



6 FEBBRAIO 2019

Paradossi della cittadinanza nella legge
di conversione del decreto legge c.d.
“Sicurezza”

di Cristina Bertolino

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino



Paradossi della cittadinanza nella legge di conversione del decreto legge c.d. “Sicurezza”*

di Cristina Bertolino

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino

Sommario: 1. Premessa. 2. Le migrazioni quale fenomeno strutturale governabile con una *multilevel governance*. 3. La cittadinanza e i suoi paradossi.

1. Premessa.

La recente Legge n. 132 del 1° dicembre 2018 ha convertito, con modifiche, il decreto-legge n. 113 del 4 ottobre 2018 recante «*Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate*», più comunemente noto, anche per la divulgazione mediatica che ne è stata data da parte del Ministro degli Interni, come «Decreto Sicurezza». La novella normativa ha tuttavia suscitato, sin da principio, un ampio dibattito a livello politico, sociale e nella dottrina giuspubblicistica.

Nel contributo si intendono sottolineare in particolare tre profili di analisi e criticità: il primo inerente al metodo con cui è stata adottata la normativa; gli altri due relativi, più nello specifico, all'art. 14 della L. 132/2018, rubricato «*Disposizioni in materia di acquisizione e revoca della cittadinanza*», ritenendosi che la disposizione finisca con il provocare un 'cortocircuito' e un paradosso rispetto al concetto stesso di cittadinanza.

2. Le migrazioni quale fenomeno strutturale governabile con una *multilevel governance*.

Le nuove norme sulla sicurezza – volte, in realtà, per molta parte, a contrastare il fenomeno migratorio – sono state approvate adottando una logica prettamente verticistica, secondo cui, in definitiva, lo Stato, il Governo nello specifico, risulta essere l'unico decisore mentre gli enti territoriali sono meri centri di esecuzione di tali decisioni nei rispettivi ambiti di competenza. Una prospettiva rilevabile anche in ambito

* Intervento al Convegno “Nuove norme sulla sicurezza: profili applicativi e criticità interpretative”, organizzato da *federalismi*, FormAP e Osservatorio sui processi di governo, Roma, 23 gennaio 2019.

internazionale ed europeo, quando si rifletta sulla recente vicenda della mancata adesione al c.d. *Global Compact*¹.

Gli episodi di ‘ribellione civile’ e di ‘obiezione di coscienza’ di alcuni Sindaci e il ricorso alla Corte costituzionale da parte di alcune Regioni² sono tuttavia indicativi del fatto che questa logica non corrisponde adeguatamente alla realtà, e di come il legislatore statale abbia sottovalutato eccessivamente il nesso tra enti territoriali, regionali e locali, e la gestione del fenomeno migratorio nella sua interezza.

È indubbio che la realtà del fenomeno migratorio, in ogni sua proiezione, incida a fondo e concretamente su ogni aspetto dell’ordinamento giuridico, globalmente inteso, rispetto a qualsivoglia sistema statale. Non per questo, tuttavia, l’intervento degli enti substatuali è da escludersi, poiché si rischia, come è in effetti avvenuto nel caso di specie, di adottare un’impostazione tipicamente ottocentesca, non più idonea ad affrontare la situazione per come sta da tempo caratterizzandosi nel Terzo Millennio.

La recente novella legislativa ha inteso pretendere, una volta ancora, che la situazione migratoria sia solo emergenziale e che essa attenga e attenti alla sicurezza pubblica. Precisa e oculata scelta politica, questa, accompagnata da una campagna mediatica, che non appare tuttavia convincente dal punto di vista ordinamentale, atteso che l’ambito materiale della ‘sicurezza’ risulta differente da quello della ‘immigrazione’ e delle molte politiche per l’immigrazione (assistenza sociale, tutela della salute, istruzione, formazione, tutela del lavoro, etc.).

La scelta di affrontare il tema dell’immigrazione sotto un profilo esclusivamente securitario è stata inoltre affiancata dall’adozione – ovviamente non per questi soli motivi – della decretazione d’urgenza, la quale suscita perplessità e dubbi di legittimità costituzionale in relazione alla mancanza – per quanto già sottolineato poc’anzi – dei requisiti di necessità e urgenza e riguardo alla omogeneità interna del decreto-legge e della relativa legge di conversione. Si rileva inoltre come si tratti dell’ennesima ipotesi di rafforzamento dell’Esecutivo a discapito, qui perpetuato in maniera rilevante, dell’Assemblea legislativa. Bisogna, al contrario, prendere definitiva coscienza che quello migratorio è un fenomeno insito nelle democrazie odierne, rispetto al quale occorre una gestione maggiormente strutturata, quasi ordinaria, che esige di necessità una *multilevel governance*.

A tal proposito, esempio di buona prassi di *multilevel governance*, sistema certamente migliorabile, ma che ha già dato risultati virtuosi, è senza dubbio il c.d. «*Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*» (SPRAR).

¹ Come risaputo, il *Global compact for safe, orderly and regular migration* è un documento promosso dalle Nazioni Unite e sottoscritto da diversi Stati, che prevede la condivisione di alcune linee guida generali sulle politiche migratorie per provare a dare una risposta coordinata e globale al fenomeno. L’Italia avrebbe dovuto aderire alla versione finale del *Global compact* sull’immigrazione durante il vertice di Marrakech del 10 e 11 dicembre 2018. Il Governo italiano, invece, si è rifiutato di prendervi parte e di sottoscrivere, per il momento, l’accordo.

² Cfr., sul punto, A. RAUTI, *Il D.L. n. 113 del 2018 e la logica dei contropoteri territoriali*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1/2019, 1 ss.

Esso attesta infatti l'esperienza di enti territoriali che hanno saputo porre in atto un'accoglienza integrata degli immigrati³, volta non a rompere ma a rigenerare e rafforzare il vincolo solidale tra quanti, cittadini italiani e non, insistono sul proprio territorio, e a ripopolare alcune aree interne del Paese, creando opportunità di crescita e di sviluppo per tutti. A partire dunque da alcune pratiche di accoglienza decentrata e in rete, sviluppatasi in particolare nel Sud Italia, nella c.d. 'dorsale dell'ospitalità'⁴, e realizzatesi alla fine degli anni Novanta, in concomitanza con l'arrivo di profughi curdi, si è cercato di superare la logica del mero controllo e dell'identificazione operati nei centri di accoglienza, con l'intento di inserire e, soprattutto, di integrare gli immigrati nel tessuto sociale e urbano. Il Ministero dell'Interno ha poi siglato nel 2001, con l'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI) e con l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNCHR), un protocollo d'intesa per la realizzazione di un «*Programma nazionale asilo*», successivamente istituzionalizzato dalla Legge n. 189 del 30 luglio 2002, che ha saputo consolidare queste misure di accoglienza organizzata, prevedendo la costituzione del Sistema SPRAR e affidandone il coordinamento e la gestione all'ANCI⁵.

Ad oggi sono stati attivati sul territorio italiano, in particolare in 1200 Comuni, 877 progetti di sviluppo sociale, economico e culturale, che si caratterizzano per avere come protagonisti non solo gli stranieri, ma anche i territori, i quali si connotano in tal modo come luoghi di incontro tra lo straniero e la comunità di accoglienza. Si è dunque venuta a tessere una fitta rete di solidarietà, di sostenibilità, di accrescimento della coesione sociale, di politiche educative e di prossimità, finalizzata non al mero assistenzialismo o, meno ancora, ad una presunta 'securizzazione' del territorio, quanto piuttosto «all'empatia e alla cultura del dialogo»⁶. Mediante alcune significative e pertinenti azioni, quali l'apprendimento della lingua italiana e la mediazione linguistica e culturale; la tutela psico-socio-sanitaria; l'inserimento scolastico dei minori; la formazione professionale dei beneficiari; i tirocini formativi e le azioni di orientamento e accompagnamento all'inserimento lavorativo e abitativo, si è così istituita una rete di accoglienza, che ha

³ Sul punto cfr. C. PANZERA – A. RAUTI. C. SALAZAR – A. SPADARO, *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Napoli, 2015; D. LOPRIENO, *Regionalismo e immigrazione. Le risposte degli ordinamenti regionali italiani al fenomeno migratorio*, in *Consultaonline*, n. 1/2018, pp. 280 ss.

⁴ Trattasi dei territori della Regione Calabria, in particolare dei Comuni di Acquafredda, Badolato, Caulonia, Camini, Stignano e, la più nota, Riace, in collaborazione con associazioni non profit e organizzazioni non governative.

⁵ Sul punto si vedano inoltre il D. Lgs. n. 142 del 18 agosto 2015, recante «*Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale*» e il D.M. 10 agosto 2016, recante «*Modalità di accesso da parte degli enti locali ai finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo per la predisposizione dei servizi di accoglienza per i richiedenti e i beneficiari di protezione internazionale e per i titolari del permesso umanitario, nonché approvazione delle linee guida per il funzionamento del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)*».

⁶ Cfr. T. GROPPI, *Multiculturalismo 4.0*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018, p. 9.

promosso il coinvolgimento strutturato degli enti pubblici locali e del privato-sociale. Con pieno rispetto delle competenze e delle responsabilità dei Comuni nelle politiche e nei servizi di *welfare*, nonché delle Regioni, in termini di programmazione, si è inoltre constatato come la ‘declinazione’ e la ‘spinta’ locali sino fondamentali per la riuscita dell’inclusione sociale.

Spazi per una nuova cittadinanza sociale e, in ultima istanza, anche giuridica, avevano dunque cominciato ad aprirsi nelle comunità locali, in questo più adatte dello Stato e, dunque, meglio ‘attrezzate’ a riuscire più ‘umane’ e ad accordare diritti. Come noto, tale sistema virtuoso è stato tuttavia fortemente ridimensionato proprio dal c.d. ‘Decreto Sicurezza’. Altresì ridimensionata è stata, di conseguenza, la partecipazione della cittadinanza alla realizzazione dell’*accoglienza*⁷.

Occorre dunque ricordare che ogni legge detta regole e principi sulla cittadinanza è strumento tutt’altro che «neutrale»⁸. La scelta governativa, effettuata con intento solo emergenziale e assunta a livello centrale con modalità verticistiche, sta invece incidendo pesantemente sui livelli di governo infrastatali e annulla di fatto le potenzialità che le autonomie territoriali – perlomeno alcune di esse – avevano al contrario dimostrato di avere e, specialmente, di sapere sfruttare in questi anni.

3. La cittadinanza e i suoi paradossi.

L’art. 14 della L. 132/2018 dispone la revoca della cittadinanza per chi, dopo averla ottenuta per naturalizzazione, abbia subito una condanna definitiva per taluni gravi delitti, tra cui i reati commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell’ordine democratico⁹.

⁷ Cittadinanza che implica, come meglio si dirà *infra*, anche *partecipazione* attiva, mediante la quale, nella significativa attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, si giunge a dare un senso ulteriore alla sovranità popolare e a mostrare un ulteriore modo di essere cittadini. Sulle diverse concezioni della sussidiarietà orizzontale e, in particolare, su quella «pervasiva», cfr. S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in V. BALDINI (a cura di), *Sussidiarietà e diritti*, Napoli, 2007, pp. 47 ss.

⁸ Cfr. A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza nel terzo Millennio*, in *Quad. Cost.*, n. 2/2015, p. 314.

⁹ L’istituto della decadenza dalla cittadinanza per cittadini ‘non originari’ non è peraltro estraneo nel panorama europeo. L’art. 25 del *Code civil* francese prevede tale decadenza per quattro ipotesi tassativamente elencate, salvo si tratti di cittadini francesi ‘originari’ e cittadini francesi ‘non originari’ che non abbiano una seconda cittadinanza (onde evitare situazioni di apolidia). Si segnala come il *Conseil constitutionnel* abbia dichiarato costituzionale tale disposizione. In particolare, il *Conseil* ha dichiarato che «*les personnes ayant acquis la nationalité française et celles auxquelles la nationalité française a été attribuée à leur naissance sont dans la même situation; que, toutefois, le législateur a pu, compte tenu de l’objectif tendant à renforcer la lutte contre le terrorisme, prévoir la possibilité, pendant une durée limitée, pour l’autorité administrative de déchoir de la nationalité française ceux qui l’ont acquise, sans que la différence de traitement qui en résulte viole le principe d’égalité*». A differenza della disposizione qui in commento, è peraltro essenziale l’esistenza, in quella francese, di termini per la dichiarazione della decadenza, i quali sottraggono i cittadini ‘non originari’ da una condizione di precarietà altrimenti non accettabile. Cfr., sul punto, *Conseil constitutionnel, Décision n. 96-377 DC du 16 juillet 1996* e *Décision n. 2014-439 QPC du 23 janvier 2015*. In dottrina, cfr. M. CAVINO, *Sécurité, égalité, fraternité. La fragilità costituzionale della Francia (osservazioni a un mese dagli attentati di Parigi)*, in *Consultaonline*, n. 3/2015, 832 ss.; B. PAUVERT, *Autour de la déchéance et du retrait de la nationalité française*, in *AJDA*, 2015, pp. 1000 ss.

È già stato opportunamente sottolineato da altri come essa sia suscettibile di plurimi rilievi di illegittimità costituzionale¹⁰. In specie, per la violazione del divieto di privazione della cittadinanza per motivi politici, previsto dall'art. 22 Cost.; inoltre per violazione dell'art. 117, comma 1, laddove si preveda la revoca della cittadinanza nelle ipotesi in cui la persona non abbia la cittadinanza di alcun altro Stato membro, poiché si creerebbe una situazione di apolidia, vietata dall'art. 8 della Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia del 30 agosto 1961, cui l'Italia ha invece aderito e dato esecuzione nel 2015. Illegittimità conseguente anche per manifesta violazione della funzione di rieducazione della pena prevista dall'art. 27 Cost.: la perdita della cittadinanza risulta infatti «una sanzione anti-socializzante, che mira a escludere definitivamente il reo dal consesso sociale»¹¹, anziché reinserirlo all'interno del tessuto e della vita sociale del Paese. Finalità, quest'ultima, che dovrebbe invece essere propria di ciascuna pena, in un ordinamento democratico quale motivatamente aspira a risultare il nostro.

Tra i molti motivi, la disposizione appare inoltre incostituzionale per la violazione dell'art. 3 Cost. Prevedendo la revoca della cittadinanza solo per gli stranieri che l'hanno ottenuta per naturalizzazione, e non per i cittadini italiani *jure sanguinis*, verrebbero infatti trattate in modo irragionevolmente diverse situazioni oggettivamente simili. Nello specifico, ad alcuni cittadini italiani, tali *jure sanguinis*, la cittadinanza non potrà essere revocata per i delitti menzionati *supra*, mentre altri, coloro appunto che sono divenuti cittadini italiani per naturalizzazione, potranno vedersela revocata in quanto rei dei medesimi delitti.

Si ritiene dunque che la disposizione determini un paradosso rispetto al contenuto concreto e all'ideale di cittadinanza, sotto due diversi profili, formale e sostanziale.

Quanto al profilo formale – riallacciandosi a quanto sostenuto – sebbene l'intento della disposizione sia di 'colpire' i soli stranieri, essa attiene invece allo *status* giuridico di coloro che a tutti gli effetti sono cittadini italiani e determina una differenziazione irragionevole tra i medesimi cittadini italiani, non tra italiani e stranieri.

¹⁰ Cfr., tra i molti, S. CURRERI, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. "decreto sicurezza")*, in *federalismi.it*, 22/2018, pp. 11 ss.; A. ALGOSTINO, *Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disegualianza*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2018, pp. 191 ss.; M. BENVENUTI, *Audizione resa il 16 ottobre 2018 innanzi all'Ufficio di Presidenza della Commissione 1a (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica nell'ambito dell'esame del disegno di legge recante "Conversione in legge del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata"*, in *Osservatorio AIC*, 3/2018, pp. 167 ss.; M. RUOTOLO, *Brevi note sui possibili vizi formali e sostanziali del d.l. n. 113 del 2018 (c.d. decreto "sicurezza e immigrazione") Audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato in relazione all'esame in sede referente del disegno di legge n. 840 (d.l. 113/2018-sicurezza pubblica)*, in *Osservatorio AIC*, *ivi*, *passim*.

¹¹ Cfr. documento ASGI del 15 ottobre 2018, *Manifeste illegittimità costituzionali delle nuove norme concernenti permessi di soggiorno per esigenze umanitarie, protezione internazionale, immigrazione e cittadinanza previste dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113*.

Ritengo che tale conseguenza sia un errore portato dalla criticabile modalità di intervento nella gestione del fenomeno migratorio. Nel tentativo infatti di innalzare ‘barriere’ nei confronti dello straniero e di escluderlo, si stanno costruendo «frontiere interne» allo Stato¹², fonti non solo di privilegi e di diseguaglianza, ma anche di una deplorabile frammentazione della cittadinanza italiana e di reale impedimento nell’esercizio dei diritti che ne discendono.

La disposizione del ‘Decreto Sicurezza’ attesta la presenza di un ‘cortocircuito’, dal momento che si realizzano due tipologie di cittadinanza, formalmente e qualitativamente differenti. Essa, anziché essere fattore di integrazione e di produzione continuativa dell’unità, cui l’ordinamento giuridico deve tendere, diviene motivo di discriminazione e di disgregazione interne tra consociati.

Da tempo, inoltre, un tale paradosso sta emergendo anche a livello regionale e comunale. Numerosi sono infatti i provvedimenti legislativi e amministrativi che trovano giustificazione, anche in queste ipotesi, nella tutela della sicurezza (si pensi alle numerose ordinanze dei sindaci del 2009 e a quelle degli ultimi anni) o nella limitatezza delle risorse finanziarie del *welfare* territoriale¹³. Questi provvedimenti valorizzano il requisito della residenza prolungata sul territorio e determinano *a priori* l’impossibilità di accedere alle prestazioni sociali da parte di interi settori della popolazione. Essi, tuttavia, anziché avere quale esclusiva finalità il privilegiare i cittadini italiani rispetto allo straniero, rischiano in realtà di scoraggiare forme di «migrazione interna»¹⁴ allo Stato dei primi che, in un eventuale cambio di residenza, finiscono con il trovarsi svantaggiati rispetto a quanti, forse anche stranieri, risiedono da più tempo sul territorio. Si viene così a limitare, indirettamente, la libertà e il diritto del cittadino di scegliere dove risiedere all’interno dello Stato.

Quale significativo esempio, si possono utilmente citare, qui, la L. Reg. Lazio 4/2009, che richiedeva la residenza da almeno ventiquattro mesi nella Regione per accedere al reddito minimo per disoccupati o precariamente occupati; la L. Reg. Friuli 6/2006 o la L. Prov. Trento 13/2007, che prevedevano la residenza prolungata da almeno tre anni nel territorio per l’accesso ai servizi socio-assistenziali; la L. Lombardia 7/2005, che pretendeva la residenza o lo svolgimento di attività lavorativa da almeno cinque anni per l’assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica. Molte altre potrebbero ancora essere ricordate, con il medesimo, allarmante, risultato.

¹² Cfr. G. LOMBARDI, *Spazio e frontiera tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto*, in *Dir. e Soc.*, n. 1/1985.

¹³ Sul tema sia qui consentito rinviare a C. BERTOLINO, ‘Cittadinanze’ regionali e locali vs. cittadinanza sociale unitaria, in M. SALERNO – M. FERRARA (a cura di), *Costituzione economica e democrazia pluralista*, Collana Itinerari della comparazione, dpceonline.it, n. 1/2017, pp. 333 ss.

¹⁴ Cfr. P. CARROZZA, *Noi e gli altri. Per una cittadinanza fondata sulla residenza e sull’adesione ai doveri costituzionali*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA (a cura di), *La governance dell’immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, 2013, p. 28.

Quanto ai provvedimenti comunali, basti citare a titolo esemplificativo i regolamenti di alcuni Comuni della Lombardia, che hanno previsto l'assegnazione del c.d. *bonus bebè* in presenza del requisito sia della cittadinanza italiana, o della attestazione di istanza per il suo ottenimento, sia della residenza nel Comune, prolungata da almeno cinque anni.

Si creano paradossalmente in tal modo forme – potremmo impropriamente affermare – di ‘cittadinanza’ regionale e locale, di ‘territorialità’ nel godimento dei diritti e delle corrispondenti prestazioni, quando invece la cittadinanza, in ogni migliore sua forma, aspira a essere fonte di unità e a riuscire dunque il più unitaria possibile¹⁵.

Quanto al secondo profilo di analisi, la cittadinanza, formalmente unitaria, si struttura sostanzialmente in un duplice contenuto. Essa, infatti, come la migliore dottrina afferma da tempo¹⁶, è anzitutto *appartenenza* degli individui allo Stato; l'essere dunque cittadini di uno Stato implica essere soggetti al suo ordinamento giuridico.

La perdita di cittadinanza dovrebbe in questo senso riguardare, contrariamente a quanto reclamato dalla recente normativa, il cittadino in quanto tale, quale ne sia il titolo di acquisto, poiché, una volta venuto in essere lo *status* di cittadino, esso deve essere del tutto unitario, quindi unico.

La cittadinanza implica inoltre *partecipazione*, ossia una rete di rapporti giuridici, di diritti e di doveri¹⁷ con lo Stato e, come *supra* accennato, con le autonomie territoriali; rapporti giuridici delineati chiaramente dalla Costituzione e ivi solennemente garantiti, la quale indebolisce in tal modo il nesso indissolubile tra la cittadinanza, intesa come *appartenenza*, e la sua attuazione con decisioni statali unilaterali, anche se assunte da una maggioranza politica¹⁸.

¹⁵ Cfr. S. STAIANO, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza, alcune questioni di metodo*, *federalismi.it*, n. 21/2008, p. 10, il quale riprende opportunamente un'intuizione di G. BERTI (Art. 5, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, vol. I, pp. 277 ss.) e mette in evidenza come le autonomie territoriali possano essere, da un lato, elemento di promozione della cittadinanza ma, dall'altro, anche suo elemento dirompente e di frammentazione.

¹⁶ Cfr. E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Padova, 1997, *passim*; G.U. RESCIGNO, *Note sulla cittadinanza*, in *Dir. Pubbl.*, n. 1/2000, p. 765; B. CARAVITA, *I diritti politici dei "non cittadini". Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Napoli, 2010, pp. 149 ss.

¹⁷ Sul punto cfr. E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, in *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, *cit.*, pp. 239 ss., il quale sottolinea opportunamente che «se da un lato la riflessione scientifica sulla cittadinanza si è sempre prevalentemente concentrata sul versante dei diritti, tanto che è invalso anche nel linguaggio comune l'uso dell'ambigua e imprecisa espressione “diritti di cittadinanza” (fuorviante e priva di significato giuridico), in realtà – almeno a partire dallo Stato liberale – sono i doveri a qualificare concretamente la posizione del cittadino rispetto allo Stato».

¹⁸ Cfr. A. D'ANDREA, *Solidarietà e Costituzione*, in *Jus*, n. 1/2008, p. 196, il quale sottolinea come «la Costituzione, in virtù dei suoi principi», rappresenti «la solidarietà unificante», ispirando e limitando i protagonisti dell'azione politica e implicando un assetto statale «inclusivo».



La cittadinanza, in quanto *partecipazione*, è specialmente condivisione dei valori costituzionali che caratterizzano la comunità politica, tra i quali merita sottolineare, nel presente, quello pregnante della pari dignità sociale dei consociati. Tale insostituibile condivisione dei valori costituzionali è inoltre presupposto della coesione sociale e concreto contenuto del dovere di fedeltà alla Repubblica¹⁹.

Dovere di fedeltà che, a sua volta, la XVIII disposizione finale della Costituzione ricorda essere, per l'appunto, proprio del cittadino, e che, coniugato con gli altri doveri costituzionali di solidarietà, risulta più immediata proiezione del carattere permanente del vincolo di cittadinanza.

La recente normativa sulla sicurezza si ritiene adotti invece un approccio che finisce per necessità con il valorizzare esclusivamente il primo contenuto della cittadinanza, quale mera sudditanza e *appartenenza* allo Stato. Ha invece dimenticato – probabilmente in modo consapevole e voluto – che essere cittadini implica anche *partecipazione* e, quindi condivisione di valori, coesione sociale e fedeltà alla Repubblica, che debbono essere attuati e vissuti giorno per giorno.

La cittadinanza non si acquisisce dunque una volta per tutte – come, del resto, in questo specifico senso viene opportunamente sottolineato dalla stessa legge sulla sicurezza – ma si conquista e si esercita quotidianamente²⁰. Il che deve naturalmente valere non solo per i cittadini naturalizzati, ma anche per i cittadini ‘nazionali’ per nascita. La decadenza dalla cittadinanza finisce pertanto con il testimoniare una sconfitta dello Stato e della democrazia, fondati irreversibilmente sull’adesione da parte dei cittadini, *tutti*, ai valori e ai doveri repubblicani.

¹⁹ Sul punto, tra i molti, A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano, 2013, *passim*.

²⁰ Cfr. E. RENAN, *Qu'est-ce qu'une nation?*, Conferenza alla Université Sorbonne, 11 marzo 1882, il quale interpreta la cittadinanza come «*un plébiscite de tous les jours*».