realizzazione di convenzioni con associazioni iscritte in apposito registro per l'impiego all'interno delle proprie strutture di stranieri, titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore a due anni, in qualità di mediatori interculturali; e) l'organizzazione di corsi di formazione, ispirati a criteri di convivenza in una società multiculturale e di prevenzione di comportamenti discriminatori, xenofobi o razzisti, destinati agli operatori degli organi e uffici pubblici e degli enti privati che hanno rapporti abituali con stranieri o che esercitano competenze rilevanti in materia di immigrazione (art. 42, t.u. 286/1998).

²¹ Per le materie di competenza legislativa delle regioni, le disposizioni della l. n. 40 del 1998 costituivano principi fondamentali ex art. 117 Cost.; per le materie di competenza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, esse avevano il valore di norme fondamentali di riforma economico-sociale della repubblica.

²² F. Di Lascio, *La legislazione regionale in materia di assistenza sociale dopo la riforma del titolo V*, in *Giornale di dir. amm.*, 2003.

²³ Corte cost. sentt. 22 luglio 2005, n. 300; 14 aprile 2006, n. 156; 22 luglio 2010, n. 269; 22 ottobre 2010, n. 299; 25 febbraio 2011, n. 61.

²⁴ M. Vrenna, *La sentenza della Corte costituzionale n. 269/2010 sulla legge regionale toscana dell'immigrazione: prime considerazioni*, in *Gli stranieri*, 2010, n. 2, pp. 162 ss.; L. Ronchetti, *Ultimi atti del conflitto tra Stato e Regioni tra immigrazione e integrazione degli stranieri*, in *Rivista AIC*, 2010; A. Ruggeri, C. Salazar, *"Ombre e nebbia" nel riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione /immigrazione dopo la riforma del titolo V*, in *Quad. reg.*, 2004; D. Strazzari, *Riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione alla ricerca del confine perduto?*, in *Le Regioni*, 2006, pp. 1038 ss.

²⁵ Deve comunque essere rilevato che molti statuti approvati dopo le riforme costituzionali del 1999 e del 2001 accennano, soprattutto nella parte sui principi (fra i contenuti cd. eventuali), al tema dei diritti degli immigrati

nel 2005 fu approvata dall'Emilia Romagna la prima legge regionale - post riforme - recante "norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati"²⁶.

Ed è proprio in questi primi anni 2000 che il tema dell'immigrazione diventa sempre più un tema politico sensibile, spesso strumentalizzato dalle forze politiche; sono infatti gli anni in cui i governi di taluni enti territoriali inizieranno a compiere scelte, soprattutto in ordine all'accesso ad alcuni servizi sociali, gravemente discriminatorie nei confronti degli stranieri. E' ad esempio emblematica la vicenda del Friuli Venezia Giulia, che nel 2005 era giunto ad approvare una nuova legge dettante "norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati"²⁷, ma nel 2008 all'inizio della successiva legislatura di centrodestra essa fu in toto abrogata²⁸ e furono apportate gravi limitazioni al godimento delle prestazioni sociali da parte degli stranieri sulle quali è stata chiamata ad intervenire la Corte costituzionale²⁹. E solo nel 2015 è stata approvata una nuova legge contenente norme per l'integrazione sociale delle persone straniere immigrate.

E a tutt'oggi in alcune regioni (vedi nota n. 26) sono ancora vigenti le leggi approvate nei primi anni '90. Se è vero che già nelle normative di settore molto può essere disciplinato, questa inerzia del legislatore testimonia della volontà di non esplicitare attenzione ad un fenomeno che ha proprie specificità. O forse, come stato rilevato, Regioni come Lombardia e

e alla questione dell'integrazione, cfr. A. Gentilini, *Tendenze della legislazione regionale, statutaria e ordinaria, in tema di migranti*, in *I diritti di cittadinanza dei migranti*, a cura di L. Ronchetti, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 278 ss.

²⁶ L.r. Emilia Romagna 24 marzo 2004, n. 5: Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati; l.r. Abruzzo 13 dicembre 2004 n. 46: interventi a sostegno degli stranieri immigrati; l.r. Liguria 20 febbraio 2007, n. 7: norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati; l.r. Lazio 14 luglio 2008, n. 10: disposizioni per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena uguaglianza dei cittadini stranieri immigrati; l.r. Marche 26 maggio 2009, n. 13: disposizioni a sostegno dei diritti e dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati; l.r. Toscana 9 giugno 2009, n. 29: norme per l'accoglienza partecipe dei cittadini stranieri nella regione Toscana; l.r. Calabria 12 giugno 2009, n. 18 accoglienza dei richiedenti asilo dei rifugiati e sviluppo sociale, economico e culturale delle Comunità locali; l.r. Puglia 4 dicembre 2009, n. 32: norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia; l.r. Campania 8 febbraio 2010, n. 6: Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania; l.p. Bolzano l. 28 ottobre 2011, n. 12: Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri, l.r. Friuli Venezia Giulia 17 novembre 2015, n. 99: norme per l'integrazione sociale delle persone straniere immigrate; l.r. Basilicata 6 luglio 2016, n. 13: norme per l'accoglienza, la tutela e l'integrazione dei cittadini migranti e dei rifugiati; per la regione Piemonte è in discussione un d.d.l. per la "promozione della cittadinanza" che dovrebbe andare a sostituire la l. n. 64 del 1989. Per le regioni Valle d'Aosta, Lombardia, Veneto, Umbria, Sardegna e la Provincia di Trento sono sempre vigenti (almeno formalmente) le vecchie normative approvate tra la fine degli anni '80 e gli anni '90. Le regioni Molise e Sicilia non dispongono di una legge di settore sull'immigrazione.

²⁷ L.r. 4.3.2005, n. 5.

²⁸ Legge di assestamento del bilancio 14 agosto 2008, n. 9.

²⁹ Nel 2009 furono apportate modifiche alla normativa generale sul sistema integrato di interventi e servizi sociali della regione, al fine di renderlo accessibile soltanto ai cittadini comunitari ivi residenti da almeno trentasei mesi, anziché a tutte le persone residenti nella regione come previsto invece nella formulazione originaria della norma (art. 4 della l.r. 31 marzo 2006, n. 6 sul "Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale" come modificato dall'art. 9, comma 51 della l.r. 30 dicembre 2009, n. 24). Nel 2011 con sentenza n. 40 la Corte ne dichiarò l'illegittimità costituzionale. Successivamente alla sentenza della Corte con l.r. 30 novembre 2011, n. 16 si venne nuovamente a subordinare l'accesso a molte prestazioni all'aver risieduto da almeno ventiquattro mesi nel territorio regionale e per i cittadini stranieri all'ulteriore requisito della residenza da almeno cinque anni nel territorio nazionale (V. Tallini, *Errare humanum est, perseverare autem diabolicum: brevi considerazioni sulla (nuova) legge del Friuli-Venezia Giulia n. 16/2011 "in materia di accesso alle prestazioni sociali" da parte degli stranieri*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2011). Vedi Corte cost., sent. n. 222 del 2013. Vedi ora l.r. 27 dicembre 2013, n. 22; l.r. 10 luglio 2015, n. 15; l.r. 19 febbraio 2016, n. 1.

Veneto hanno preferito “tenersi una legislazione di settore assai risalente e, per questo, come tutta la legislazione risalente, assai morbida e distante dalle posizioni esternate dalle forze politiche (di *centrodestra*) da anni al governo dei rispettivi territori”³⁰. Infine, talvolta, politiche dichiarate di esclusione si sovrappongono a politiche praticate di maggior inclusione, registrando anche convergenze nel segno del pragmatismo tra legislazioni di regioni politicamente diverse³¹.

Nel frattempo sul piano nazionale, se la legge 30 luglio 2002, n. 189 cd. Bossi-Fini era venuta a inasprire diverse disposizioni del testo del 1998 in tema soprattutto di politiche sugli ingressi per motivi di lavoro e di norme sull'ingresso, soggiorno ed espulsione, la parte della legge del 1998 relativa ai servizi sociali e alle misure d'integrazione era stata oggetto di contenute modifiche (certamente da criticare, ma relative soltanto alle disposizioni in materia di alloggi - vedi *infra* nota 50), cosicché il quadro di riferimento generale resta, ancora oggi, quello delineato dal legislatore del 1998.

In relazione, infine, all'accesso ai rapporti politici, che costituisce un ulteriore profilo fondamentale per poter comprendere il grado di integrazione degli immigrati, occorre ricordare che in merito al diritto di voto, il d.d.l. Napolitano-Turco riconosceva allo straniero titolare della carta di soggiorno l'elettorato attivo e passivo nel comune di residenza secondo quanto stabilito a favore dei cittadini dell'Unione europea, ma il testo definitivamente approvato vide il depennamento di questa disposizione. Era rimasto, comunque, nell'articolo sulla carta di soggiorno una sorta di auspicio in base al quale lo straniero lungosoggiornante poteva: “partecipare alla vita pubblica locale, esercitando anche l'elettorato quando previsto dall'ordinamento e in armonia con le previsioni del capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992”. Come è però ben noto, l'Italia non mai ratificato il capitolo C di detta convenzione³² e la questione del riconoscimento del diritto di voto a livello locale, sebbene sia tornata alla ribalta più volte anche nel dibattito politico, è rimasta a tutt'oggi immodificata. E il testo dell'articolo attualmente in vigore (come modificato nel 2007 a seguito del recepimento della direttiva sullo status dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo) dispone, in modo più blando, che i titolari di questa tipologia di permessi partecipano alla vita pubblica locale, con le forme e nei limiti previsti dalla vigente normativa.

Un piccolo passo avanti è stato compiuto solo in sede di approvazione del testo unico sugli enti locali (t.u. 267/2000) allorché nell'articolo sulla “partecipazione popolare” fu aggiunta la previsione in base alla quale lo statuto è chiamato a promuovere forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti. Si tratta di tutte quelle modalità partecipative diverse dal diritto di voto (ad

³⁰ A. Gentilini, *op. cit.*, p. 107, cfr. anche pp. 80 ss.

³¹ Così M. Ambrosini, *Le politiche locali di esclusione: discriminazione istituzionale e risposte della società civile*, in *Razzismi, discriminazioni e confinamenti*, a cura di M. Grasso, Roma, Ediesse, 2013, p. 225.

³² Con l. 8 marzo 1994, n. 203 l'Italia ha ratificato solo i capitoli A (sulla libertà di espressione, di riunione e di associazione) e B (sugli organi consultivi volti a rappresentare i residenti stranieri a livello locale), ma non il capitolo C sul diritto di voto alle elezioni locali.

esempio consultazioni popolari, referendum locali, istanze, proposte, istituti di democrazia partecipativa, ecc.) disciplinate dagli enti territoriali.

3. L'accidentato cammino verso i diritti sociali

In tema di politiche di integrazione, molti possono essere i punti di osservazione attraverso i quali cercare di comprendere l'atteggiamento di una comunità sociale nei confronti di chi inizia a farne parte: saranno esaminati solo taluni profili di particolare rilievo per ricavarne una sorta di elementi sintomatici che possano se non rivelarci, almeno darci un'idea del tipo di accoglienza che riserviamo a chi decide di stabilirsi nel nostro paese³³.

Tra i diversi profili da prendere in considerazione un ruolo, senz'altro determinante, è svolto dall'accesso alle prestazioni sociali. Diritto che è sempre più messo a repentaglio anche nei confronti degli stessi cittadini; osservarlo dal punto di vista del trattamento dell'immigrato può davvero rappresentare una sorta di cartina di tornasole per comprendere il modello di integrazione cui intendiamo dar vita³⁴: la declinazione che la normativa statale e degli enti territoriali mostra di offrire dei doveri di solidarietà di cui agli artt. 2 e 3, secondo comma della Costituzione può essere davvero rivelatrice del tipo coesione sociale verso cui le nostre istituzioni tendono³⁵.

E tanti sarebbero i diritti sociali cui dedicare attenzione per mettere a fuoco le politiche nazionali e locali e trarne indicazioni sui percorsi d'integrazione concretamente battuti, ma in questa sede si darà conto soprattutto di due profili particolarmente problematici: la fruizione di provvidenze di assistenza sociale e l'accesso all'abitazione. Si tratta infatti di due tipologie di prestazioni che hanno dato luogo ad un contenzioso significativo, sia di fronte alla Corte costituzionale sia al giudice ordinario, e che vedono il legislatore e l'amministrazione assai restii a recepire negli sviluppi normativi i principi ribaditi in sede giurisdizionale. Di fronte a prestazioni finanziariamente onerose o a beni (come gli alloggi di edilizia residenziale pubblica) fortemente ambiti anche da parte delle famiglie italiane, si preferisce mantenere una linea politico-amministrativa restrittiva a discapito di chi, provenendo "da fuori", ha pochi strumenti per affermare il riconoscimento di certi diritti. Certamente anche altri diritti sociali

³³ F. Biondi Dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Torino, Giappichelli, 2013; W. Chiaromonte, *op. cit.*, pp. 205 ss., A. Ciervo, *I diritti sociali degli stranieri: un difficile equilibrio tra principio di non discriminazione e pari dignità sociale*, in *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza*, a cura di A. Angelini, M. Benvenuti, A. Schillaci, Napoli, Jovene, 2011; G. Bascherini, A. Ciervo, *I diritti sociali degli immigrati*, in *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, Firenze, Passigli, 2012; E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, M. Vrenna, (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, il Mulino, 2013.

³⁴ Cfr. S. Bonfiglio, *Sicurezza, immigrazione e cittadinanza inclusiva*, in *Dem. e Sic.*, 2015, n. 4, p. 21: "l'estensione dei diritti sociali agli stranieri costituisce, dunque, il terreno più adatto sul quale operare per favorire l'integrazione e la coesione sociale".

³⁵ Cfr. F. Politi, *Dignità dell'uomo, diritti sociali e tutela dell'immigrato*, in *Pausa dell'altro. Identità occidentale e cittadinanza*, a cura di F. Bilancia, F.M. Di Sciullo, F. Rimoli, Roma, Carocci, 2008, p. 319: occorre "riflettere su come la condizione giuridica dello straniero debba comunque assicurare una effettiva tutela della dignità dell'uomo.... e, dall'altro lato, su come garantire che il godimento dei diritti sociali non venga confinato alla sfera del 'cittadino' ma operi secondo una logica di integrazione e di inclusione".

avrebbero potuto essere oggetto di attenzione ed avrebbero presentato profili di interesse ai fini del nostro ragionamento sui percorsi d'integrazione, ma la scelta di focalizzare, in particolare, l'accesso alle prestazioni di assistenza sociale e il diritto all'abitazione (rispetto ad esempio al diritto alla salute o al diritto all'istruzione) è motivata dalla presenza di un quadro normativo che prevedeva, e che sovente prevede ancora, non poche discriminazioni. Inoltre per gli stranieri la disponibilità di un alloggio assume un ulteriore e specifico rilievo in ordine al soggiorno stesso sul territorio italiano (vedi *infra* par. 3.2).

3.1. Segue: la fruizione di provvidenze di assistenza sociale

Se, come è stato accennato, la legge Bossi-Fini non è venuta a incidere in maniera significativa sul quadro normativo in tema di diritti sociali, gli anni 2000 vedono, però, l'approvazione di una serie di interventi da parte del legislatore statale e regionale tesi a ridimensionare, per finalità soprattutto di contenimento della spesa, l'accesso da parte degli stranieri ad alcune prestazioni sociali finanziariamente onerose. Basti ricordare l'approvazione dell'art. 80, comma 19, l. 23 dicembre 2000, n. 388 che è venuto a ridurre drasticamente l'ambito applicativo dell'art. 41 del TU sull'immigrazione (per il quale ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale agli stranieri è sufficiente essere titolari di un permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno) stabilendo che l'assegno sociale³⁶ e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali sono concesse, alle condizioni previste dalla legislazione medesima, agli stranieri che siano titolari di carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo). Sono stati necessari ben sette interventi della Corte costituzionale³⁷, relativi ciascuno a singole provvidenze, per scardinare questa disposizione che veniva a discriminare gli stranieri in possesso di un mero permesso di soggiorno per motivi di lavoro o per motivi familiari³⁸.

La Corte ha dovuto ribadire che, una volta riconosciuto il diritto al soggiorno non episodico e di non breve durata, "non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro

³⁶ In relazione alla disciplina dell'assegno sociale la disposizione dell'art. 80, comma 19 deve ritenersi abrogata dall'art. 20, comma 10, d.l. 112/2008 conv. l. 133/2008 che ha implicitamente abrogato il requisito del permesso di lungo periodo, introducendo il requisito della residenza decennale per cittadini e stranieri, vedi anche Corte App. Firenze, sent. 11 maggio 2017 (reperibile in banca dati ASGI).

³⁷ Vedi Corte cost. sent. n. 306/2008 sull'indennità di accompagnamento; sent. n. 11/2009 sulla pensione di inabilità; sent. n. 187/2010 sull'assegno mensile di invalidità; sent. n. 329/2011 sull'indennità di frequenza per i minori invalidi; sent. n. 40/2013 con riferimento di nuovo all'indennità di accompagnamento e alla pensione di inabilità; sent. n. 22/2015 con riferimento alla pensione per le persone colpite da cecità; sent. n. 230/2015 sulla pensione di invalidità civile per sordi e sulla indennità di comunicazione.

³⁸ W. Chiaromonte, *Le prestazioni di assistenza sociale per i cittadini non comunitari ed il principio di non discriminazione. Una rassegna critica della giurisprudenza nazionale ed europea*, in *Gior. dir. lav. e relaz. ind.*, 2008, pp. 120-121; F. Biondi Dal Monte, *Immigrazione e welfare: condizioni di accesso e principio di non discriminazione*, in *Le Regioni*, 2008, pp. 1099 ss.; F. Biondi Dal Monte, *I diritti sociali degli stranieri. Politiche di appartenenza e condizioni di esclusione nello Stato sociale*, in *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, a cura di E. Cavasino, G. Scala, G. Verde, vol. 1, p. 189-233, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, pp. 210 ss.; C. Corsi, *Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della corte costituzionale*, in *Federalismi*, 2014, 3.

confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini”³⁹. Restringere la fruizione di misure tese a soddisfare “bisogni primari”⁴⁰ inerenti la sfera di tutela della persona umana ai titolari di un permesso che presuppone tra l’altro il regolare soggiorno nel territorio italiano da almeno cinque anni, significa diversificare irragionevolmente il trattamento tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato.

Nonostante la monoliticità della giurisprudenza costituzionale sul punto, non poche sono ancora le leggi in vigore che limitano l’accesso a prestazioni assistenziali ai lungosoggiornanti (l’assegno di maternità, l’assegno per le famiglie con almeno tre figli o il bonus bebè). Di fronte all’eventuale obiezione che alcune di queste provvidenze potrebbero non configurarsi come rimedi destinati a soddisfare “bisogni primari”⁴¹, occorre ricordare che la stessa Corte costituzionale, in altre sentenze relative sempre al riconoscimento di prestazioni in favore degli stranieri, è venuta a prescindere dall’accertamento che l’erogazione fosse destinata a fornire alla persona un minimo di sostentamento atto ad assicurarne la sopravvivenza ed ha riconosciuto, anche con riferimento a provvidenze che forniscono prestazioni al di sopra dei livelli minimi essenziali, che le scelte connesse all’individuazione dei beneficiari devono essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza⁴². Distinguire, pertanto, ai fini dell’applicabilità di una provvidenza, pur eccedente i limiti dell’essenziale, cittadini italiani da cittadini di paesi stranieri finisce per introdurre elementi di distinzione del tutto arbitrari in relazione alla *ratio* e alla funzione della provvidenza stessa⁴³.

³⁹ Corte cost. sent. 30 luglio 2008, n. 306.

⁴⁰ Cfr. Corte cost. sent. 187/2010 che in relazione all’assegno mensile di invalidità ritiene necessario accertare se, alla luce della configurazione normativa e della funzione sociale che è chiamato a svolgere, esso integri un rimedio destinato a soddisfare “bisogni primari” inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana. Dopo aver ripercorso la genesi e le caratteristiche della provvidenza, la Corte conclude che si tratta di un’erogazione destinata a fornire alla persona un minimo di sostentamento atto ad assicurarne la sopravvivenza. Vedi anche sentt. n. 329/2011, n. 40/2013, n. 22/2015 e n. 230/2015 che ripercorrono un analogo ragionamento in relazione alle diverse provvidenze in questione.

⁴¹ L’obiezione potrebbe forse porsi per l’assegno per le famiglie con almeno tre figli o il bonus bebè, ma non certo per l’assegno di maternità.

⁴² Cfr. Corte cost. sentt. 2 dicembre 2005, n. 432; 9 febbraio 2011, n. 40; 18 gennaio 2013, n. 2; 18 gennaio 2013, n. 4; 7 giugno 2013, n. 133; 4 luglio 2013, n. 172. Diversamente la sent. 19 luglio 2013, n. 222, in relazione ad assegni di natalità riservati dalla l.r. del FVG ai nuclei familiari in cui almeno uno dei genitori risieda nel territorio regionale da almeno 24 mesi, afferma che il legislatore friulano “non viene qui incontro ad un bisogno primario dell’individuo che non tollera un distinguo correlato al radicamento territoriale, ma appronta misure che eccedono il nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona umana, e che premiano, non arbitrariamente, il contributo offerto dalla famiglia al progresso morale e materiale della comunità costituita su base regionale”.

⁴³ Chiarissima è la sentenza 2 dicembre 2005, n. 432 della Corte. Il punto porterebbe ad ampliare molto il discorso e ad approfondire la questione dell’operatività del principio di eguaglianza nei confronti degli stranieri, ma in questa sede non si può che rinviare ai tanti contributi della dottrina; cfr. P. Stancati, *Le libertà civili del non cittadino: attitudine conformativa della legge, assetti irriducibili di garanzia, peculiarità degli apporti del parametro internazionale*, in *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, (Atti del XXIV Convegno annuale dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Cagliari 16-17 ottobre 2009), Napoli, Jovene, 2010, p. 61; C. Corsi, *Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza*, cit., pp. 2 ss. M. Cuniberti, *L’illegittimità costituzionale dell’esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *Le Regioni*, 2006, pp. 516-517; G. Bascherini-A. Ciervo, *I diritti sociali degli immigrati*, in *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, a cura di C. Pinelli, Firenze, Passigli Editori, 2012, p. 29.

Occorre comunque tener conto che ai sensi dell'art. 12 della direttiva 2011/98/UE sul permesso unico di soggiorno, i lavoratori dei paesi terzi beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne i settori della sicurezza sociale come definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004 sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale⁴⁴. E proprio sulla base di questa disposizione si contano plurimi interventi della magistratura ordinaria che, grazie all'azione contro la discriminazione⁴⁵, è giunta ad asseverare l'illegittimità del rifiuto di riconoscere siffatte provvidenze agli immigrati privi di permesso a tempo indeterminato. L'amministrazione continua, comunque, a fondare i propri provvedimenti di diniego su una legislazione che, oltre a presentare palesi vizi d'incostituzionalità, è ormai superata dalla normativa europea⁴⁶, come peraltro ci testimonia anche la recente sentenza della Corte di giustizia del 21 giugno 2017. La Corte ha infatti ricondotto l'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori alle prestazioni familiari ricomprese tra quelle di sicurezza sociale ex art. 3 reg. CE 883/2004 e quindi in forza dell'art. 12 della direttiva 2011/98/UE sul permesso unico di soggiorno tra le prestazioni da riconoscersi anche ai possessori di un mero permesso per motivi di lavoro.

Non possono infine non provocare sconcerto le recenti normative che ci provengono dall'amministrazione le quali perseverano, nonostante le sentenze della Corte costituzionale e della Corte di giustizia e la giurisprudenza assolutamente prevalente dei tribunali ordinari, a non riconoscere certe prestazioni ai titolari di permesso di soggiorno per motivi di lavoro o per motivi familiari. Se la legge di bilancio per il 2017, che ha introdotto un'ulteriore provvidenza legata alla natalità (*premio alla nascita*)⁴⁷, finalmente non poneva requisiti limitativi (né di cittadinanza, né di tipologia di permesso di soggiorno) nei confronti di stranieri regolarmente soggiornanti, l'INPS⁴⁸ ne limitava l'accesso a chi ha la cittadinanza italiana o europea (e ai loro familiari), agli stranieri che godono dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria e agli stranieri con permesso di soggiorno a lungo termine. Ancora una volta è stato necessario un intervento del giudice ordinario⁴⁹ che ha rilevato il carattere discriminatorio della disciplina contenuta nella circolare, in quanto la disparità di trattamento "origina esclusiva-

⁴⁴ La distinzione fra misure previdenziali e misure assistenziali conosciuta nel nostro ordinamento e basata sul sistema di finanziamento non trova riscontro in sede europea.

⁴⁵ Ex multis, cfr. da ultimo Corte d'Appello di Torino ord. 29 novembre 2017, n. 792 (reperibile in Banca dati ASGI) che in forza della direttiva 2011/98/UE riconosce al titolare di permesso unico di soggiorno il diritto al bonus bebè, in quanto riconducibile alle "prestazioni familiari", le quali sono da ricomprendere tra le prestazioni di sicurezza sociale ex art. 3 reg. CE 883/2004. Si erano già pronunciate nel medesimo senso le Corti di Appello di Milano (29.5.2017) e di Brescia (30.11.2016), nonché numerosi tribunali. In riferimento all'assegno per i nuclei familiari con almeno tre figli, vedi Corte di Appello Genova 1 agosto 2016 che ha deciso per il rinvio della questione pregiudiziale alla Corte di giustizia.

⁴⁶ La stessa Corte costituzionale con ordinanza del 4 maggio 2017 n. 95 ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale sulla disposizione che limita il beneficio dell'assegno di maternità ai lungosoggiornanti, in quanto i giudici rimettenti non avevano ben valutato l'eventuale diretta applicabilità della normativa dell'Unione europea ed in particolare dell'art. 12 della direttiva 2011/98/UE. Come, infatti, la Corte ha avuto più volte occasione di chiarire il giudice rimettente deve espressamente indicare i motivi che osterebbero alla non applicazione del diritto interno in contrasto con il diritto dell'Unione europea, e che rendono quindi necessario l'intervento della Corte.

⁴⁷ Art. 1, comma 353, l. 11.12.2016, n. 232.

⁴⁸ Circolare 28.4.2017

⁴⁹ Trib. Milano, ord. 12 dicembre 2017 (reperibile in Banca dati ASGI).

mente dalla divergente cittadinanza dei soggetti interessati”. Pur se non esplicitamente richiamata, l’ordinanza del tribunale echeggia anche la giurisprudenza della Corte EDU in base alla quale, pur godendo gli Stati di un certo margine di apprezzamento, solo ragioni molto forti possono giustificare, in ordine all’accesso ad una prestazione sociale, una differenza di trattamento basata sulla nazionalità⁵⁰.

Analoghi problemi sono presenti nel d.p.c.m. 17.2.2017 di attuazione della disposizione della legge di stabilità per il 2017 che ha previsto un bonus a favore dei nati a decorrere dal 1° gennaio 2016⁵¹; sono poi presenti nel decreto ministeriale⁵² istitutivo del Sostegno per l’inclusione attiva (SIA)⁵³ e anche nel recente decreto legislativo che ha introdotto il reddito di inclusione⁵⁴.

Questo perseverare sia del legislatore che dell’amministrazione nel richiedere requisiti palesemente illegittimi non può non condurci a pensare che di fronte a provvidenze che incidono finanziariamente, si preferisce affrontare in taluni casi un contenzioso che probabilmente vedrà l’amministrazione perdente, nella consapevolezza, però, che i casi che finiranno davanti ad un giudice sono una percentuale assai limitata rispetto a tutti i potenziali aventi diritto. Si fa gioco sulla fragilità degli immigrati potenzialmente beneficiari di certe prestazioni assistenziali, i quali, però, non sempre sono consapevoli della lesione di un loro diritto e difficilmente decidono di intraprendere una causa legale⁵⁵.

A sua volta la legislazione regionale (peraltro assai diversificata da regione a regione) ha visto accanto a normative miranti a rafforzare le misure di integrazione nei confronti degli

⁵⁰ *Dhahbi c. Italia* n. 17120/09, § 52-53, ECHR 2014. Per un commento, W. Chiaromonte, *Prestazioni sociali familiari e discriminazione per nazionalità. La posizione della Corte di Strasburgo*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2014, pp. 900 ss.

⁵¹ Art. 1, comma 355, l. 11.12.2016, n. 232. Si tratta di un bonus per il pagamento di rette relative alla frequenza di asili nido pubblici e privati, nonché per l’introduzione di forme di supporto presso la propria abitazione in favore dei bambini al di sotto dei tre anni, affetti da gravi patologie croniche. Se la disposizione legislativa non prevede limitazioni a danno degli stranieri, l’art. 1 del decreto stabilisce che il genitore richiedente, oltre ad essere residente in Italia, deve essere cittadino italiano o dell’Unione europea e se cittadino extraUE deve essere in possesso di un permesso di soggiorno a tempo indeterminato.

⁵² Il d.m. 26.5.2016 come modificato dal d.m. 16.3.2017 ha riservato questa provvidenza ai cittadini italiani ed europei (e loro familiari), e ai titolari di permesso a tempo indeterminato. Anzitutto sono incomprensibilmente ed illegittimamente esclusi i rifugiati e i titolari di protezione sussidiaria; la bizzarria dell’esclusione emerge palesemente, tanto più che la disciplina della carta acquisti include anche gli stranieri titolari dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria. Va comunque rilevato che se la circolare INPS n. 133 del 19.7.2016 non opera alcuna correzione, i moduli scaricabili dal sito INPS indicano tra i beneficiari della provvidenza anche i titolari di protezione internazionale.

Inoltre permane l’esclusione nei confronti dei titolari di permesso unico di soggiorno: se sotto il profilo del rispetto del quadro costituzionale si pongono i problemi già evidenziati dalle sentenze della Corte sull’art. 80, co. 19, l. n. 388 del 2000, più dubbia è la riconducibilità di questa provvidenza a quelle elencate *all’articolo 3, par. 1, del reg. CE 883/2004*, tra le quali non figurano le misure di contrasto alla povertà. Se però analizziamo più in dettaglio le disposizioni della carta SIA, emerge che essa può essere erogata solo a condizione che nel nucleo familiare del beneficiario vi sia almeno un minore di anni 18 o un disabile o una donna in gravidanza. Ciò può far propendere per includere la carta SIA tra le prestazioni familiari che in base all’art. 1 lett. z) del Reg. CE 883/2004 riguardano “tutte le prestazioni in natura o in denaro destinate a compensare i carichi familiari, ad esclusione degli anticipi sugli assegni alimentari e degli assegni speciali di nascita o di adozione”.

⁵³ Vedi art. 1, par. 386 e 387, lett. a), l. 28.12.2015, n. 208.

⁵⁴ D.lg. 15 settembre 2017, n. 147.

⁵⁵ Cfr. A Ciervo, *I diritti sociali degli stranieri: un difficile equilibrio tra principio di non discriminazione e pari dignità sociale*, in *Le nuove frontiere del diritto dell’immigrazione*, cit., p. 386.

immigrati (vedi *infra* par. 4), anche interventi legislativi tesi a limitare l'accesso alle prestazioni sociali a chi non è cittadino italiano. Basti ricordare la l.r. Lombardia sulla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico a favore delle persone disabili⁵⁶ o alla l.r. Friuli Venezia Giulia⁵⁷ che rendeva accessibile il sistema integrato di interventi e servizi sociali della regione soltanto ai cittadini comunitari ivi residenti da almeno trentasei mesi o alla l.r. Calabria⁵⁸ dettante norme per il sostegno di persone non autosufficienti, che ha limitato l'accesso alle relative provvidenze agli stranieri lungo soggiornanti o alla l.p. di Trento in materia di tutela delle persone non autosufficienti che identificava quali beneficiari dell'«assegno di cura» i cittadini italiani, i cittadini comunitari, gli apolidi e gli stranieri in possesso della carta di soggiorno⁵⁹. Su tutte queste leggi è dovuta intervenuta la Corte costituzionale dichiarandone l'illegittimità⁶⁰.

Ricordo infine che talune leggi regionali hanno fatto ricorso, per limitare l'accesso ad alcune prestazioni assistenziali, al requisito della residenza protratta⁶¹; se l'indirizzo della Corte costituzionale pareva netto nel rilevarne il contrasto con il principio di eguaglianza⁶², in alcune più recenti sentenze, la giurisprudenza appare più articolata⁶³. E' stato ritenuto, infatti, non irragionevole subordinare l'accesso ad alcune prestazioni (benefici in tema di accesso all'abitazione, su cui *infra*, e premi alla nascita cd. bonus bebè) ad un periodo di residenza nel territorio regionale.

L'obiettivo di queste disposizioni è chiaramente quello di contenere provvidenze finanziariamente onerose, come peraltro espressamente esplicitato anche negli atti difensivi di fronte alla Corte, o di calmierare le aspettative rispetto a beni, come la casa, verso cui ci sono molte richieste anche da parte dei cittadini. E' comunque evidente che anche in quelle ipotesi in cui il requisito della residenza protratta è formalmente rivolto sia a cittadini che a stranieri, esso finisce per svantaggiare soprattutto questi ultimi, che più difficilmente possono vantare alcuni anni di residenza su un determinato territorio.

⁵⁶ L.r. Lombardia 12 gennaio 2002, n. 1, come modificata dalla l.r. 9 dicembre 2003, n. 25.

⁵⁷ L.r. 31 marzo 2006, n. 6 così come modificata dalla l.r. 30 dicembre 2009, n. 24.

⁵⁸ L.r. 20 dicembre 2011, n. 44.

⁵⁹ La l.p. Trento 24 luglio 2012, n. 15 richiedeva inoltre per tutte le suddette categorie di persone anche il requisito della residenza nel territorio provinciale per almeno tre anni continuativi; pertanto sono due i profili affrontati dalla Corte in questa sentenza.

⁶⁰ Vedi sentt. n. 432/2005, n. 40/2011, n. 4/2013, n. 172/2013.

⁶¹ L.r. Friuli 30 novembre 2011, n. 16; l.r. Trentino Alto-Adige 14 dicembre 2011, n. 8; l.p. Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12; l.r. Val d'Aosta l.r. 13 febbraio 2013, n. 3 «disposizioni in materia di politiche abitative»^e l.r. 5 agosto 2014, n. 8; l.r. Campania 15 marzo 2011, n. 4 art. 1, comma 78. Cfr. F. Corvaja, *Cittadinanza e residenza qualificata nell'accesso al welfare regionale*, in *Le Regioni*, 2011, pp. 1257 ss.

⁶² Vedi sentt. n. 40/2011, n. 2/2013, n. 133/2013, n. 172/2013. Cfr. F. Scuto, *Le Regioni e l'accesso ai servizi sociali degli stranieri regolarmente soggiornanti e dei cittadini dell'Unione*, in *Dir. Imm. e Citt.*, 2013, n. 1, pp. 56 ss.

⁶³ Vedi sentt. n. 222/2013, n. 168/2014, n. 141/2014. La sentenza n. 222/2013 ha ribadito l'illegittimità del requisito di cinque anni di residenza nel territorio nazionale per gli stranieri; più articolato è stato invece il ragionamento della Corte in relazione al requisito della residenza biennale (per tutti) sul territorio regionale. La Corte ha infatti valutato se la provvidenza fosse intrinsecamente legata ai bisogni della persona. E se ha riconosciuto l'illegittimità del requisito della residenza per accedere ad un fondo regionale per il «contrasto dei fenomeni di povertà e disagio sociale» e per accedere ad assegni di studio, diversa è stata la valutazione per gli assegni di natalità (vedi anche nota n. 41) e per l'accesso all'abitazione (vedi *infra*).

3.2. Segue: l'accesso all'abitazione

La disponibilità di un alloggio assume per gli stranieri un'importanza peculiare in quanto rileva ai fini della stipula del contratto di soggiorno, per l'ingresso per motivi di lavoro autonomo, per l'ingresso e soggiorno per cure mediche, per il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo e per il ricongiungimento familiare, tanto che si può dire che costituisce un onere da soddisfare prima ancora che un diritto di cui fruire⁶⁴.

Come già accennato, il TU prevede all'art. 40 una serie di disposizioni tese a favorire l'accesso degli immigrati all'abitazione, sia attraverso misure di accoglienza di I livello, sia con misure tese a favorire l'integrazione socio-abitativa degli stranieri. In particolare quanto a queste ultime, il comma sesto dispone che possono usufruirne "Gli stranieri titolari di carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo....". Già la richiesta di un permesso di soggiorno almeno biennale⁶⁵ presenta profili di illegittimità⁶⁶ in relazione anche alla Convenzione OIL n. 97 del 1949 sui lavoratori migranti che garantisce ai lavoratori stranieri parità di trattamento in relazione all'accesso agli alloggi pubblici. Inoltre alcune regioni sono venute a richiedere anche un periodo di residenza nel territorio regionale⁶⁷ per poter accedere agli alloggi pubblici; è ben nota la l.r. lombarda del 2005 che esigeva la residenza o lo svolgimento di un'attività lavorativa da almeno cinque anni, su cui la Corte costituzionale adottò una discutibilissima ordinanza di manifesta infondatezza⁶⁸. In riferimento poi alla l.r. friulana che richiedeva⁶⁹ ventiquattro mesi di residenza nel territorio regionale per poter fruire delle misure di facilitazione all'accesso ad abitazioni in locazione, o per fruire degli interventi di edilizia convenzionata ed agevolata e di sostegno

⁶⁴ F. Pallante, *Gli stranieri di fronte al diritto all'abitazione*, in *Diritti uguali per tutti?* a cura di A. Giorgis, E. Grosso, M. Losana, Milano, FrancoAngeli, 2017, p. 255: "non sembra fuori luogo affermare che la legislazione italiana in tema di accesso all'abitazione da parte degli stranieri risulta, nel suo complesso, segnata da un corto circuito logico: di fatto per il non-cittadino, l'accesso al diritto all'abitazione è effettivo solo a condizione ... che egli risulti già titolare della disponibilità del bene oggetto di quel medesimo diritto".

⁶⁵ La legge del 1998 assicurava l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali agli stranieri regolarmente soggiornanti che fossero iscritti nelle liste di collocamento o che esercitassero una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo, ma con la l. n. 189/2002 l'accesso è stato ristretto agli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale (oltre ovviamente ai titolari di un permesso a tempo indeterminato).

⁶⁶ Cfr. l'ordinanza 23 febbraio 2009 n. 23 del Tar Lombardia che sollevava questione di legittimità costituzionale, ma la Corte concluse per l'inammissibilità della questione (ord. n. 76/2010).

⁶⁷ Sul riparto di competenze legislative fra Stato e regioni in materia, cfr. M. Meo, *Il diritto all'abitazione degli stranieri quale presupposto per un'effettiva integrazione*, in *Immigrazione e integrazione*, a cura di F. Rimoli, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, pp. 415 ss.

⁶⁸ Ord. 21 febbraio 2008, n. 32, per un commento vedi C. Corsi, *Il diritto all'abitazione è ancora un diritto costituzionalmente garantito anche agli stranieri?*, in *Dir., Imm. e Citt.*, 2008, n. 3-4, pp. 141 ss.; F. Corvaja, *Libera circolazione dei cittadini e requisito di residenza regionale per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica*, in *Le Regioni*, 2008, pp. 611 ss. Cfr. B. Pezzini, *Una questione che interroga l'eguaglianza*, in *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del XXIV Convegno annuale AIC, Napoli, Jovene, 2010, pp. 187 ss.

⁶⁹ La materia è adesso regolata dalla l.r. 19 febbraio 2016, n. 1: "**Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater**" e dal regolamento 28 marzo 2017, n. 70.

alle locazioni, la Corte (sent. n. 222/2013) sottolineava che le politiche sociali delle regioni «ben possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla sola residenza, purché contenuto entro limiti non palesemente arbitrari ed irragionevoli. L'accesso a un bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo, come l'abitazione, per un verso, si colloca a conclusione del percorso di integrazione della persona presso la comunità locale e, per altro verso, può richiedere garanzie di stabilità, che, nell'ambito dell'assegnazione di alloggi pubblici in locazione, scongiurino avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori aggravando l'azione amministrativa e riducendone l'efficacia».

A sua volta la l.r. della Val d'Aosta⁷⁰ per l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica richiedeva la residenza (per tutti indipendentemente dalla nazionalità) nella regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente, ma la Corte con sentenza n. 168 del 2014 ne rilevava i profili di contrasto con la normativa europea: sia nei confronti dei cittadini dell'Unione che avrebbero avuto minori possibilità di soddisfare tale requisito (rispetto soprattutto ai valdostani), sia nei confronti dei possessori di un permesso di soggiorno a tempo indeterminato, che in base alla direttiva 2003/109/CE devono godere dello stesso trattamento dei nazionali. Ed inoltre osservava la Corte, dopo aver richiamato le argomentazioni contenute nella sentenza n. 222, che, se è vero che l'assegnazione di alloggi pubblici in locazione può richiedere garanzie di stabilità⁷¹, la richiesta di otto anni di residenza risultava palesemente sproporzionata. A seguito di questa sentenza la normativa valdostana è mutata⁷² ed oggi si prevede che possono accedere all'assegnazione degli alloggi i cittadini italiani, europei (e loro familiari) e i titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, ma è richiesta (per tutti) la residenza nel territorio regionale da almeno ventiquattro mesi. Anche questa novella non è scevra da dubbi di legittimità costituzionale in relazione soprattutto all'indicazione tra i beneficiari stranieri dei soli possessori di un permesso a tempo indeterminato; ed ancora una volta non si può non stigmatizzare che si è voluto ribadire la necessità di un periodo di residenza nella regione.

Nei mesi scorsi la regione Liguria è venuta a novellare la normativa sull'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica prevedendo per i soli cittadini stranieri una residenza addirittura decennale sul territorio nazionale⁷³: molti sono i profili di incostituzionalità⁷⁴

⁷⁰ L.r. 13 febbraio 2013, n. 3 "disposizioni in materia di politiche abitative".

⁷¹ Come osserva la Corte la previsione di una certa anzianità di soggiorno o di residenza "potrebbe trovare una ragionevole giustificazione nella finalità di evitare che detti alloggi siano assegnati a persone che, non avendo ancora un legame sufficientemente stabile con il territorio, possano poi rinunciare ad abitarvi, rendendoli inutilizzabili per altri che ne avrebbero diritto, in contrasto con la funzione socio-assistenziale dell'edilizia residenziale pubblica".

⁷² L.r. 5 agosto 2014, n. 8.

⁷³ Art. 4, comma 1 della l.r. 6 giugno 2017, n. 13 che ha modificato l'art. 5, comma 1 della l.r. 29 giugno 2004, n. 10.

⁷⁴ La disposizione si pone in contrasto con la direttiva europea sui lungosoggiornati; inoltre il periodo di ben dieci anni è palesemente sproporzionato.

(e direi anche di illogicità⁷⁵) della disposizione, che è stata rinviata con ricorso ex art. 127 Cost. al giudizio della Corte⁷⁶. Ciò che è possibile fin da subito rilevare è che si tratta di una “legge bandiera”: ne è evidente l’incostituzionalità ed il termine decennale è palesemente discriminatorio, ma il messaggio politico è chiaro e sono chiare le corde che si intendono toccare. E’ poi sufficiente leggere la dichiarazione del presidente della regione riportata sul sito istituzionale (“*Da oggi liguri e italiani al centro. [La] riforma garantisce più equità, più giustizia, più investimenti, più case a chi ne ha bisogno*”) per rendersi conto del tipo di consenso che si cerca, ma anche delle divisioni che si scavano tra persone che vivono in un medesimo contesto e delle marginalizzazioni che si creano. Il ricorso a siffatte retoriche politiche viene a rafforzare l’idea di una contrapposizione di interessi e l’idea che gli immigrati siano dei competitori nell’accesso alle prestazioni sociali.

Occorre comunque constatare che non poche regioni esigono il requisito della residenza protratta nel territorio regionale da un certo numero di anni⁷⁷. Altre regioni, invece, si limitano a recepire i criteri previsti dall’art. 40, sesto comma del TU⁷⁸; talune, infine, vengono ad estendere l’accesso all’edilizia residenziale pubblica a tutti gli stranieri regolarmente presenti sul territorio regionale purché svolgano un’attività lavorativa o siano iscritti nelle liste di collocamento⁷⁹.

Pur da queste brevi note emerge un quadro normativo regionale piuttosto diversificato, ma non si possono non ribadire i dubbi di costituzionalità (nonostante le sentenze n. 222

⁷⁵ La richiesta della residenza prolungata sul territorio nazionale è incongrua, quand’anche si volesse far riferimento alla possibilità di prevedere comunque un radicamento sul territorio è a quello regionale che occorrerebbe far riferimento.

⁷⁶ Reg. ric n. 555 del 2017 pubbl. su GU 13.9.2017, n. 37.

⁷⁷ La l.r. Lombardia 8 luglio 2016, n. 16, art. 22 richiede oltre alla titolarità dei permessi di soggiorno di cui all’art. 40, sesto comma del TU, la residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda. La l.r. Toscana (l.r. 31 marzo 2015, n. 41, all. A.) richiede la residenza o un’attività lavorativa stabile ed esclusiva o principale nell’ambito del territorio regionale da almeno cinque anni; la l.p. Bolzano (l.p. 17 dicembre 1998, n. 13, art. 97) per l’assegnazione in locazione delle abitazioni di edilizia sociale dispone che i richiedenti devono avere da almeno 5 anni la residenza o il posto di lavoro in provincia e da almeno due anni nel comune in cui sono situate le abitazioni; la l.r. Piemonte l.r. 17 febbraio 2010, n. 3, art. 3 richiede come requisito per l’assegnazione l’essere residente o prestare attività lavorativa da almeno tre anni nel comune che emette il bando di concorso o in uno dei comuni del medesimo ambito territoriale (inoltre i comuni hanno facoltà, in sede di bando, di incrementare tale requisito fino ad un massimo di ulteriori due anni); la l.r. Umbria l.r. 28 novembre 2003, n. 23, art. 20 come modificato con l.r. n. 6 del 2017 richiede oltre ai requisiti di cui all’art. 40, sesto comma TU, la residenza anagrafica o lo svolgimento di attività lavorativa stabile ed esclusiva o principale nell’ambito territoriale regionale da almeno ventiquattro mesi consecutivi; ancora più restrittiva la l.r. Sardegna che oltre a richiedere la residenza da almeno cinque anni nel comune interessato limita le assegnazioni agli stranieri al 10 per cento degli alloggi disponibili.

⁷⁸ L.r. Basilicata 18 dicembre 2007 n. 24, art. 3 comma 1, lett. a); l.r. Campania 2 luglio 1997, n. 18 art. 2; l.r. Veneto 2 aprile 1996, n. 10 art. 2; l.r. Puglia 7 aprile 2014, n. 10 art. 3; l.r. Marche 16 dicembre 2005, n. 36, art. 18.

⁷⁹ L.r. Lazio 6 agosto 1999, n. 12 art. 11; l.r. Emilia Romagna 8 agosto 2001, n. 24, art. 15 richiede la cittadinanza italiana o altra condizione ad essa equiparata, prevista dalla legislazione vigente e la residenza o la sede dell’attività lavorativa. Ricordo infine che la l.r. Calabria **25 novembre 1996, n. 32**, art. 10 richiede per gli stranieri l’accertamento della condizione di reciprocità.

del 2013 e n. 168 del 2014 della Corte) e di compatibilità col diritto europeo⁸⁰ delle disposizioni che richiedono determinati periodi di residenza (anche senza arrivare ai dieci anni della l.r. ligure!) per poter accedere ad un diritto sociale fondamentale⁸¹. E riprendendo, infine e molto rapidamente, il riferimento alle prestazioni tese a soddisfare “bisogni primari” (vedi *supra* par. 3.1), non si può non sottolineare che le sentenze n. 223 del 2013 e n. 168 del 2014 se da un lato ribadiscono che l’abitazione è un “bene di primaria importanza” e che “l’esigenza dell’abitazione assume i connotati di una pretesa volta a soddisfare un bisogno sociale ineludibile”, dall’altro riconoscono che la previsione di una certa anzianità di soggiorno o di residenza può offrire “garanzie di stabilità” scongiurando avvicendamenti troppo ravvicinati e “potrebbe trovare una ragionevole giustificazione”. Mi pare davvero che il riferimento al soddisfacimento di “bisogni primari”, contenuto in alcune sentenze della Corte crei più problemi di quanto non ne risolva: oltre alla difficoltà di “classificazione” di una provvidenza, esso non è dirimente. Non si può, infatti, non rilevare che con riferimento al bonus bebè, la Corte aveva giustificato la richiesta del requisito di un certo periodo di residenza anche sulla base della considerazione che non si trattava di una misura tesa a soddisfare un bisogno primario.

In conclusione ciò che pare emergere con evidenza, è l’utilizzo dell’anzianità di soggiorno per impedire ai “nuovi arrivati” l’acquisizione di un bene particolarmente ambito⁸². E si è finito per costruire le “cittadinanze regionali” come “piccole patrie”⁸³.

E’ poi da sfatare l’impressione, spesso diffusa, che gli alloggi di edilizia residenziale pubblica siano assegnati in larga parte a stranieri; se molte sono le domande, le effettive assegnazioni sono assai ridimensionate e la conoscenza dei dati reali smentisce qualunque presunta condizione di vantaggio degli immigrati, tanto che la percentuale degli alloggi ad essi attribuita è quasi sempre inferiore alla loro incidenza sulla popolazione locale⁸⁴.

Inoltre il carattere intrinsecamente discriminatorio delle politiche abitative non deve essere considerato solo sotto il punto di vista dell’accesso alle provvidenze sociali, ma deve essere calato all’interno di un dibattito pubblico più ampio, sulle politiche urbanistiche⁸⁵. La ghettizzazione cui sovente si assiste in alcuni quartieri ai margini delle nostre città⁸⁶ e il conseguente isolamento sociale ci mostrano l’incapacità delle istituzioni di dar vita a politiche

⁸⁰ P. Bonetti, *Il diritto all’abitazione*, in *I percorsi giuridici per l’integrazione*, a cura di G. Caggiano, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 571 ss.; in più occasioni la Corte di giustizia ha chiarito che il requisito della residenza ai fini dell’accesso ad un beneficio può essere una forma illecita di discriminazione dissimulata.

⁸¹ F. Bilancia, *Brevi riflessioni sul diritto all’abitazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2010, p. 238 ove sottolinea la rilevanza “sistematica del diritto all’abitazione in considerazione dei suoi fondamentali riflessi nella costruzione della stessa nozione di cittadinanza in senso sostanziale, servente cioè le garanzie del rispetto della dignità sociale dell’individuo”. Cfr. anche P. Vipiana, *La tutela del diritto all’abitazione a livello regionale*, in *Federalismi*, 2014, pp. 21 ss.

⁸² F. Dinelli, *Le appartenenze territoriali*, Napoli, Jovene, 2011, p. 213.

⁸³ *Ivi*, p. 203.

⁸⁴ C. Marcetti, *L’abitare difficile degli immigrati*, in *Dossier statistico immigrazione 2015*, pp. 225-226.

⁸⁵ E. Olivito, *Il diritto costituzionale all’abitare*, Napoli, Jovene, 2017, p. 264.

⁸⁶ Cfr. G. Marconi, M. Marzadro, *L’abitare urbano al plurale: immigrazione e questione casa*, in *Archivio di studi urbani e regionali*, 2015, pp. 20-21.

sulla casa efficaci e rispettose della dignità delle persone, siano esse cittadini o stranieri⁸⁷. E come è stato rilevato, “i modi e le forme di inserimento socio-spaziale degli stranieri rappresentano per la disciplina urbanistica una cartina di tornasole per osservare l’efficacia (o il fallimento) degli attuali processi di governo del territorio e riflettere su come rendere gli spazi urbani più equi, giusti e vivibili per tutti”⁸⁸.

Il discorso potrebbe ampliarsi, con riferimento anche alle comunità rom (i cui componenti possono essere italiani, cittadini europei oppure stranieri), alle fallimentari politiche di costruzione di “campi nomadi”, i cui tratti caratterizzanti sono il degrado e la segregazione; solo una volontà politica “di comprensione, di inclusione, senza assimilazione”⁸⁹ può condurre a tentare soluzioni che non portino a fenomeni di marginalizzazione, a politiche di esclusione. Il poter fruire di un alloggio dignitoso è spesso il presupposto fondamentale per virtuosissimi processi di integrazione e per sentirsi parte di una comunità.

4. Il ruolo degli enti territoriali: tra luci e (troppe) ombre

E’ evidente, come viene peraltro riconosciuto dalla stessa legislazione nazionale, che nei processi di integrazione un ruolo fondamentale spetta agli enti territoriali: ci si integra in una comunità dove si lavora, dove si abita... ; conseguentemente dal punto di vista delle politiche inclusive molto può e deve essere fatto a livello regionale e locale⁹⁰. E sulle tappe della legislazione regionale si è già offerto un primo sintetico quadro (vedi *supra* par. 2), anche se non si può non sottolineare la difficoltà di proporre un discorso unitario, essendo assai articolato il panorama della legislazione regionale, con differenze talvolta significative da regione a regione⁹¹. Occorre ricordare, ad esempio, che negli anni in cui il Governo promuoveva l’approvazione di leggi ispirate a logiche securitarie con disposizioni tese a colpire gli stranieri (soprattutto se non in regola con le normative sul soggiorno), alcune regioni vennero ad approvare, per sottolineare una propria specificità politica, leggi che disciplinano interventi sociosanitari anche nei confronti degli stranieri non regolarmente soggiornanti⁹². E di fronte alle censure governative che asserivano una violazione delle competenze dello stato, in

⁸⁷ A. Ciervo, *Il diritto all’abitazione dei migranti*, in *I diritti di cittadinanza dei migranti*, a cura di L. Ronchetti, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 278 ss.

⁸⁸ G. Marconi, M. Marzadro, *op. cit.*, p. 7.

⁸⁹ C. Corsi, *I diritti delle persone rom e sinte alla circolazione, al soggiorno e all’abitazione*, in *La condizione giuridica di rom e sinti in Italia*, a cura di P. Bonetti, A. Simoni e T. Vitale, Milano, Giuffrè, 2011, p. 780. La questione abitativa con riferimento ai rom è questione complessa che assume caratteristiche specifiche; si rinvia quindi ai tanti contributi della dottrina sul tema.

⁹⁰ F. Campomori, *Immigrazione e cittadinanza locale*, Roma, Carocci, 2008, pp. 26 ss.; T. Caponio, *Città italiane e immigrazione*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 65 ss.

⁹¹ Cfr. W. Chiaromonte, *Welfare locale e immigrazione. Il contenzioso sulla legislazione regionale in materia di integrazione degli stranieri*, in *Gior. dir. lav. relaz. ind.*, 2011, pp. 657 ss.; L. Ronchetti, (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano, 2012; P. Carozza, *Diritti degli stranieri e politiche regionali e locali*, in *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, a cura di C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, pp. 100 ss.

⁹² L.r. Toscana 9 giugno 2009, n. 29; l.r. Puglia 4 dicembre 2009, n. 32; l.r. Campania 8 febbraio 2009, n. 6.

quanto la previsione di eventuali provvidenze sociali a favore anche di chi non soggiorna regolarmente avrebbe finito per agevolare la permanenza sul territorio nazionale di persone irregolarmente presenti, la Corte ribadiva la possibilità per le regioni di predisporre sistemi di tutela sociale con prestazioni rivolte anche in favore degli stranieri non in regola con il permesso di soggiorno. E come è stato rilevato “la Corte ha ritenuto di poter utilizzare il ricco bagaglio di argomenti utilizzato fin dal 1967....[per] dire, in sostanza, che i diritti fondamentali non conoscono permessi di soggiorno...”⁹³ e per giungere a riconoscere che la finalità di queste leggi era tesa esclusivamente a garantire il godimento di diritti fondamentali senza incidere per questo su materie di esclusiva spettanza statale⁹⁴.

Negli stessi anni, però, a fronte di questa legislazione regionale che ampliava le forme di tutela nei confronti degli immigrati, venivano approvate anche diverse leggi regionali tese a limitare l’accesso alle prestazioni sociali da parte degli stranieri: si è già fatto cenno a quelle leggi (che richiedevano la cittadinanza italiana o periodi di residenza prolungata sul territorio, o il possesso del permesso di soggiorno a tempo indeterminato) sulle quali anche la Corte è stata chiamata più volte ad intervenire⁹⁵.

Una riflessione a parte meriterebbero le politiche degli enti locali: ovviamente variegatissimo e complesso è il quadro relativo soprattutto agli enti comunali e non è certo possibile, in questa sede, offrire neppure una sintetica panoramica delle normative locali; è sufficiente attirare l’attenzione su qualche aspetto che è stato oggetto da parte di taluni comuni di discipline gravemente discriminatorie.

Il primo riguarda quei provvedimenti assunti per rendere più difficoltosa l’iscrizione anagrafica in un determinata circoscrizione comunale, richiedendo ad esempio un reddito minimo, o la titolarità di determinati tipi di permesso di soggiorno, o la dimostrazione del titolo di possesso dell’immobile o infine la dimostrazione che l’alloggio soddisfacesse determinate condizioni. E’ palese il tentativo di utilizzare lo strumento dell’iscrizione anagrafica come mezzo di selezione della popolazione comunale, di distinzione tra stranieri desiderabili e indesiderabili. Ma è altrettanto palese l’illegittimità di siffatte disposizioni, e più volte la magistratura è stata chiamata ad intervenire per accertarne il carattere discriminatorio⁹⁶.

Si potrebbero poi ricordare tutte quelle delibere comunali tese a escludere o limitare l’accesso degli immigrati ad alcune prestazioni sociali (es. al bonus bebè⁹⁷, agli asilo nido, a misure connesse al diritto all’abitazione, a determinati contributi economici ecc.) o che invocando la tutela dell’ordine pubblico o della sicurezza urbana hanno finito per incidere su libertà costituzionali (solo per citarne qualcuna: divieto di chiedere l’elemosina, obbligo di te-

⁹³ P. Carrozza, *op. cit.*, pp. 103-104.

⁹⁴ Vedi sentt. 22 luglio 2010, n. 269, 22 ottobre 2010, n. 299 e 25 febbraio, 2011, n. 61.

⁹⁵ Cfr. C. Corsi, *Diritti sociali e immigrazione nel contraddittorio tra Stato, Regioni e Corte costituzionale*, in *Dir. Imm. e Citt.*, 2012, 2, pp. 45 ss.; L. Ronchetti, *I diritti di cittadinanza degli immigrati e il ruolo delle regioni*, in *I diritti di cittadinanza dei migranti*, cit., pp. 29 ss.; A. Gentilini, *op. cit.*, p. 107.

⁹⁶ E. Gargiulo, A. Maiorca, *Gli stranieri di fronte al diritto di iscrizione anagrafica*, in *Diritti uguali per tutti?*, cit., pp. 121 ss.

⁹⁷ Vedi E. Codini, *Immigrazione e stato sociale*, in *Dir. pubbl.*, 2012, pp. 638-639 per una critica alle motivazioni riportate da quelle delibere comunali che hanno previsto assegni di natalità riservati ai cittadini.

nera le riunioni in lingua italiana⁹⁸, divieto di utilizzare lingue diverse dall'italiano nelle insegne dei negozi, chiusura di sale di preghiera o divieto di apertura, ecc.)⁹⁹. Sotto questo profilo un ruolo cruciale è stato svolto dalla magistratura attraverso soprattutto l'azione contro la discriminazione¹⁰⁰; introdotta con il TU del 1998 si è rivelata uno strumento efficace per porre un freno a politiche locali palesemente in contrasto con principi fondamentali del nostro ordinamento e ha contribuito ad "impedire che il potere della maggioranza porti alla progressiva emarginazione di gruppi sociali minoritari"¹⁰¹.

Certo sarebbe parziale ed ingiusto non riconoscere anche l'impegno di tante amministrazioni in progetti di integrazione¹⁰², ma non si possono non stigmatizzare quelle forme di discriminazione talvolta diretta, ma più spesso mascherata, poste in essere dalle istituzioni: quando azioni di marginalizzazione, di esclusione sociale vengono portate avanti da chi *in primis* deve farsi carico della tenuta di una comunità e del rispetto dei principi che connotano un ordinamento democratico, non possiamo minimizzare. Se è vero che, talvolta, si tratta più di politiche dichiarate che praticate, "sarebbe tuttavia sbagliato ridurle a manifestazioni provinciali e folkloristiche. Le politiche dell'esclusione sono un potente strumento retorico che definisce i confini dell'appartenenza legittima alla comunità"¹⁰³ e che finiscono per alimentare ulteriori e più diffuse forme di discriminazione.

5. I 'rapporti politici' dello straniero

Un ulteriore profilo da cui ricavare 'elementi sintomatici' di integrazione, ha a che vedere con la possibilità di essere parte di 'rapporti politici': di partecipare cioè alla vita della *polis*. Il profilo è particolarmente interessante dal punto di vista dell'integrazione nelle dinamiche sociali, anche perché si tratta di situazioni in cui diritti e doveri sono inestricabilmente intrecciati.

Se è vero che tutte le situazioni soggettive disciplinate nel titolo quarto della I parte della Costituzione sono riferite al cittadino (con l'unica eccezione del dovere di concorrere alle spese pubbliche), si può ritenere ormai superata un'interpretazione che intenda riservare l'esercizio di questi diritti e doveri solo agli italiani. Non è questa la sede per approfondire i tanti profili di diritto costituzionale che meriterebbero di essere scandagliati soprattutto in re-

⁹⁸ A. Algostino, *Gli stranieri di fronte al diritto di riunione. Il diritto di riunirsi pacificamente... e parlando in italiano*, in *Diritti uguali per tutti?*, cit., pp. 143 ss.

⁹⁹ Cfr. M. Ambrosini, *Separati in città. Le politiche locali di esclusione degli immigrati*, in *Riv. pol. soc.*, 2012, pp. 69 ss.

¹⁰⁰ Per un'ampia rassegna ragionata di decisioni giudiziarie in tema di discriminazioni nei confronti degli stranieri, vedi A. Guariso (a cura di), *Senza Distinzioni. Quattro anni di contrasto alle discriminazioni istituzionali nel Nord Italia*, Milano, Avvocati per Niente, 2012. Cfr. anche la periodica rassegna di giurisprudenza curata da M. Pipponzi per la Rivista online *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*.

¹⁰¹ A. Guariso, *op. cit.*, p. 13.

¹⁰² Cfr. F. Campomori, *op. cit.*, T. Caponio, *op. cit.*; F. Campomori - T. Caponio, *Immigrant integration policymaking in Italy: regional policies in a multilevel governance perspective*, in *International Review of Administrative Sciences*, 2017, 83(2), pp. 303 ss.

¹⁰³ M. Ambrosini, *Le politiche locali di esclusione: discriminazione istituzionale e risposte della società civile*, in *Razzismi, discriminazioni e confinamenti*, a cura di M. Grasso, Roma, Ediesse, 2013, p. 225.

lazione alla possibilità della legge ordinaria di estendere queste situazioni a chi cittadino non è; non si può quindi che rinviare ai molteplici studi sul tema¹⁰⁴. Si tratta adesso di cogliere solo in che termini gli immigrati sono ammessi oggi, concretamente, a prendere parte alla vita politica della nostra comunità.

Un primo profilo su cui soffermarsi riguarda la questione dell'accesso al pubblico impiego che coinvolge gli artt. 51 e 54 della Cost. e più in generale il diritto al lavoro; è un aspetto che meriterebbe un saggio *ad hoc* per i tanti profili coinvolti; mi limito a ricordare che attualmente (grazie anche alle aperture, prima, della giurisprudenza della Corte di giustizia¹⁰⁵ e, poi, di molti giudici ordinari¹⁰⁶) i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea e i loro familiari¹⁰⁷ e i cittadini di Paesi terzi che sono titolari del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo o dello *status* di rifugiato ovvero dello *status* di protezione sussidiaria possono accedere ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche che non implicano esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri, ovvero non attengono alla tutela dell'interesse nazionale¹⁰⁸.

Restano, però, problematicamente aperte due questioni: quella dell'esclusione dei titolari del permesso unico di soggiorno e quella dell'individuazione dei posti e delle funzioni per i quali non può prescindersi dal possesso della cittadinanza italiana; quanto al primo pun-

¹⁰⁴ Ex multis: C. Esposito, *I partiti politici nella Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam 1954, pp. 221 ss.; M. Luciani, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1992, pp. 234 ss.; G. D'Orazio, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1992; E. Grosso, *Le vie della cittadinanza*, Padova, Cedam, 1997; M. Cuniberti, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1997.

¹⁰⁵ Vedi in particolare la sentenza 17 dicembre 1980, causa 149/79 che venne a chiarire la portata della deroga alla libertà di circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (art. 48 TCE ora art. 45 TFUE ove si stabilisce che le disposizioni del presente articolo non sono applicabili agli impieghi nella pubblica amministrazione), precisando che la libertà di circolazione dei lavoratori non trova applicazione solo con riferimento a quei posti che implicano la partecipazione, diretta o indiretta, all'esercizio dei pubblici poteri ed alle mansioni che hanno ad oggetto la tutela degli interessi generali dello Stato o delle altre collettività pubbliche. Il legislatore italiano si adeguò ai principi stabiliti dalla Corte con la riforma del pubblico impiego del 1993.

¹⁰⁶ Diverse pronunce del giudice ordinario di primo e secondo grado, soprattutto nei primi anni 2000, ritennero discriminatoria la normativa allora vigente che limitava l'accesso agli impieghi nella pubblica amministrazione che non implicavano la partecipazione, diretta o indiretta all'esercizio dei pubblici poteri ai soli cittadini comunitari, escludendo i cittadini di paesi terzi. Per un quadro della giurisprudenza in materia, che vede il giudice amministrativo e la Corte di cassazione su posizioni diverse rispetto alla più parte dei giudici ordinari di merito, cfr. F. Buffa, *Dipendenti pubblici extracomunitari? Il no della Cassazione e il sì dei giudici di merito: una questione ancora irrisolta*, in *Dir. Imm. e Citt.*, 2006, n. 4, pp. 47 ss. Finalmente con legge europea 2013 fu modificato il testo del d.lg. n. 165 del 2001.

¹⁰⁷ I familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro devono essere titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente.

¹⁰⁸ Art. 38, d.lg. n. 165/2001 come modificato con l. n. 97/2013. Della complessa evoluzione della normativa in materia non è qui possibile dar conto e si rinvia a V. Marcenò - F. Paruzzo, «Non c'è lavoro per tutti». *Una politica di coesione sociale attraverso il pubblico impiego*, in *Diritti uguali per tutti?*, pp. 211 ss.; M. Gnes, *Oltre la cittadinanza nazionale? L'accesso alla funzione pubblica dei cittadini stranieri*, in *Gli stranieri*, 2012, 2, pp. 7 ss. Vedi anche M. Centini, *L'accesso degli stranieri non comunitari al pubblico impiego: un problema costituzionale*, in *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione*, cit., pp. 198 ss.; E. Signorini, *L'accesso al pubblico impiego dei cittadini extracomunitari*, in *Lav. giur.*, 2007, pp. 656 ss.; A. Montanari, *La parità di trattamento tra lavoratori italiani ed extracomunitari nell'accesso al pubblico impiego*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2007, pp. 208 ss.; F. Battaglia, *I differenti orientamenti giurisprudenziali in materia di accesso al pubblico impiego, fra atteggiamenti di chiusura e approcci più attenti al diritto dell'Unione europea*, in *Federalismi*, 2017.

to oltre ad emergere profili di disparità di trattamento¹⁰⁹, si possono configurare anche profili di contrasto alla direttiva UE sul permesso unico di soggiorno¹¹⁰. Quanto alla seconda questione, il d.p.c.m. 7 febbraio 1994, n. 174 - approvato all'indomani dell'apertura ai cittadini comunitari degli impieghi nella p.a. - viene irragionevolmente ad escludere molte posizioni per le quali, in realtà, non è rinvenibile l'esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri, e che non attengono alla tutela dell'interesse nazionale. Basti pensare che per i posti dei ruoli della presidenza del consiglio dei ministri, del ministero degli affari esteri, dell'interno, della giustizia, della difesa, delle finanze e del corpo forestale si richiede il requisito della cittadinanza senza ulteriori distinzioni in ordine alle specifiche mansioni¹¹¹. Anche l'esclusione di tutti i livelli dirigenziali senza indagare in concreto se l'incarico comporti l'esercizio costante di poteri autoritativi presenta problemi di compatibilità con il quadro legislativo ed europeo¹¹². Un'aggiornata riflessione su quale debba essere quel nucleo di funzioni e compiti in qualche modo strettamente connesso al legame di cittadinanza non è più procrastinabile e non possiamo non interrogarci su quali siano quegli interessi della Nazione che non possono essere curati anche da coloro che pur vivendo stabilmente nella nostra comunità non hanno (ancora?) un legame giuridico stabile. Urge una rilettura dell'art. 51 Cost. e del suo riferimento al cittadino alla luce anche dell'evoluzione della giurisprudenza sovranazionale, ma ancora una volta è alla magistratura che viene lasciato il compito di superare normative ormai non più in asse con la cornice di riferimento. E' emblematica la recente pronuncia del Tribunale di Firenze che accertata l'illegittimità del d.p.c.m. del 1994 alla luce soprattutto degli sviluppi del quadro europeo, lo disapplica e viene a valutare in concreto se il profilo professionale di cui si discute possa o meno essere ricondotto ad una partecipazione diretta e specifica dei pubblici poteri¹¹³.

La questione dell'accesso al pubblico impiego tocca un profilo importante ai fini del nostro ragionamento sugli indici di integrazione, in quanto coinvolge anche il diritto al lavoro che è strumento privilegiato per concorrere al progresso materiale o spirituale della società nella quale si vive; la possibilità o meno di accedere a posti nelle strutture pubbliche diventa

¹⁰⁹ Potrebbero essere richiamate alcune argomentazioni della Corte costituzionale in tema di accesso alle prestazioni sociali; cfr. ad esempio le sentt. n. 432 del 2005 e n. 4 del 2013 per le quali è possibile introdurre regimi differenziati soltanto in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria; un diverso trattamento deve trovare giustificazione in un effettiva diversità di situazione che rileva ai fini della *ratio* della norma.

¹¹⁰ Cfr. art. 12, dir. 2011/98/EU.

¹¹¹ Cfr. da ultimo le ordinanze del 27 maggio 2017 e del 21 giugno 2017 del Tribunale di Firenze, in *Osservatorio sulle Discriminazioni* (<http://www.osservatoriodiscriminazioni.org/>) in merito ad un bando di concorso per assistente giudiziario nei ruoli del personale del ministero della giustizia. Ord. 27 maggio 2017 che con riferimento agli impieghi presso il ministero della giustizia rileva l'illegittimità del d.p.c.m. e ribadisce la necessità di valutare in concreto se un determinato posto presso la p.a. costituisca o meno esercizio di pubblici poteri.

¹¹² Cfr. in particolare Corte di giustizia, sent. 10 settembre 2014 *Haralambidis c. Casilli* nella quale i giudici osservano che se l'esercizio di poteri d'imperio risulta di fatto sporadico o addirittura eccezionale non è giustificata l'esclusione dei cittadini di altri Stati membri. Vedi anche la Comunicazione della Commissione 11 dicembre 2002, Com(2002) 694 def. Cfr. anche la recente vicenda che ha riguardato la nomina di alcuni direttori di museo, su cui F. Battaglia, *op. cit.*

¹¹³ Ord. 27 maggio 2017, in *Osservatorio sulle Discriminazioni* (<http://www.osservatoriodiscriminazioni.org/>). Cfr. anche Consiglio di Stato, sez. VI. 20 luglio 2017, n. 3666 in merito alla direzione del Parco archeologico del Colosseo.

rivelatrice della posizione che viene riconosciuta nella nostra comunità politica a chi non è cittadino italiano.

Un secondo profilo riguarda il dovere di difesa della patria¹¹⁴ che potrebbe apparire la situazione soggettiva più embricata con lo *status civitatis*: il dovere più pregnante che può portare anche al sacrificio della propria vita. Anche in questo caso il riferimento al cittadino contenuto nell'art. 52 Cost. deve essere adeguatamente interpretato. In questo senso un aiuto importante ci proviene dalla Corte costituzionale con riferimento ad una delle declinazioni del dovere di difesa della patria: l'epletamento del servizio militare. Già in una sentenza del 1999¹¹⁵ relativa all'assoggettamento dell'apolide al servizio militare si giungeva a riconoscere l'esistenza di una comunità più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto, che "accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione là dove, parlando di diritti inviolabili dell'uomo e richiedendo l'adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l'appunto, dal legame stretto di cittadinanza". E la stessa Corte invitava il legislatore a far uso del proprio potere discrezionale nell'apprezzare ragioni che inducano a estendere la cerchia dei soggetti chiamati alla prestazione del servizio militare. Anche in questo caso i tempi sono maturi per avviare una riflessione su quale significato vogliamo attribuire al riferimento al cittadino contenuto nell'art. 52 e quali facoltà e quali obblighi possono essere intestati anche agli immigrati.

A tal fine una seconda importante decisione della Corte riveste ai nostri scopi particolare interesse; si tratta della sentenza (25 giugno 2015, n. 119) che ha dichiarato l'incostituzionalità della legge sul servizio civile¹¹⁶ che ne limitava l'accesso ai cittadini italiani¹¹⁷. La Consulta, dopo aver sottolineato l'evoluzione, *in primis*, dello stesso concetto di difesa della patria (che non riguarda più soltanto eventuali aggressioni esterne, ma può comprendere anche attività di impegno sociale e non armato) e, poi, dell'istituto del servizio civile (trasformatosi da prestazione sostitutiva del servizio militare di leva a istituto a carattere volontario, al quale si accede per pubblico concorso) pone ben in evidenza come esso possa divenire "un'opportunità di integrazione e di formazione alla cittadinanza" e come l'esclusione

¹¹⁴ Ex multis: G. Lombardi, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1967; Id. *Dovere di difesa, servizio militare e status di cittadino (profili critici)*, in *Giur. cost.*, 1997; C. Carbone, *I doveri pubblici individuali nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1968; E. Grosso, *I doveri costituzionali*, in *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., p. 238. Vedi anche G. Bascherini, *I doveri costituzionali degli immigrati*, in *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, a cura di Balduzzi-Cavino-Grosso-Luther, Torino, 2007, pp. 86 ss.

¹¹⁵ Sent. 18 maggio 1999, n. 172.

¹¹⁶ Vedi già d.lg. 5 aprile 2002, n. 77.

¹¹⁷ Cfr. anche la sentenza 17 dicembre 2013, n. 309 che ha dichiarato l'incostituzionalità della l.p. Bolzano che subordinava la possibilità di accedere al servizio sociale volontario al possesso della cittadinanza italiana o di altro stato dell'Unione europea. Ad avviso della Corte «tali prestazioni rappresentano la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, e la partecipazione a tali forme di solidarietà deve essere ricompresa tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente. Inoltre dette ragioni valgono, in questo caso, anche a rafforzare quelle esigenze di integrazione nella comunità e di pieno sviluppo della persona che devono essere assicurate dalla legislazione in materia di trattamento dello straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato».

dei cittadini stranieri comporti “un’ingiustificata limitazione al pieno sviluppo della persona e all’integrazione nella comunità di accoglienza”.

Una rinnovata considerazione del riferimento al cittadino contenuto nell’art. 52 non può non tener conto della stretta connessione di questa disposizione con gli artt. 2 e 3 Cost.: quei doveri inderogabili di solidarietà che fanno capo a ciascun individuo devono poter essere esercitati, a determinate condizioni, anche a prescindere dallo *status civitatis*; il vivere, il lavorare in una comunità rendono, di fatto, le persone parti di un complesso di situazioni soggettive che la legislazione non può non riconoscere. La difesa della patria può assumere anche le forme di un impegno sociale non armato dal quale gli stranieri immigrati non possono essere esclusi.

E come è stato rilevato, il ragionamento della Corte sembra applicare all’ambito dei doveri inderogabili lo schema decisionale utilizzato per l’accesso alle prestazioni assistenziali; una volta ricostruita la *ratio* dell’istituto, non può che apparire irragionevole escludere dall’accesso chi più di altri può essere considerato “un destinatario ‘privilegiato’ del servizio civile volontario, in quanto quest’ultimo sia interpretato nel senso di favorire l’integrazione nella comunità di accoglienza e la formazione alla cittadinanza”¹¹⁸. In fondo l’ “esercizio di un dovere *insieme agli altri* è già in sé una forma essenziale di integrazione e inclusione”¹¹⁹.

E finalmente il decreto legislativo del marzo scorso che ha istituito e disciplinato il servizio civile universale¹²⁰, ne consente l’accesso anche a tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti¹²¹: un legame diverso da quello di cittadinanza, quale è la regolarità del soggiorno viene ad assumere un riconoscimento giuridico per la prestazione di determinati doveri e riempie di contenuti quel riferimento testuale al cittadino contenuto nell’art. 52.

Ecco che l’esercizio di doveri un tempo riservati al cittadino può divenire una via per intraprendere un reale percorso di integrazione, per sentirsi parte della comunità nella quale stabilmente si vive. E proprio i doveri costituzionali “appaiono espressamente finalizzati allo sviluppo della società, in funzione di integrazione sociale attraverso il richiamo al principio di solidarietà... ragionare degli (eventuali) doveri costituzionali del non cittadino significa riflettere non sugli specifici e molteplici obblighi giuridici cui l’ordinamento lo assoggetta, bensì

¹¹⁸ S. Penasa, *Verso una cittadinanza costituzionale? L’irragionevolezza del requisito della cittadinanza italiana per l’accesso al servizio civile volontario*, in *Rivista AIC*, 2015, n. 3, p. 9.

¹¹⁹ A. Rauti, *Il diritto di avere doveri. Riflessioni sul servizio civile degli stranieri a partire dalla sent. cost. n. 119/2015*, in *Rivista AIC*, 2015, n. 4, p. 34: “uno strumento che realizza l’eguaglianza attraverso la progressiva e profonda trasformazione dei rapporti sociali, inter-personali e impersonali, precludendo a “diritti” con gli altri. Innesca infatti un doppio movimento che spinge il singolo a percepirsi e gli altri a percepirlo come membro a pieno titolo della società nella quale ha scelto di vivere”.

¹²⁰ D.lg. 6 marzo 2017, n. 40, recante “istituzione e disciplina del servizio civile universale a norma dell’articolo 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106”. Come specifica l’art. 2, esso è “finalizzato, ai sensi degli articoli 52, primo comma e 11 della Costituzione, alla difesa non armata e non violenta della Patria, all’educazione, alla pace tra i popoli, nonché alla promozione dei valori fondativi della Repubblica, anche con riferimento agli articoli 2 e 4, secondo comma, della Costituzione”.

¹²¹ F. Polacchini, *Il servizio civile universale: verso un nuovo concetto di patria e cittadinanza*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 3.

sulle 'prestazioni di solidarietà' che gli possono essere richieste in funzione della realizzazione di una migliore convivenza sociale"¹²².

Resta, infine, ancora tutta da dipanare la questione del diritto di voto; se i diritti di partecipazione politica in senso lato¹²³ sono oggi pacificamente riconosciuti anche agli stranieri, il diritto di voto, per tutti i livelli territoriali, è riservato ai cittadini (ed in alcuni casi anche ai cittadini europei), ma il dibattito giuridico sul tema è ormai maturo¹²⁴. È la volontà politica di avviare, anche su questo fronte, percorsi di integrazione - con il riconoscimento ad esempio dell'elettorato attivo e passivo a livello locale - che finora è mancata¹²⁵. Ancora una volta è la visione dell'immigrato quale *Gastarbeiter* che deve essere superata.

Sotto questo profilo anche la ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale avrebbe potuto divenire un'occasione importante per avviare nuovi percorsi di partecipazione alla vita politica; partendo dal livello locale si sarebbe potuto mettere in moto un meccanismo teso a valorizzare l'effettivo inserimento del soggetto nella comunità nella quale vive, ma come sappiamo il capitolo C della Convenzione sul "Diritto di voto alle elezioni locali" non è stato ratificato dall'Italia. E' però oltremodo interessante il tentativo operato in sede di Consiglio d'Europa di contribuire a spezzare il legame, apparentemente indissolubile, tra nazionalità e diritto di voto¹²⁶.

Lo stesso riferimento contenuto nell'art. 48 Cost. al cittadino non può più essere interpretato come volontà di escludere chi non ha la cittadinanza italiana. E' evidente che il

¹²² E. Grosso, *I doveri costituzionali*, cit., p. 238. Vedi anche G. Bascherini, *I doveri costituzionali*, cit., pp. 86 ss.

¹²³ Basti pensare alla libertà di associazione in partiti, al diritto di riunione, al diritto di critica politica, ai tanti istituti di democrazia diretta e partecipativa disciplinati a livello locale. Cfr. ad esempio art. 8 del testo unico enti locali già citato al par. 2.

¹²⁴ M. Luciani, *Il diritto di voto agli immigrati: profili costituzionali*, in *Atti del Convegno su Partecipazione e rappresentanza politica degli immigrati*, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Roma 21 giugno 1999; E. Grosso, *Cittadini per amore, cittadini per forza: la titolarità soggettiva del diritto di voto nelle Costituzioni europee*, in *Dir. pubbl. comp. europeo*, 2000; E. Grosso, *La titolarità del diritto di voto*, Torino, Giappichelli, 2001; P. Bonetti, *Ammissione all'elettorato e acquisto della cittadinanza: due vie dell'integrazione politica degli stranieri. Profili costituzionali e prospettive legislative*, in www.federalismi.it, 2003; T.F. Giupponi, *Il diritto di voto agli stranieri tra "cittadinanza" e autonomie territoriali*, in *Forum di Quad. cost.*, 25 ottobre 2003 consultabile all'indirizzo: www.forumcostituzionale.it; Id. *Il voto amministrativo agli stranieri: verso un diritto «condizionato»?*, in *Quad. cost.*, 2004, pp. 126 ss.; G. Chiara, *Titolarietà del voto e fondamenti costituzionali di libertà ed eguaglianza*, Milano, Giuffrè, 2004; T.E. Frosini, *Gli stranieri tra diritto di voto e cittadinanza*, Memoria presentata per l'audizione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati, 30 marzo 2004, ora reperibile anche in www.forumcostituzionale.it; E. Bettinelli, *Cittadini extracomunitari, voto amministrativo e costituzione inclusiva*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 15*, Torino, Giappichelli, 2005; A. Algostino, *I diritti politici dello straniero*, Napoli, Jovene, 2006; E. Rossi, M. Vrenna, *Brevi considerazioni in tema di diritto agli stranieri nelle elezioni regionali e locali*, in *Dir. Imm. e Citt.*, 2006, 2, pp. 24 ss.; C. Lucioni, *Cittadinanza e diritti politici*, Roma, Aracne, 2008; B. Caravita di Toritto, *I diritti politici dei "non cittadini" ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici*, in *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., pp. 133 ss.; C. Corsi, *Sovranità popolare, cittadinanza e diritti politici*, in *Scritti in onore di G. Palma*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 129 ss.; D. Sardo, *I diritti politici dei non cittadini*, in *Le nuove frontiere*, cit., pp. 319 ss.; A. Lollo, *Eguaglianza e cittadinanza*, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 209 ss.

¹²⁵ In merito al tentativo delle regioni Toscana ed Emilia Romagna di prospettare l'estensione dell'elettorato agli stranieri, è ben nota la giurisprudenza della Corte che ha ritenuto le relative disposizioni statutarie prive di precettività.

¹²⁶ E. Santoro, *Prendiamo sul serio l'articolo 3, 2° comma, della Costituzione!*, in *Razzismi, discriminazioni e confinamenti*, cit., pp. 230 ss.

profilo coinvolge, sul piano della ricostruzione giuridica, categorie fondative del diritto costituzionale e “tocca il cuore delle questioni che stanno al fondo dello *status civitatis*¹²⁷”. Non è questa la sede per tentare neppure un primo approfondimento della questione o per dar conto dell’ampio dibattito dottrinale sul tema - relativo tra l’altro anche alla questione della necessità o meno di una riforma dell’art. 48 Cost.-, ma si può semplicemente sottolineare che si tratta, ancora una volta, di comprendere la *ratio* sottesa alla disposizione costituzionale. Come si è visto in riferimento all’accesso al pubblico impiego o al servizio civile, la stessa giurisprudenza ha offerto un’interpretazione “sostanziale” della cittadinanza¹²⁸. Anche in questo caso il lavorare, il risiedere in una comunità devono poter offrire la possibilità di partecipare con una pluralità di forme alla vita politica e sociale, fino alla forma più saliente che è il diritto di voto. Istituti come le consulte per gli immigrati o come il consigliere aggiunto che hanno funzioni meramente propositive o consultive non possono divenire dei surrogati dell’esercizio a livello locale del diritto di voto.

Come è stato argomentato, verso questa prospettiva ci guida anche lo stesso testo costituzionale allorché all’art. 3, secondo comma pone tra i compiti della repubblica quello di rimuovere gli ostacoli che impediscono l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese¹²⁹. Pur non potendo soffermarci sulla portata dei diversi riferimenti: ai cittadini, alla persona umana e ai lavoratori contenuti nella disposizione costituzionale, il richiamo alla partecipazione in questo comma dedicato all’uguaglianza sostanziale crea una connessione diretta con il principio personalista e pluralista dell’art. 2¹³⁰ e quindi con i diritti e i doveri di ciascun individuo.

Come per i diritti sociali, anche sul fronte dei rapporti politici occorre rilevare che i passi finora compiuti verso un’apertura agli stranieri (basti pensare al pubblico impiego o al servizio civile) sono in molta parte frutto della riflessione della dottrina e delle aperture della giurisprudenza nazionale e sovranazionale; la politica è spesso arrivata buon’ultima dovendo recepire indirizzi giurisprudenziali. Ma su molti fronti un intervento del legislatore è imprescindibile: è la politica che dovrebbe riprendersi il suo ruolo di emancipazione di una società, senza cedere alle facili strumentalizzazioni elettorali.

6. Alcune osservazioni conclusive

Per mettere a fuoco i possibili indici di integrazione, tanti sono i lati del prisma da cui osservare; ne sono stati scelti taluni particolarmente eloquenti, ma molti altri potrebbero es-

¹²⁷ A. Morrone, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quad. cost.*, 2015, p. 313.

¹²⁸ L. Ronchetti, *La cittadinanza sostanziale tra Costituzione e residenza: immigrati nelle regioni*, in *Costituzionalismo.it*, 2012. Può essere interessante far cenno al parere del Consiglio di Stato 6 luglio 2005, n. 11074 che pur negando che gli statuti comunali potessero estendere l’elettorato agli stranieri per le elezioni dei consigli circoscrizionali, pareva riconoscere alla legge statale la possibilità di estendere il diritto di voto agli stranieri alle elezioni locali.

¹²⁹ E. Santoro, *Prendiamo sul serio l’articolo 3, 2° comma, della Costituzione!*, in *Razzismi, discriminazioni e confinamenti*, cit., pp. 229 ss.

¹³⁰ U. Allegretti, *Democrazia partecipativa*, in *Enc. del Dir.*, Annali IV, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 317-318.

sere esaminati. Sono stati focalizzati alcuni profili che attengono specificamente alla possibilità offerta a chi vive nella nostra comunità di essere partecipe di un dare e di un avere, tralasciando l'esame di istituti che solo nominalmente mirano a favorire processi inclusivi; non ci si integra, infatti, per legge o per decreto. Occorre prendere coscienza che i processi di integrazione possono svilupparsi solo in una prospettiva dinamica e bidirezionale¹³¹ attraverso percorsi anche conflittuali che coinvolgono cittadini e stranieri¹³². Come è stato sottolineato, "il migrante non è «un altro da te», egli invece contribuisce a conformare, trasformare, declinare la «tua stessa identità»: è il tuo specchio"¹³³.

Strumenti, peraltro diffusi anche in altri paesi¹³⁴, come l'accordo di integrazione¹³⁵, paiono, almeno come configurati dal nostro legislatore e dalla nostra amministrazione, spesso inutili e talvolta vessatori. Basti pensare alla previsione della misura della revoca del permesso di soggiorno e quindi dell'espulsione come conseguenza della risoluzione dell'accordo¹³⁶. Ma è la "filosofia" stessa che è alla base di questo strumento a suscitare perplessità: l'integrazione da processo condiviso si trasforma in un obbligo giuridico. Come è stato rilevato, l'Italia, ultimo tra i Paesi europei ad aver introdotto questo strumento, "si colloca a valle di un processo espansivo che pare aver esaurito la sua spinta propulsiva"¹³⁷.

Anche la Carta dei valori e della cittadinanza del 2007, pensata come via alla cittadinanza italiana, ha assunto per effetto del d.p.r. n. 179 del 2011 disciplinante l'accordo di integrazione rilevanza giuridica dovendo lo straniero dichiarare di aderirvi, ma essa finisce per rappresentare "il tentativo di costruire per via normativa un'identità dell'altro"¹³⁸.

¹³¹ B. Pezzini, *Una questione che interroga l'eguaglianza*, in *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., p. 211. Cfr. anche P. Carrozza, *Noi e gli altri. Per una cittadinanza fondata sulla residenza e sull'adesione ai doveri costituzionali*, in *La governance dell'immigrazione*, cit., p. 55: "l'integrazione non può consistere in un'assimilazione, intesa come (parziale) perdita di identità collettiva dell'ospite: se «l'altro» diventa una presenza stabile, la comunità diviene qualcosa di diverso dall'insieme dei figli dei cittadini o dei nati sul territorio, diventerà un insieme di persone legate dai diritti e dai doveri, non necessariamente da un'identità collettiva più o meno artificialmente formata, cioè storicizzata".

¹³² Cfr. E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, *La Costituzione come fonte e condizione per l'integrazione dei migranti*, in *In cammino tra aspettative e diritti*, a cura di S. D'Acunto, A. De Siano, V. Nuzzo, Napoli, Esi, pp. 153 ss.

¹³³ G. Azzariti, *Piuttosto che concludere, aprire il discorso sull'immigrazione*, in *Le nuove frontiere*, cit., p. 406.

¹³⁴ M.C. Locchi, *L'accordo di integrazione tra lo stato e lo straniero (art. 4 bis t.u. sull'immigrazione n. 286/98) alla luce dell'analisi comparata e della critica al modello europeo di "integrazione forzata"*, in *Riv. AIC*, 2012, 1.

¹³⁵ Per alcune notazioni sull'accordo di integrazione, cfr. P. Cuttitta, *L'accordo di integrazione come caso di discriminazione in Italia*, in *Razzismi, discriminazioni e confinamenti*, cit., pp. 257 ss.; F. Biondi Dal Monte, M. Vrenna, *L'accordo di integrazione ovvero l'integrazione per legge. I riflessi sulle politiche regionali e locali*, in *La governance dell'immigrazione*, cit., pp. 253 ss. Diversa valutazione ne offre G. Cerrina Feroni, *Diritto costituzionale e società multiculturale*, in *Rivista AIC*, 2017, 1, pp. 37-38.

¹³⁶ La stessa collocazione della disciplina dell'accordo di integrazione nel titolo del testo unico dedicato all'ingresso, soggiorno e allontanamento dal territorio dello stato è eloquente. Anche se nella prassi non paiono rinvenirsi casi di allontanamento a seguito di verifica del rispetto dell'accordo, la portata retorica è ben evidente.

¹³⁷ E. Cesarini, *Accordi di integrazione: esperienze europee a confronto*, in *Il dovere di integrarsi*, a cura di M. Russo Spena e V. Carbone, Roma, Armando, 2014, pp. 158-159 che mette anche in rilievo come l'istituto dei cd. *Integration agreement* a quasi dieci anni dalla loro comparsa in Europa appaia tutt'ora limitato ad un esiguo numero di Stati.

¹³⁸ R. Denaro *La Costituzione spiegata ai migranti: un Muslim test tra le righe della Carta dei valori*, in *Il dovere di integrarsi*, cit., p. 275. Cfr. M. Mazzamuto, *Il Civis temporarius e il diritto amministrativo nell'ordinamento multilivello*, in *In cammino tra aspettative e diritti*, cit., p. 234: "il punto critico, che riflette le pro-

E' parso invece prioritario centrare l'attenzione sul tema delle prestazioni sociali e della loro accessibilità da parte degli stranieri, nonché sul tema dell'accessibilità ai rapporti politici. Alcune linee di evoluzione sono state individuate, ma sono state rilevate anche le tante differenziazioni ancora presenti che testimoniano delle difese sinora erette di fronte all'intensificarsi della presenza straniera. Difese che certamente non facilitano percorsi di integrazione e che spesso rimettono in discussione alcuni elementi fondanti dei nostri ordinamenti democratico-sociali, oltre a non tener conto dell'apporto degli immigrati al nostro sistema di welfare che registra, come dimostrano alcuni studi sull'argomento, un saldo positivo fra contributi versati e servizi ricevuti¹³⁹.

Analogamente le rigidità della nostra normativa in tema di soggiorno e accesso al lavoro presentano, da un lato, aspetti senz'altro discriminatori e di dubbia compatibilità con le convenzioni OIL obbligando alla stipula del contratto di soggiorno (invece di un normale contratto di lavoro), dall'altro, rivelano l'eccessiva rigidità del vincolo tra titolarità di un rapporto di lavoro e regolarità delle condizioni di soggiorno; si tratta di un vincolo che finisce per incidere negativamente sui processi di integrazione e per produrre irregolarità e marginalità sociale¹⁴⁰. Come si accennava infatti nel primo paragrafo, una maggiore flessibilità dei meccanismi che sovrintendono al soggiorno degli stranieri consentirebbe percorsi maggiormente inclusivi e permetterebbe l'emersione di situazioni di lavoro irregolare. Persistere invece nel nesso tra 'clandestinità', marginalità sociale e pericolosità pubblica¹⁴¹ finisce per essere una sorta di boomerang. E' il tema delle politiche sull'ingresso e soggiorno che andrebbe ampiamente ripensato nella consapevolezza di quanto possa incidere, alla fine, nel creare le premesse per una società inclusiva e coesa. Il punto è cruciale, ma altro non è possibile in questa sede aggiungere.

Infine, se un passo decisivo nel percorso di integrazione è costituito dall'acquisto della cittadinanza italiana¹⁴², il non modificare una legge sulla cittadinanza, ormai in molte parti superata, non va certo nella direzione di supportare politiche di inclusione¹⁴³. Il mancato accordo su un progetto di legge già approvato da un ramo del Parlamento che avrebbe consentito, a determinate condizioni, l'acquisto della nazionalità italiana a bambini nati o scolarizzati nel nostro paese rivela una scelta politica netta. E' evidente che stabilire i criteri di acquisto della cittadinanza è una valutazione "di natura chiaramente politico-sociale... che ... consente di perseguire in radice strategie di integrazione o di esclusione piuttosto delinea-

blematiche più generali delle società multiculturali, non è difficile da evidenziare. Fino a che punto è ammissibile la doverosità dell'integrazione, senza tradire i principi di libertà o anche altri valori fondamentali dei nostri ordinamenti?"

¹³⁹ M. Ambrosini, *Migrazioni*, Milano, Egea, 2017, pp. 46 ss.

¹⁴⁰ A. Schillaci, *Soggiorno e lavoro: profili critici della condizione giuridica del migrante*, in *Immigrazione e integrazione*, cit., p. 639.

¹⁴¹ *Ivi*, p. 640.

¹⁴² Per un quadro delle legislazioni in vigore nei paesi europei, vedi M. Savino (a cura di), *La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014.

¹⁴³ A. Rauti, *Lo ius soli in Italia: alla vigilia di una possibile svolta?*, in *Rivista AIC*, 2017, 3; M. Savino, *Quale cittadinanza per l'Italia*, in *La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, cit., pp. 13 ss.

te”¹⁴⁴. Ed è altrettanto evidente che il tema delle seconde generazioni sta divenendo per l'Italia sempre più importante: il futuro del paese e la sua coesione sociale sono strettamente connessi alla capacità di far sentire parte attiva della nostra comunità soprattutto coloro che, non avendo oramai quasi più legami con il paese di origine dei genitori, rischiano di sentirsi “stranieri” in ogni luogo¹⁴⁵.

Perseverare nel mantenere criteri restrittivi nell'accesso alla cittadinanza italiana costituisce un segnale politico chiaro, anche se, alla fine, ha solo l'effetto di ritardare un processo ineluttabile¹⁴⁶. E' sufficiente scorrere i dati sulle acquisizioni della cittadinanza italiana per constatare che nel giro di quattro anni esse sono raddoppiate, passando dalle centomila del 2013 alle duecentomila del 2016¹⁴⁷. Ancora una volta sono le retoriche politiche che finiscono per prevalere; si ribadisce una contrapposizione identitaria, per sottolineare una contrapposizione tra un “noi” ed un “loro”, per condizionare il dibattito politico e creare un consenso politico sulla paura dell'altro, senza avvedersi “che l'evoluzione delle identità e la loro contaminazione per via dell'incidenza dei processi migratori è fenomeno inarrestabile, in quanto frutto di un processo inesorabile”¹⁴⁸.

Se è certo che processi di integrazione possono essere avviati anche tramite un sempre maggior riconoscimento di diritti e doveri agli immigrati, avvicinando il trattamento dello straniero a quello del cittadino (ovviamente una completa parificazione non è possibile se non nella dissoluzione del concetto stesso di cittadinanza), va sottolineato non soltanto che una piena protezione viene garantita solo dallo *status civitatis* (basti pensare al diritto di incolato, ai diritti politici), ma anche il valore simbolico che esso assume. Occorre infatti “esaminare la cittadinanza anche nel suo contesto politico-culturale”¹⁴⁹, tenendo ben presente che gli interessi morali o simbolici sono considerevoli.

Concludo rilevando che il perseverare in politiche discriminatorie in tema di accesso ai servizi sociali, il non estendere, sia pur con gradualità e ragionevolezza, la titolarità dei diritti e doveri politici, il non modificare una legge sulla cittadinanza ormai in molte parti superata sono tutti elementi che scavano un solco tra un noi ed un loro. Sarebbe invece utile cominciare a osservare dal punto di vista di chi è al margine; la marginalità come punto privilegiato di osservazione, come luogo capace di offrirci la possibilità di una prospettiva radicale

¹⁴⁴ T. Guarnier, *La cittadinanza come dispositivo performativo di unità. Le dinamiche interne e soprannazionali come fattori di crisi di un approccio formalista*, in *Costruire l'Italia*, a cura di P. Bianchi e C. Latini, Napoli, ESI, 2013, p. 278. Vedi anche A. Morrone, *op. cit.*, p. 314: “La legge sulla cittadinanza non è uno strumento neutro anche in una differente prospettiva: mediante i meccanismi normalmente utilizzati per estendere la cittadinanza (e, tra questi, soprattutto lo *ius soli*) si compiono scelte politiche corrispondenti agli interessi, storicamente condizionati, di una determinata comunità”.

¹⁴⁵ Cfr. E. Paparella, *Second generation Migrant Women and the Acquisition of Italian Citizenship*, in *Gender and Migration in Italy*, a cura di E. Olivito, Ashgate, 2016, p. 195 che parla di “limbo dei diritti” nel quale le seconde generazioni spesso vivono.

¹⁴⁶ M. Ambrosini, *Migrazioni*, cit., p. 130.

¹⁴⁷ A. Menonna, *Le acquisizioni di cittadinanza in Italia. Un trend in crescita*, Fondazione ISMU, 2017 ove si rileva anche che dal 2007 al 2016 le acquisizioni di cittadinanza sono state quasi un milione.

¹⁴⁸ F. Bilancia, *Paura dell'altro. Artificialità dell'identità e scelta dell'appartenenza*, in *Paura dell'altro. Identità occidentale e cittadinanza*, cit., pp. 226-227.

¹⁴⁹ R. Brubaker, *Cittadinanza e nazionalità in Francia e Germania*, Bologna, il Mulino, 1997, p. 342.

da cui guardare, nella quale risaltano le contraddizioni e le possibili involuzioni di un sistema, ma sperabilmente ci potrebbe anche consentire di immaginare alternative e nuovi mondi¹⁵⁰.

¹⁵⁰ B. Hooks, *Elogio del margine*, Milano, Feltrinelli, 1998, p. 68.