

LA FRATERNITÀ COME PRINCIPIO COSTITUZIONALE PER UNA NUOVA VALUTAZIONE DELLA CITTADINANZA

MATTEO CARRER

1. PREMessa: CITTADINANZA E DIRITTO

La cittadinanza non è un concetto che si possa richiamare a cuor leggero. Esso evoca immediatamente una ulteriore serie di concetti fondamentali per la scienza giuridica in generale e per il diritto costituzionale in particolare, quali il popolo, il territorio, il legame del singolo con lo Stato, la *res publica* e, oltretutto, incide con chiarezza su ulteriori concetti come quello di nazione, di patria, di rapporto tra autorità e libertà¹.

Essa è la declinazione giuridica di quella che sembra una naturale tendenza dell'animo umano, cioè il desiderio di distinguere, appunto, tra "noi" e "gli altri". Il concetto di "noi" può riferirsi indifferentemente a un ristretto gruppo familiare, a una tribù, a una grande nazione. Non si può stabilire a priori quali siano i requisiti per far parte del gruppo del "noi": vincoli di sangue, di etnia, di lingua, di cultura, di storia comune, di aspirazioni comuni, di religione, di pura volontà. A seconda della scelta qualificante dei requisiti di cui sopra, possono entrare a far parte del gruppo persone anche lontanissime sotto molti punti di vista ma che, ad

¹ Secondo la definizione di M. Luciani, *L'antisovrano e la crisi della Costituzione*, in «Rivista di diritto costituzionale», 1/1996, p. 145, la cittadinanza è «il centro semantico di un universo problematico di somma complessità»; id., *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in «Rivista critica di diritto privato», 1992, p. 219.

esempio, condividono un elemento che si ritiene decisivo (si pensi alla fede religiosa).

Il concetto di cittadinanza risolve alcuni dei problemi sopra presentati al prezzo di irrigidire le distinzioni. Posta una comunità umana organizzata in uno Stato, la cittadinanza è il vincolo giuridico che intercorre tra ogni membro della comunità e lo Stato stesso². In questo modo, il diritto consente di oggettivizzare la distinzione tra gli appartenenti a un determinato Stato e coloro che non vi appartengono. Lo *status* di cittadino comporta diritti e doveri che dipendono dalle circostanze storiche, ideologiche e sociali che hanno forgiato lo Stato cui si vuol fare riferimento e che influenzano la percezione della condizione del cittadino (che per il diritto corrisponde spesso all'interpretazione delle norme). Ad esempio, «in uno Stato assoluto, il cittadino è – in verità – il leale suddito del sovrano»³. La sua appartenenza alla comunità statale è filtrata attraverso questo assunto decisivo. Non sorprende che, in tali condizioni, la libertà religiosa sia limitata dal principio *cuius regio, eius religio*. È evidente che la libertà religiosa è un diritto fondamentale, ma proprio perché “fondamentale”, non è possibile che sia rimessa al giudizio di ogni singolo. Il ragionamento, se condotto secondo i suoi presupposti, è pienamente logico e non sorprenderebbe l'espulsione dallo Stato di coloro che si rifiutassero di seguire la religione del principe.

Ancora. In un Paese del XIX secolo caratterizzato da una forte immigrazione lo *ius soli* può facilmente divenire il criterio base per la concessione della cittadinanza e, con altrettanta facilità, può essere concesso il diritto di voto anche ai non cittadini⁴. L'eventua-

² La cittadinanza è la «condizione giuridica di chi fa parte di uno Stato; in senso più ristretto, invece, con questo termine si indica la condizione giuridica di un gruppo delle persone appartenenti allo Stato, e precisamente di quelle che in esso sono titolari di particolari diritti ed obblighi», G. Biscottini, *Cittadinanza*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano 1960, p. 140.

³ J. Bodin, *I sei libri dello Stato*, I, 6, Torino, 1964, p. 304: «ciò che fa il cittadino è l'obbedienza e la riconoscenza del suddito libero per il suo principe sovrano, e la protezione, la giustizia e la difesa del principe nei riguardi del suddito; ed è questa la vera ed essenziale differenza fra cittadino e straniero».

⁴ Nota M. Mezzanotte, *Il diritto di voto degli immigrati a livello locale, ovvero*

lità è del tutto compatibile con le condizioni socio-economiche. Gli immigrati, cioè gli stranieri, hanno abbandonato il loro Paese natale per trasferirsi definitivamente nel Paese d'immigrazione che è, di fatto, la loro nuova patria. Separati letteralmente da un oceano dalla loro terra d'origine, concentreranno le energie nel Paese d'adozione, al quale apparterranno i loro figli (che lì nasceranno da cittadini) e che, nel frattempo, li vede coinvolti nell'attiva costruzione della nuova patria. In un Paese strutturalmente aperto all'immigrazione – come ve ne sono stati molti nel nuovo e nel nuovissimo continente – l'abbassamento dei requisiti per l'ottenimento della cittadinanza e la concessione di diritti tipici del cittadino anche agli stranieri è compatibile con la situazione sociale e storica e, proprio per questo, resta limitata a tali condizioni.

Infine, persino la previsione di un principio di uguaglianza non ha ostacolato in passato la creazione di diverse categorie giuridiche di cittadini. Si faccia riferimento, nell'esperienza già unitaria dello Stato italiano, all'art. 24 dello Statuto albertino, che prevede che «tutti i regnicoli sono uguali davanti alla legge». Per quanto l'utilizzo della parola “regnicoli” rimandi a coloro che sono sottoposti alla sovranità dello Stato, non è stato difficile per il legislatore dell'epoca distinguere innanzitutto tra la cittadinanza metropolitana⁵ e la cittadinanza coloniale⁶, nonché, in un secondo tempo, distinguere all'interno dei cittadini italiani la particolare categoria

la necessità di introdurre una expansive citizenship, in www.forumcostituzionale.it, p. 3 che, «fino agli anni '20 del secolo passato, infatti, gli immigrati godevano del diritto di voto nella maggior parte dell'America», salvo ammettere che proprio all'inizio del XX secolo «il grande numero di immigrati provenienti dal sud e dall'est Europa, oltre che l'affermarsi di nuovi movimenti politici (populisti, socialisti, suffragette, ecc.), incrementò le preoccupazioni» e portò all'abrogazione del diritto di voto per i non cittadini.

⁵ L. 13 giugno 1912, n. 555, regolamento 2 agosto 1912 n. 949 e successive modificazioni.

⁶ La quale non corrispondeva a uno *status* unitario. Una cittadinanza propria era prevista per gli abitanti del possedimento del Dodecaneso (art. 30 del Trattato di Losanna del 24 luglio 1923), e, per quanto riguardava i membri delle colonie, vi era una distinzione tra cittadini coloniali (abitanti della Libia) e sudditi coloniali (abitanti dell'Africa Orientale italiana), con diversi diritti e doveri collegati a ciascuna delle condizioni.

dei cittadini “di razza ebraica” (art. 8 ss. RDL 17 novembre 1938, n. 1728). Si esprime con chiarezza la dottrina dell’epoca, secondo la quale «un diverso rapporto giuridico lega allo Stato i membri dei Possedimenti o delle Colonie: rapporto graduato a seconda del maggiore o minore stadio di civiltà in cui si trovano tali regioni»⁷.

Lo *status* di cittadino, dunque, è strettamente correlato alla concezione di Stato e di diritto (e diritti) che caratterizza una determinata comunità statale.

Da questa considerazione si potrebbe far discendere che la scienza giuridica deve limitarsi a prendere atto delle regole sulla cittadinanza, senza la possibilità di discuterne i presupposti, che restano competenza, da un lato, del legislatore e, dall’altro, delle scelte operate a suo tempo dal titolare del potere costituente. Le regole fondamentali sulla cittadinanza sono fissate dalla Costituzione e, in conformità a tali indicazioni, spetta alla sensibilità politica del legislatore fissare i criteri specifici per l’ottenimento della cittadinanza e ogni altra regola in proposito.

Eppure, proporre una totale separazione tra la scienza giuridica e la cittadinanza – tale per cui la prima non avrebbe nulla da osservare sulla seconda se non in veste di mere osservazioni tecniche – prova troppo. Si rimanda al prosieguo della trattazione per ulteriori osservazioni sul punto.

Allo stesso modo è semplicistico risolvere il problema della cittadinanza prendendo in considerazione soltanto le regole giuridiche. Come si è visto sopra, la stessa rigidità e oggettività delle regole giuridiche sulla cittadinanza viene messa in discussione quando non c’è piena corrispondenza tra le persone che vivono nel territorio di uno Stato e il loro rapporto con lo Stato medesimo. In altri termini, quando la presenza degli stranieri rispetto ai cittadini si configura come un fenomeno sociale di una certa rilevanza, vengono in esame alcuni problemi correlati alla cittadinanza, in primo luogo i diritti e i doveri dei non cittadini.

Il problema non è universale. Sono i moderni Stati occidentali a presentare fenomeni migratori importanti che influenzano la composizione della popolazione – intesa in senso giuspubblicistico – e

⁷ E. Crosa, *Diritto costituzionale*, Utet, Torino 1937, p. 90.

sono le specifiche condizioni sociali ed economiche a influenzare migranti e migrazioni. Non deve essere dimostrato che la condizione del migrante dell'inizio del XXI secolo non possa essere paragonata con quella del migrante del XIX secolo: la facilità delle comunicazioni, la rapidità degli spostamenti anche intercontinentali influenzano in profondità il rapporto tra il migrante e il Paese e la cultura d'origine e finiscono per influire sul rapporto stesso tra cittadini e stranieri⁸.

Su tutto ciò si stende l'ombra del popolo e della popolazione, concetti che il diritto costituzionale considera diversi. Se si prende in considerazione una qualsiasi persona presente nel territorio soggetto alla sovranità di uno Stato, essa apparterrà al popolo se è cittadino e alla popolazione se è semplicemente residente. La differenza è semplice ma fondamentale, tanto più se si considera che, per tutti gli Stati, la forza corrisponde alla quantità. E non c'è bisogno di richiamare i "venti milioni di baionette" di altra epoca storica e culturale per convincersi che la forza di uno Stato è (anche) dovuta alle pure dimensioni quantitative. Il "capitale umano" a disposizione di uno Stato è direttamente proporzionale alla sua influenza economica, culturale e, non va dimenticato, militare.

2. I DIRITTI DEL NON CITTADINO

Come osservato sopra, generalizzare oltremodo il concetto di cittadinanza conduce a perdere di vista l'ordinamento cui si fa riferimento.

Nella Repubblica italiana le norme di riferimento per la cittadinanza si rintracciano nella Costituzione, nonché nella legge 5 febbraio 1992, n. 91 e nel relativo regolamento di esecuzione, d.p.r. 12 ottobre 1993, n. 572.

Secondo il primo comma dell'art. 1 Cost. la sovranità appar-

⁸ Cf. sul punto, C. Lucioni, *Cittadinanza e diritti politici. Studio storico-comparatistico sui confini della comunità politica*, Aracne, Roma 2008.

tiene al popolo. Ulteriore regola fondamentale, davvero caratterizzante per tutto l'ordinamento, è il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., secondo il quale «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali».

La Costituzione è attenta a distinguere una serie di diritti che vengono concessi *expressis verbis* ai cittadini e altri diritti che vengono riconosciuti a "tutti". In particolare gli artt. 16, 17 e 18 prevedono, rispettivamente, per i cittadini i diritti di circolazione e soggiorno, riunione, associazione, mentre gli artt. 19, 21 e 24 prevedono, rispettivamente, per *tutti* i diritti di professare la propria fede religiosa, di esprimere liberamente il proprio pensiero e di agire in giudizio. L'art. 26 prevede una particolare garanzia per il cittadino, la cui estradizione «può essere consentita soltanto ove sia espressamente prevista dalle convenzioni internazionali».

Secondo il primo comma dell'art. 38 Cost., «Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale», mentre, a mente del secondo comma del medesimo articolo, «i lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria».

È dunque evidente che i costituenti abbiano inteso distinguere *ab origine* tra diritti collegati alla cittadinanza e diritti garantiti a tutti, ma l'analisi sarebbe parziale e incompleta senza richiamare ulteriori norme, tra cui innanzitutto l'art. 2 Cost., secondo il quale la Repubblica «riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo».

I diritti inviolabili dell'uomo trascendono lo *status* di cittadino e, di conseguenza, sono riconosciuti a prescindere dalla titolarità della cittadinanza italiana⁹. Tuttavia, «i diritti inviolabili [...]

⁹ Sia concesso rinviare sul punto a trattazioni più complete di quanto non sia possibile ricostruire in questa sede, tra cui: le relazioni al convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Cagliari 16-17 ottobre 2009, su *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in www.astrid-online.it e in volume, Napoli, 2010, con interventi di P. Stancati, B. Pezzini, E. Grosso, B. Nascimbene, A. Pugiotto, B. Caravita; V. Onida, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in «Dir. soc.».

rappresentano un *minus* rispetto alla somma dei diritti di libertà riconosciuti al cittadino», così come si è espressa la Corte costituzionale nella sentenza 104/1969, ovvero essi costituiscono un semplice sottoinsieme rispetto alla pienezza dei diritti garantiti dalla cittadinanza *optimo iure*. Qui si vede bene come i diritti legati alla cittadinanza siano dipendenti dal contesto generale. Infatti, seguendo una visione tradizionale dei diritti dello straniero, l'art. 16 delle preleggi prevedeva che «lo straniero è ammesso a godere dei diritti civili attribuiti al cittadino a condizione di reciprocità e salve le disposizioni contenute in leggi speciali». Tale assetto non è incompatibile con gli art. 1, 2 e 3 della Costituzione, a patto che, dall'entrata in vigore della Carta fondamentale in poi, siano comunque garantiti allo straniero i diritti inviolabili dell'uomo.

La sensibilità dei tempi ha portato a un diverso assetto dei diritti dello straniero e ad un sostanziale superamento, sia pure a livello di legislazione ordinaria¹⁰, della regola della reciprocità. L'art. 2 del d.lgs. n. 286 del 1998 opera una significativa estensione, che corrisponde a un passo in direzione della parificazione dei diritti dello straniero rispetto ai diritti del cittadino: «allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti», mentre «lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia e il presente testo unico dispongano diversamente». Le distinzioni

2009, p. 542; Aa.Vv., *Diritto degli stranieri*, a cura di B. Nascimbene, Cedam, Padova, 2004; A. Algostino, *I diritti politici dello straniero*, Jovene, Napoli 2006; M. Savino, *I diritti degli altri*, Giuffrè, Milano 2012; Aa.Vv., *Immigrazione e diritti fondamentali fra costituzioni nazionali, Unione europea e diritto internazionale*, a cura di S. Gambino e G. D'Ignazio, Giuffrè, Milano 2010.

¹⁰ Secondo T. Giupponi, *Stranieri extracomunitari e diritti politici. Problemi costituzionali dell'estensione del diritto di voto in ambito locale*, in www.forumcostituzionale.it, «per gli stranieri non vi sarebbe quindi una generale esclusione di tutela delle fattispecie di diritti espressamente riferite ai soli cittadini, ma tale tutela avverrebbe a livello di legislazione ordinaria, e non a livello costituzionale».

operate¹¹ sono sempre nel solco tracciato dall'art. 2 Cost., che non distingue tra regolarità e irregolarità della presenza dello straniero sul territorio – né potrebbe farlo, dato che si riferisce ai diritti garantiti all'uomo, cioè alla persona umana, la cui natura non muta a seconda della conformità alle leggi sull'immigrazione – e, di conseguenza, garantisce a tutti i diritti fondamentali “della persona umana”, nonché prefigura una parità tra cittadino e straniero regolarmente soggiornante con riguardo ai diritti “in materia civile”. Restano esclusi, e non è un caso, i diritti politici.

La dizione dell'art. 32 Cost., che qualifica il diritto alla salute come «fondamentale diritto dell'individuo», poteva lasciar intendere che fosse riferito a tutti, cittadini o stranieri e, infatti, in tal senso si è mossa la Corte costituzionale (*ex multis* sentt. 509/2000 e 252/2001), evidenziando che il diritto alla salute si estende, quanto all'oggetto, a tutte le cure giudicate essenziali e necessarie a evitare un irreparabile pregiudizio alla salute e, quanto al soggetto, anche agli stranieri irregolarmente soggiornanti sul territorio.

Ancora, il d.lgs n. 76/2005 stabilisce che la fruizione dell'offerta di istruzione e di formazione costituisce un diritto per tutti, compresi i minori stranieri¹².

La rigidità del concetto giuridico di cittadinanza comporta che la posizione del cittadino e quella dello straniero non possano essere completamente parificate a meno di rinunciare del tutto a un contenuto proprio dello *status* di cittadino¹³. A questo proposito,

¹¹ Ulteriormente, la legge n. 203/1994, di parziale esecuzione della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, firmata a Strasburgo il 5 febbraio 1992 impegna la Repubblica a riconoscere agli stranieri residenti la libertà di espressione, di riunione e associazione alle stesse condizioni dei cittadini.

¹² Per la precisione, il d.lgs 76/2005 reca «definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione a norma dell'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 28 marzo 2003, n. 53» ed è sempre molto attento a qualificare l'istruzione e la formazione come un diritto-dovere, in coerenza con l'art. 34, co. 2°, Cost. secondo il quale «l'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è *obbligatoria* e gratuita».

¹³ «Solo con l'istituzione di una “cittadinanza universale”, disancorata dalla sovranità statale, si potrà superare la dicotomia fra diritti dell'uomo e diritti del cittadino, “riconoscendo a tutti gli uomini e le donne del mondo, in quanto sem-

si crede che un'eventuale decostruzione del concetto di cittadinanza presenti molti più problemi di quanti ne risolva. In particolare, l'unico problema che verrebbe risolto è quello della distinzione tra cittadini e stranieri. In verità, non sposterebbe il problema nemmeno il mantenimento della distinzione formale con la perfetta parificazione dei diritti degli stranieri e dei cittadini, al raggiungimento della quale, perlomeno negli Stati occidentali, manca (quasi) solo l'introduzione di un pieno diritto di voto. Si rimanda ai paragrafi successivi per ulteriori considerazioni a supporto di questa affermazione.

Il potere di *imperium* che tradizionalmente si collega all'esercizio della sovranità da parte dello Stato non si può risolvere unicamente nella soggezione del singolo rispetto ai pubblici poteri. È indubbio che la presenza di un soggetto sul territorio sottoposto alla sovranità comporta il rispetto delle leggi: l'art. 3 del codice penale prevede che «la legge penale italiana obbliga tutti coloro che, cittadini o stranieri, si trovano nel territorio dello Stato».

Nello Stato democratico e sociale il rapporto tra singolo e autorità non è improntato soltanto alla soggezione, ma, conformemente con i valori fondanti, anche su un rapporto di assistenza e reciproca collaborazione. È da rilevare che il secondo comma dell'art. 3 Cost., allorché prevede l'obbligo per la Repubblica di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che [...] impediscono il pieno sviluppo della persona umana [...]», richiama i limiti alla «libertà e l'eguaglianza dei *cittadini*». Ancora una volta, si possono rintracciare nella norma tutti i più classici teoremi della scienza giuridica applicata allo Stato. In quanto fondata dai cittadini e per i cittadini, la Repubblica non può che occuparsi del benessere e della promozione sociale del popolo sovrano, cioè dei cittadini medesimi. Resta come scontato che, del benessere degli stranieri, si occuperà innanzitutto lo Stato cui essi appartengono. Con una consapevolezza che sfiora il pessimismo, la Costituzione, precisamente all'art. 35, «riconosce la libertà di emigrazione, fatti salvi gli obblighi stabiliti dalla legge nell'interesse generale, e tutela il lavoro italiano all'estero». La

plicemente persone, i medesimi diritti fondamentali»: L. Ferrajoli, *Cittadinanza e diritti fondamentali*, in «Teoria politica», 9/1993, p. 75.

Repubblica si impegna a tutelare, per quanto possibile, i suoi cittadini anche se non presenti sul territorio italiano, con un meritevole slancio che, tuttavia, nasconde la concreta preoccupazione che l'Italia, anche nella Repubblica, possa restare quello stesso Paese di emigrazione che era stato nei decenni precedenti. È significativo che l'emigrazione venga riconosciuta come "libertà", e che, a sua volta, venga sottoposta al limite degli «obblighi stabiliti dalla legge nell'interesse generale», che si possono – più che mai in questa sede – leggere come obblighi di solidarietà tra concittadini.

3. IL "DOVERE DI CITTADINANZA"

La lettura presentata sopra, che estende un'ampia serie di diritti al non cittadino, non comporta la totale parificazione del cittadino e dello straniero né lo svuotamento dello *status* della cittadinanza.

L'alternanza di diritti garantiti ai cittadini (con le precisazioni che si sono commentate) e di diritti garantiti a tutti si interrompe, nella lettura del testo costituzionale, con l'inizio del Titolo IV della Parte I, rubricato "rapporti politici", che comprende gli artt. da 48 a 54 e, tra questi, l'unica disposizione rivolta a "tutti" è quella contenuta nell'art. 53, ma, come noto, trattasi di un dovere e non di un diritto, in quanto «Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva».

Nei rapporti politici la distinzione tra cittadino e straniero si fa sensibile. I cittadini godono dei diritti politici, dai quali gli stranieri sono esclusi¹⁴. In particolare, è il diritto di voto a essere assolutamente caratterizzante: solo i cittadini sono chiamati alle consulta-

¹⁴ «Cittadini sono coloro che non solo condividono un destino politico, ma che contribuiscono anche a forgiarlo, partecipando, direttamente o più spesso via rappresentanti, alla creazione delle leggi che sono poi tenuti a obbedire»: S. Rossi, *La porta stretta: prospettive della cittadinanza post-nazionale*, in www.forumcostituzionale.it. «Un cittadino deve poter essere capace di introdurre *inputs* nel processo di formazione della volontà collettiva»: M. La Torre, *Cittadinanza e ordine politico. Diritti, crisi della sovranità e sfera pubblica. Una prospettiva europea*, Giappichelli, Torino 2004, p. 236.

zioni elettorali, dalle quali gli stranieri sono esclusi. Secondo l'art. 67 Cost., «ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione». Tuttavia, anche per quanto riguarda il diritto di voto, sarebbe ormai scorretto ritenere che spetti in via esclusiva ai cittadini, poiché è necessario distinguere tra diverse categorie di stranieri e diverse categorie di consultazioni elettorali.

Il d.lgs n. 197 del 1996 ha esteso l'elettorato alle elezioni locali ai cittadini dei Paesi membri dell'Unione Europea¹⁵ e, per quanto riguarda i cittadini di Stati non membri dell'UE, l'art. 2, comma quarto, del già citato d.lgs. n. 286 del 1998, prevede che «lo straniero regolarmente soggiornante partecipa alla vita pubblica locale». Nonostante l'art. 117, co. 2°, lett. b) riservi allo Stato la legislazione esclusiva in materia di immigrazione, nella fase statutaria che ha fatto seguito alla riforma del Titolo V, anche alcune Regioni si sono impegnate per la promozione del diritto di voto degli stranieri. In particolare, la Regione Toscana ha inserito nel proprio statuto (art. 3, co. 6° st. Toscana) la norma secondo la quale «la Regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l'estensione del diritto di voto agli immigrati» e la Regione Emilia-Romagna ha inserito tra gli obiettivi (art. 2, co. 1°, lett. f) st. Emilia) «il godimento dei diritti [...] degli immigrati [...] assicurando, nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti» e ha comunque esteso agli stranieri gli strumenti di partecipazione (art. 15)¹⁶.

La cittadinanza europea¹⁷ – che si aggiunge, non si sostituisce

¹⁵ *Ex multis*, E. Grosso, *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino 2001; T. Giupponi, *Il diritto di voto agli stranieri, tra "cittadinanza" e autonomie territoriali*, in www.forumcostituzionale.it.

¹⁶ T. Giupponi, *Gli stranieri extracomunitari e la vita pubblica locale: c'è partecipazione e partecipazione...*, in «Le Regioni», 1/2006, pp. 195ss.; D. Sar-do, *Il dibattito sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri residenti*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; più risalente il contributo di L. Palad-in, «Cittadinanza regionale» ed elezioni consiliari, commento alla sentenza n. 26/1965 della Corte costituzionale, in «Giur. cost.», 1965, p. 266.

¹⁷ E. Ferrari, *L'uguale libertà del cittadino europeo: linee di frattura della corrispondente concezione nazionale di uguale libertà*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 2007, pp. 931ss; L. Moccia, *Dal mercato alla cittadinanza: per un itinerario "ideologico"*

alla cittadinanza nazionale e comunque da quest'ultima dipende quanto all'acquisizione – ha modificato in profondità il rapporto tra cittadini e diritto di voto per quanto riguarda l'ordinamento italiano. Non si può dimenticare, infatti, che soltanto con la Repubblica, nel 1946, si è giunti al suffragio universale e che lo stesso diritto di voto non è sempre stato pacifico per gli stessi cittadini, essendo basato prima su criteri censitari e poi garantito ai soli uomini maggiorenni. L'apertura a cittadini di altri Paesi, seppur membri dell'UE¹⁸, per quanto possa non essere una novità in altri tempi e in altri ordinamenti, lo è con riguardo all'ordinamento italiano.

Resta un limite costituzionale al voto per le elezioni politiche: secondo l'art. 48 Cost. «sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età». Il limite pare invalicabile senza una revisione costituzionale¹⁹, così come è stata una legge costituzionale, la 1/2000, a introdurre modalità specifiche per l'esercizio del diritto di voto per i cittadini residenti all'estero.

di diritto privato europeo, in «La cittadinanza europea», 1/2002, pp. 139ss.; G. Martinico - R. Castaldi (edd.), *Rethinking (EU) Citizenship*, in «Perspectives on Federalism», 2011, vol. 3, n. 2.

¹⁸ Per quanto riguarda gli stranieri extracomunitari, è nota la vicenda dei Comuni di Genova e Forlì, i quali avevano disposto l'estensione del diritto di voto agli immigrati regolarmente residenti in ambito locale con un provvedimento poi annullato dal Governo. Sulla vicenda T. Giupponi, *La partecipazione degli stranieri extracomunitari alle elezioni comunali e circoscrizionali: le (contraddittorie) risposte di Palazzo Spada al "caso Genova"*, in www.forumcostituzionale.it. Cf. A. Rodano, *Il diritto di voto agli immigrati: quali possibilità di intervento per le autonomie territoriali?*, in www.studielettorali.it.; M.T.P. Caputi Jambrenghi, *Partecipazione e cittadinanza negli enti locali*, in Aa. Vv., *La partecipazione negli enti locali. Problemi e prospettive*, a cura di F. Manganaro - A. Romano Tassone, G. Giappichelli, Torino 2002, pp. 11ss.

¹⁹ Resta minoritaria la posizione secondo cui «non è mai stato dimostrato in modo convincente che il disposto dell'art. 48 comma 1 Cost., nel riferire ai "cittadini" il diritto di voto, vieti al legislatore ordinario di estendere tale diritto, sia pure con limiti e condizioni particolari, al di là della cerchia di cittadini»: M. Cuniberti, *Alcune osservazioni su stranieri, voto e cittadinanza*, in www.forumcostituzionale.it.

Il diritto di voto per gli stranieri²⁰, dunque, diventa un problema che presenta due facce contrapposte ma strettamente correlate: il diritto al voto degli stranieri in quanto stranieri e le regole per la concessione della cittadinanza²¹. Se, infatti, resta impossibile per gli stranieri votare con la propria cittadinanza d'origine, le stesse persone fisiche potrebbero votare senza difficoltà se venisse loro concessa la cittadinanza italiana. Ecco perché il problema si sposta sulle regole – puramente tecniche solo all'apparenza – sulla concessione della cittadinanza.

Prima di affrontare compiutamente questo problema, si vuole tuttavia sottolineare che lo *status* di cittadino non comporta soltanto dei diritti, tra cui quello di voto è forse il più significativo sul piano della partecipazione democratica.

Lo *status* di cittadino comporta anche dei doveri²². Secondo l'art. 54 Cost. «tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi»²³. In secondo luogo, secondo l'art. 4, co. 2° Cost., «ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società». Ancora, l'art. 52 Cost. vuole che «la difesa della Patria è sacro dovere del cittadino». Anche l'esercizio del diritto di voto è «dovere civico» (art. 48 Cost.).

Il legame tra Stato e cittadino, che nella forma di Stato demo-

²⁰ P. Falzea, *La riforma del sistema della cittadinanza ed il problema del voto agli stranieri*, in Aa. Vv., *Evoluzione sociale ed evoluzione normativa nella società complessa*, Giappichelli, Torino 2004.

²¹ Osserva T.E. Frosini, *Gli stranieri tra diritto di voto e cittadinanza*, in www.forumcostituzionale.it, che «il diritto di voto, o meglio la capacità elettorale [...], e la cittadinanza sono due istituti giuridici differenti, disciplinati da fonti di grado diverso, e pertanto sarebbe più opportuno trattarli separatamente», ma aggiunge che «il legame fra il diritto di voto e la cittadinanza è dato dal fatto che per esercitare l'uno, il diritto di voto, occorre avere l'altro, cioè la cittadinanza».

²² Cf. i contributi in Aa. Vv., *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, a cura di R. Balduzzi - M. Calvino - E. Grosso - J. Luther, Giappichelli, Torino 2007.

²³ L. Ventura, *La fedeltà alla Repubblica*, Giuffrè, Milano 1984; Id., *Art. 54*, in *Commentario della Costituzione*, Rapporti politici, Zanichelli, Bologna 1994, pp. 47ss.

cratico e sociale non è sudditanza e sottoposizione all'astratto volere del detentore del potere, non è nemmeno una relazione a senso opposto in cui il cittadino è beneficiario di una serie di diritti o regalie che gli derivano dalla sua appartenenza alla comunità. Il legame è a doppio senso ed è ben messo in rilievo dal principio fondamentale di cui all'art. 4, co. 2°, Cost. Il progresso materiale o spirituale della società è definito come *dovere* per il cittadino, anche se si tratta di un'attività molto difficile da circoscrivere giuridicamente. Si concretizza in un'adesione convinta e volontaria del cittadino nei confronti della società, in un'attività che, qualsiasi essa sia, rappresenti un valore aggiunto.

Parallelamente, lo straniero è soggetto al rispetto della legge dello Stato sul cui territorio si trovi e nulla può obbligarlo a trasfigurare il mero rispetto della legge in attività che contribuisce al progresso della società. L'art. 4, co. 2° Cost. va molto oltre il principio del *neminem laedere* che pare sottoposto al principio generale di cui all'art. 3 del codice penale. Certo, nulla impedisce allo straniero di contribuire *sponte sua* al progresso materiale o spirituale della società italiana, ma è altrettanto vero che non si può, per questo specifico dovere costituzionale, del tutto *sui generis* quanto a contenuto prescrittivo, richiamare una generica estensione dei diritti del cittadino ai diritti dello straniero e parificare le due situazioni.

È in questo senso che qui si legge la sentenza 172/1999²⁴ della Corte costituzionale, che è stata in più casi citata dalla dottrina a sostegno di interpretazioni anche differenti della cittadinanza e dei diritti e doveri ad essa correlati. Nel caso di specie, il giudice delle leggi ha ritenuto non incompatibile con la Carta costituzionale l'art. 16, co. 1 della l. 91/92, che sottoponeva all'obbligo del servizio militare gli apolidi, richiamandosi a una «comunità di diritti e di doveri più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto». Quella che la Corte fa salva è una norma che introduce un dovere, dunque una norma gravosa

²⁴ A commento cf. E. Grosso, *Sull'obbligo di prestazione del servizio di leva da parte degli apolidi. Spunti di riflessione verso nuove possibili concezioni della cittadinanza*, e G. Moschella, *Sul mantenimento dell'obbligo del servizio militare di leva agli apolidi: una interpretazione discutibile della Corte*, entrambi in «Giur. cost.», 1999.

che, come tale, deve trovare una radice costituzionale. Ecco perché trarre da una simile affermazione la conseguenza che esiste una forma di “cittadinanza estesa” che trascende i limiti della cittadinanza come configurata dalla legge significa leggere nelle parole della Corte costituzionale più di quanto essa non abbia inteso²⁵.

Si ritiene, dunque, che siano i doveri, piuttosto che i diritti, a fare la differenza tra la posizione dello straniero e quella del cittadino, anche se è necessario sganciare il richiamo ai doveri dalla soggezione. Ancora una volta, è l’art. 4, co. 2° Cost. a indicare la via di un dovere fondamentale, dalla difficile, se non impossibile, esigibilità giuridica, ma assolutamente indispensabile per la crescita di una Nazione. Quale sarebbe il destino di un Paese del quale i suoi stessi cittadini si disinteressassero completamente? Quale la sorte di una società civile indifferente a sé stessa e, a maggior ragione, alle proprie istituzioni? Nonostante l’Italia sia un Paese in cui Patria e patriottismo non sono concetti usuali né particolarmente ricorrenti nell’immaginario collettivo²⁶, c’è in realtà abbastanza sentimento per credere e far vivere una Nazione. Qualora venisse davvero meno il contenuto dell’art. 4 Cost. – si ritiene, anche con riguardo al primo comma – poco resterebbe anche del principio fondamentale di cui al seguente art. 5, che vuole la Repubblica una e indivisibile.

4. IL BIVIO. APERTURE E CHIUSURE DELLA CITTADINANZA

La ricostruzione che si è finora condotta non ha l’ambizione di trattare tutti gli aspetti legati a quel complesso intreccio di norme

²⁵ La Corte conferma questa lettura allorché, nel punto 2.1. del considerato in diritto, ritiene che «la portata normativa della disposizione costituzionale è infatti, palesemente, quella di stabilire in positivo, non già di circoscrivere in negativo i limiti soggettivi del dovere costituzionale».

²⁶ Cf. M. Salvadori, *La tradizione repubblicana nell’Italia dell’Ottocento e del Novecento*, in Aa. Vv., *Libertà politica e virtù civile. Significati e percorsi del repubblicanesimo classico*, a cura di M. Viroli, Fondazione Agnelli, Torino, 2004, spec. pp. 245ss. sull’eclissi del concetto di Patria e di patriottismo dopo il 1945.

giuridiche che fa capo allo *status* di cittadino, ma vale a ricordare alcuni punti fondamentali e a porre l'attenzione su alcuni elementi che possono adesso consentire uno sguardo ulteriore su alcuni elementi centrali che si portano a ulteriore valutazione.

Nel momento in cui la cittadinanza incrocia tanti temi critici della teoria statale, è impossibile non domandarsi quale sia la distribuzione ottimale dei diritti e doveri del cittadino e del non cittadino. È giusto che gli stranieri votino? È opportuno facilitare l'acquisizione della cittadinanza? È stato opportuno inserire con apposita riforma costituzionale specifiche modalità per il diritto di voto per i cittadini italiani residenti all'estero? È opportuno che la cittadinanza ottenuta per matrimonio abbia regole molto diverse rispetto alla cittadinanza ottenuta per residenza²⁷?

La risposta della politica si muove su presupposti e binari tipici della discrezionalità che appartiene a partiti, movimenti e ideologie, ma non è impossibile cercare una risposta da presupposti giuridici e costituzionali in particolare.

Il Presidente della Repubblica Napolitano ebbe a dichiarare: «Mi auguro che in Parlamento si possa affrontare anche la questione della cittadinanza ai bambini nati in Italia da immigrati stranieri. Negarla è un'autentica follia, un'assurdità. I bambini hanno questa aspirazione» (22 novembre 2011). A rigore logico, l'affermazione ha soltanto elementi per essere qualificata come auspicio di natura politica. Così decontestualizzata, essa si compone di parti giustapposte e indimostrate, ma, anche volendo ricostruire il complesso dell'argomentazione, non si può dare altro significato se non quello politico. Eppure è significativo che sia stata espressa nientemeno che dal capo dello Stato in carica e che sia stata diretta alle istituzioni, iniziando, come ovvio, dal legislatore.

Nel frattempo, anche la dottrina si impegna in auspici al legislatore affinché vengano riviste, secondo determinate linee che l'autore di volta in volta configura, le regole sulla cittadinanza; oppure perché ne venga rivisitato il concetto; o perché si arrivi a una revisione costituzionale. A prescindere dall'individuazione di ogni

²⁷ Su questo punto specifico, per una risposta critica P. Ciarlo, *Nuovi cittadini e vecchie sudditanze*, in www.costituzionalismo.it.

singola proposta di intervento o di auspicio, non è difficile credere che esse possano venire ricondotte a due possibili alternative logiche. La prima, più frequentata, corrisponde all'apertura della cittadinanza, nel senso di una più semplice concessione, di una maggiore integrazione, di una più compiuta parificazione tra diritti dei cittadini e degli stranieri; la seconda, all'opposto, nel senso di una chiusura della cittadinanza, che sia più attenta alla concessione dello *status*, che valga a valutare con attenzione i casi di concessione. Per quanto prevalgano gli argomenti nel primo dei sensi detti, è abbastanza evidente che ogni argomentazione può essere utilizzata anche *a contrario* e, con le opportune elaborazioni logiche, avere un contrappeso in un'argomentazione opposta.

Ecco dunque che torna la discrezionalità politica, che diventa anche discrezionalità ideologica. Non è difficile schierarsi rispetto alle domande che si sono poste più sopra, non è sommamente difficile – al buon interprete – nemmeno trovare argomentazioni giuridiche valide. Piuttosto, è molto più complesso lasciar fuori dalla contesa idee che preesistono al diritto.

La cittadinanza deve essere “aperta” oppure “chiusa”²⁸? La via dell'integrazione degli stranieri precede o segue la concessione della cittadinanza? Quali criteri è opportuno fissare, anche in via legislativa, per l'ottenimento della cittadinanza?

5. L'OTTICA DELLA FRATERNITÀ COME PRINCIPIO COSTITUZIONALE PER UNA NUOVA VALUTAZIONE DELLA CITTADINANZA

Se si condivide l'assunto secondo il quale nella valutazione *giuridica* della cittadinanza vi sia un ineliminabile spazio per valuta-

²⁸ Per citare un esempio (storico) limite, la legge 31 gennaio 1926, n. 108 configurava la perdita della cittadinanza (e, nei casi più gravi, il sequestro o la confisca dei beni) quando il cittadino «commetta o concorra a commettere all'estero un fatto diretto a turbare l'ordine pubblico nel Regno o da cui possa derivare danno o diminuzione del buon nome o del prestigio dell'Italia anche se il fatto non costituisca reato».

zioni extragiuridiche che non solo possono essere condizionanti – ciò non costituisce una novità – ma addirittura determinanti, potrebbe venire in rilievo la tentazione di abbandonare qualsiasi rilievo di scienza giuridica relativo alla cittadinanza che vada oltre il più stretto tecnicismo in relazione alle norme operative e, in questo modo, superare le critiche mosse al paragrafo che precede.

Da quanto sopra rilevato è chiaro che questa non è l'opinione della dottrina unanime, che spesso si spende e si impegna in auspici e considerazioni *de iure condendo* ovvero di *sollen*. Si ribadisce qui che un simile *self-restraint* della scienza giuridica possa dimostrarsi non ottimale. Proprio perché al centro di una fitta rete di interrelazioni tra concetti giuridici fondanti, anche la cittadinanza – al pari della sovranità, della *res publica* e di altri concetti già richiamati – non può essere lasciata alla sola discrezionalità politica del legislatore.

D'altra parte, altrettanto opinabile sarebbe lasciare ogni valutazione alla discrezionalità pre-giuridica dell'interprete. Ecco che qui può trovare uno spazio importante una declinazione del principio giuridico costituzionale di fraternità.

In particolare, si vuole dimostrare come la cittadinanza comporti un vincolo di fraternità tra i detentori dello *status* di cittadino e, di conseguenza, come il vincolo di fraternità possa caratterizzare alcuni elementi decisivi, *in primis* i doveri dei cittadini nonché le regole sulla concessione della cittadinanza agli stranieri.

È bene precisare che tale ottica non comporta in alcun modo una semplificazione delle problematiche sopra esposte, piuttosto, comporta una rilettura di alcuni aspetti secondo il principio di fraternità e dunque un diverso inquadramento dei problemi.

Si rende necessario, a questo punto, chiarire che cosa si intenda per “fraternità”, anche se il dibattito relativo alla sua definizione e alla possibilità di renderla “operativa”, in particolare nell'ambito del diritto costituzionale, non sia ancora giunto a un approdo definitivo²⁹. Esiste però la possibilità di una prima approssimazione

²⁹ Significativi, al riguardo, due saggi, relativi rispettivamente alla scienza politica e al diritto, di R. Mardones, *Verso una precisione concettuale della fraternità politica*, e di A. Cosseddu, *L'orizzonte del diritto “luogo” delle relazioni*, entrambi in A.M. Baggio (ed.), *Caino e i suoi fratelli. Il fondamento relazionale nella politica e nel diritto*, Città Nuova, Roma 2012, rispettivamente a pp. 76ss. e 132ss.

definitoria del concetto, ricavata dallo studio di comparazione del significato di “fraternità” nelle narrazioni originarie di diverse civiltà: in questo senso

la relazione indicata dalla fraternità è qualche cosa di esatto, di preciso e non confondibile: indica una relazione di parità tra due soggetti diversi [...] Da ognuno di loro può scaturire una scelta, una direzione propria che, per quanto lontane fra loro, sono in partenza perfettamente “pari” in valore umano e dignità; l’uguaglianza, tra fratelli, consiste nella possibilità di essere, ciascuno, libero nella propria diversità. Questo contenuto del concetto di fraternità – contenuto minimo e, direi, provvisorio, ma necessario per proseguire e, dunque, di valore definitorio – non è soltanto intuitivo ed esperienziale, bensì è confermato e sostenuto dallo studio comparato della fraternità così come è presentata e interpretata nelle narrazioni originarie e nelle pratiche di molte diverse civiltà³⁰.

Questa relazione di uguaglianza tra pari manifesta una dimensione orizzontale delle relazioni che è costitutiva della vita associata e che trova riscontro a livello della Carta fondamentale della Repubblica. Recente dottrina si è occupata di ricavare un significato specifico per il principio di fraternità in senso costituzionale³¹. In particolare, «una importante dimensione orizzontale della solidarietà» è rimasta «lungamente incompresa»³²:

³⁰ A.M. Baggio, *Introduzione. La fraternità come categoria politica*, in Id., *Caino e i suoi fratelli*, cit., p. 11.

³¹ Cf. A. Marzanati - A. Mattioni, *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Città Nuova, Roma 2007; I. Massa Pinto, *Costituzione e fraternità. Una teoria della fraternità conflittuale: “come se” fossimo fratelli*, Jovene, Napoli 2011; Id., *Sussidiarietà e fraternità alla prova: due declinazioni sintomatiche della critica antiformalista*, in www.rivistaaic.it, 4/2011; F. Pizzolato, *Il principio costituzionale di fraternità. Itinerario di ricerca a partire dalla Costituzione italiana*, Città Nuova, Roma 2012; F. Pizzolato - P. Costa, *Principio di fraternità e modernità giuridica*, in www.costituzionalismo.it, 2013.

³² Di principio “dimenticato”, sia pure in senso politologico, tratta A.M. Baggio, *Il principio dimenticato. La fraternità nella riflessione politologica contem-*

La fraternità, implicita nella Costituzione, è proprio questa solidarietà “orizzontale”, che si esprime attraverso sia la promozione della capacità di cura liberamente intrapresa dai cittadini, singoli o associati, sia l’adempimento, da parte di questi, di doveri contenuti in norme prescrittive³³.

Quale base giuridica si propone l’art. 2 Cost., in particolare l’ultimo semiperiodo, nella parte in cui prevede che «la Repubblica [...] richiede l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale»³⁴.

È corretto – e per certi versi anche consolatorio – insistere sui diritti inviolabili dell’uomo che la Repubblica, sempre all’art. 2 Cost., riconosce e garantisce, ma non si può dimenticare che la medesima norma compie il richiamato cenno a doveri che, specularmente alla definizione di “inviolabili” quanto ai diritti, definisce “inderogabili”. Come i diritti inviolabili sono riconosciuti all’uomo in quanto tale, cittadino o meno che sia, anche i doveri inderogabili non conoscono un limite rapportato alla cittadinanza.

La più semplice declinazione è indubbiamente il dovere di concorrere alle spese pubbliche (art. 53 Cost.), seguito dalle prestazioni personali e patrimoniali (art. 23 Cost.). «La Repubblica riconosce [...] e richiede»: nella garanzia come nella richiesta non è fatto cenno ai destinatari, i quali possono essere tutti coloro che si trovano nella soggezione della sovranità italiana.

Da questo cardine logico e giuridico si possono far discendere una serie di conseguenze relative all’integrazione degli stranieri, al diritto di voto e alla cittadinanza in generale. Procedendo con

poranea, Città Nuova, Roma 2007.

³³ F. Pizzolato, *Fraternità (principio di)*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche. Aggiornamento*, UTET, Torino 2012, p. 400.

³⁴ Esula dalle finalità della presente ricostruzione un confronto e un approfondimento specifico tra il principio costituzionale di solidarietà (sul quale si segnalano, *ex multis*, F. Giuffré, *La solidarietà nell’ordinamento costituzionale*, Giuffré, Milano 2002 e più di recente A. Apostoli, *La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia*, Giuffré, Milano 2012) e quello di fraternità, confronto per il quale si rimanda alla dottrina sopra citata.

ordine, si prenda in considerazione l'integrazione.

La compresenza su un determinato territorio di persone provenienti da culture diverse crea nei Paesi occidentali una società che si definisce multiculturale, nella quale la coesistenza non è necessariamente finalizzata all'uniformità. Allo stesso modo, l'integrazione dello straniero non è – e forse nemmeno può essere – considerata come una mera fase transitoria in cui, col passare del tempo, o finanche delle generazioni, lo straniero assorbirà la cultura del Paese ospite fino a rendersi indistinguibile dai cittadini "autoctoni". Di conseguenza, la coesistenza di più culture può generare dei problemi di convivenza.

Per quanto generica, la soluzione proposta fa leva proprio sull'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. È vero che la semplice permanenza sul territorio dello Stato non crea automaticamente un soggetto inserito nel tessuto sociale. È ancora vero che nemmeno la frequenza della scuola garantisce da sola una piena integrazione. Anche il solo pagare le tasse (solidarietà economica in senso lato) non garantisce la piena integrazione³⁵. Tuttavia, la compresenza di tutti e tre gli aspetti citati dalla Costituzione lascia presumere il raggiungimento dell'integrazione. Non si tratta soltanto di una versione aggiornata di quella regola già contenuta nella l. 8 settembre 1932, n. 1332, secondo la quale per l'ottenimento della cittadinanza era necessario aver dato «prove non dubbie di sentimenti di italianità», ma dello spostamento della condivisione – se si vuole, della fraternità – su un piano più alto, di valori costituzionali. Ancora una volta, il principio del *neminem laedere*, fondamentale per un'ordinata convivenza civile, è trasfigurato nel senso di un'appartenenza di livello molto più alto e di qualità intensa.

In secondo luogo, il diritto di voto. Quando la Costituzione elenca le caratteristiche del voto, all'art. 48, le indica come «personale, uguale, libero e segreto». Dietro questa elencazione c'è

³⁵ Si domanda, retoricamente, P. Bonetti, *Italiani si nasce e si diventa (ieri, oggi e domani)*, in www.forumcostituzionale.it: «ciò che conta può essere soltanto il contributo finanziario o anche il contributo di lavoro (incluso il rientro produttivo in Italia di italiani emigrati e diventati imprenditori) e di diffusione nel mondo della cultura italiana?».

l'essenza del cittadino elettore, intelligente, informato, amante della *res publica*. Uno scettico potrebbe sostenere che questa sia un'illusione che contrasta con la realtà dei fatti, ma se davvero si dimostrasse che gli elettori sono disattenti, umorali e faziosi si minerebbe la credibilità stessa del metodo democratico. Il titolare del diritto di voto è un cittadino con standard adeguati (cioè alti, in una democrazia matura come quella italiana) di sensibilità politica, con una visione propria e compiuta dell'opportunità, interessato alla gestione della cosa pubblica e al bene comune. Si potrebbe, in sintesi, sostenere che l'elettore sia fraterno.

Ecco quindi stabiliti i requisiti per l'ottenimento del diritto di voto. Ancora una volta, non si vogliono limitare i doveri inderogabili al solo versante politico, ma si rende necessario intenderli come un tutto unico. Le elezioni sono occasione di divisione perché i cittadini si dividono in fazioni, in quelle parti totali, secondo celebre definizione³⁶, che sono i partiti politici, ma le elezioni sono soprattutto elemento di unità. Ragionando a contrario, quale futuro avrebbe un Paese in cui i voti fossero autenticamente settari e faziosi, dati a soggetti politici interessati solo al proprio tornaconto e a quello dei propri elettori? Nella parzialità dei partiti politici c'è una visione totale che permette di non perdere di vista il bene comune, in altri termini, c'è insita la necessaria fratellanza tra tutti i componenti della società civile. Ecco perché la mera partecipazione al voto, come se il principio "una testa un voto" dovesse valere forzatamente per tutte le teste, deve subordinarsi alla maturità necessaria all'esercizio dello stesso. Non a caso per tutti i cittadini la Costituzione fissa il requisito della maggiore età, presunzione giuridica di maturità.

Se questi sono i requisiti per accedere alla cittadinanza, a mente dell'art. 2 e dell'art. 4 Cost., si sono definite anche le caratteristiche del cittadino in generale. Colui che ha la cittadinanza italiana non solo deve adempiere ai doveri inderogabili di cui all'art. 2 Cost., ma deve anche impegnarsi secondo lo specifico dovere di cui all'art. 4, co. 2° Cost.

Per quanto possa suonare retorico, la fraternità richiede amor

³⁶ C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano 1940. A breve commento P. Pinna, *Il costituzionalismo inclusivo*, in www.dirittoestoria.it.

di Patria e la consapevolezza, che corrisponde a volontà, di migliorarla. I tempi di crisi suggeriscono una nuova domanda che svela le conseguenze dell'eventuale assenza di tale caratteristica. In presenza di una Patria in crisi, economica ma non solo, l'atteggiamento del buon cittadino può essere quello – *absit iniuria verbis* – del topo che abbandona la nave mentre affonda? La fedeltà alla Repubblica non può risolversi nello svincolare dai doveri e dalle situazioni difficili cercando riparo in un altro Paese con meno problemi economici, magari nella speranza che i requisiti per la concessione della cittadinanza siano poco stringenti. La fraternità ripudia un concetto di cittadinanza mercenaria, da ottenere o comunque mantenere fino a quando duri la buona sorte. E non si può invocare la libertà di espatrio di cui all'art. 35 Cost., che ben altri presupposti ha rispetto all'abbandono noncurante della propria patria in ristrettezze. Allo stesso modo, ben più evidente è il dovere di difesa, "sacro" secondo la stessa Costituzione, che in quest'unica occasione spende un termine poco laico. Un esercito di cittadini infedeli è un'ottima misura di una Patria fallita ancor prima di scambiare il primo colpo con il nemico. Di nuovo, per quanto suoni retorico, l'impegno della cittadinanza è un impegno duraturo e vitalizio e lo dimostra bene l'art. 4, co. 2° Cost. nel richiedere un impegno costante, indefesso. Infatti, mentre il primo comma fa riferimento al lavoro e, dunque, a un'attività lavorativa, il secondo comma si sgancia dal riferimento al lavoro. Anche il cittadino che non lavora più, quello che non può lavorare, quello che, semplicemente per ragioni di giovanissima età, non ha ancora iniziato a lavorare, trova la propria collocazione nell'obbligo di concorrere al progresso materiale o spirituale della società.

La fraternità, così come si è interpretata, permette di risolvere sotto un piano diverso i problemi relativi ai nuovi cittadini e permette di riscoprire, per i cittadini vecchi come per quelli nuovi, un significato di appartenenza che non può che arricchire la Nazione.

SUMMARY

This article examines the status of citizens in the light of the principle of fraternity. Citizenship is not simply an expression of the relationship between the State and the citizen, it is an important concept for the structure of civil society itself. Here the intention is to look at the rights and duties of citizens (and by contrast and comparison, of non-citizens) from the point of view of the juridical and constitutional principle of fraternity. In this way, we can study the concept of fraternity in the Italian Constitution from the point of view of the citizen, with the aim of improving the relationship between the State and the citizen through the constitutional norms that govern it.