



anno V, n. 4, 2015

data di pubblicazione: 12 gennaio 2016

Prospettive

Sicurezza, immigrazione e cittadinanza inclusiva

di Salvatore Bonfiglio *

1. Premessa

A cominciare dal 2008 e nel corso della crisi economico-finanziaria ancora oggi solo in parte superata, è diminuita la “sicurezza percepita”¹. Non si tratta, ovviamente, di una nozione giuridica. Essa costituisce oggetto di studio da parte di altre scienze sociali, come la sociologia, la statistica, la psicologia sociale, ecc.

* Professore associato di Diritto costituzionale italiano e comparato – Università degli Studi “Roma Tre”. Lo scritto rielabora la relazione presentata al Convegno PRIN *Istituzioni democratiche e amministrazioni d’Europa: coesione e innovazione al tempo della crisi economica* (Università degli Studi di Perugia - Dipartimento di Scienze politiche, 14-15 gennaio 2016) e che sarà parte di un contributo più ampio, di prossima pubblicazione.

¹ In Italia dal 1991 al 2012 gli omicidi sono in costante discesa. I tassi di omicidio sono tra i più bassi rispetto al resto d’Europa (fonte: Istat, elaborazione su dati Eurostat). Dal 2010 sono aumentati, invece, i reati da cui si può ricavare un guadagno economico (furti, rapine, truffe, estorsioni, spaccio di stupefacenti, usura, ricettazione, ecc.) (fonte: Istat, elaborazione su dati Ministero dell’Interno). V. http://www.istat.it/it/files/2014/06/07_Sicurezza-Bes2014-5.pdf (ultima consultazione 12 gennaio 2016).



anno V, n. 4, 2015

data di pubblicazione: 12 gennaio 2016

Prospettive

Tuttavia, tra gli strumenti che sono stati adottati nel tempo per far fronte alla crisi e all'insicurezza percepita – in effetti, solo in parte derivante dalla crisi stessa – molto rilevanti sono stati anche quelli di carattere normativo e istituzionale. Questi strumenti e, in particolare, i loro contenuti hanno avuto un'indubbia valenza politica, operando non soltanto per all'attuazione del programma e dell'indirizzo politico di governo, ma anche per far fronte a situazioni e casi di necessità e urgenza attraverso l'uso e, spesso, l'abuso di quegli atti del Governo che nell'ordinamento italiano sono equiparati alle leggi ordinarie: i decreti-legge. La crescita "reale" o indotta della percezione dell'insicurezza, dunque, ha favorito maggiormente la tendenza, già molto evidente negli ultimi decenni, allo spostamento del baricentro decisionale dal Parlamento al Governo² e, più in generale, dalle assemblee elettive agli esecutivi in ambito regionale e locale³.

In questo intervento una maggiore attenzione sarà data ai contenuti di alcune norme adottate in materia di sicurezza e immigrazione. Quest'ultima si presenta, per le sue dimensioni e problematiche inedite, come un fenomeno "nuovo", che ha fatto crescere o alimentato, spesso in modo strumentale, l'insicurezza percepita per motivare/giustificare norme

² Il Governo è il «primo giudice della urgenza e della necessità del provvedere, mentre l'urgenza e necessità del provvedimento, *ut sic*, potrà naturalmente essere valutata da altri soggetti od organi» (Modugno 2008, 13).

³ Basti pensare alle ordinanze sindacali – adottabili in caso di «gravi pericoli»– la cui violazione si inquadra in un sistema sanzionatorio di natura non meramente amministrativa, ma anche di natura penale. Negli anni si è avuto un vero e proprio abuso delle ordinanze sindacali. Non a caso è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, comma 4, del TUEL nella parte in cui comprende la locuzione «anche» prima delle parole «contingibili e urgenti» (Corte cost., sent. 7 aprile 2011, n. 115).



anno V, n. 4, 2015

data di pubblicazione: 12 gennaio 2016

Prospettive

e politiche in contrasto con la tutela dei diritti fondamentali della persona. Sicuramente “nuovo” il fenomeno dell’immigrazione per le sue attuali dimensioni – negli ultimi vent’anni gli stranieri in Italia sono passati da 500mila a 5 milioni⁴ – oggi si può affermare che anche in Italia si è in presenza di una società multiculturale, e che questa per essere governata necessita di una interpretazione evolutiva dei principi costituzionali, in modo tale da garantire la protezione dei diritti fondamentali e la coesione sociale.

2. Il riconoscimento dei diritti ai “non cittadini” e il diritto a non essere criminalizzati

Non vi è dubbio che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, l’art. 3 della Costituzione, concernente il principio di eguaglianza, riguardi anche gli stranieri⁵, nonostante nella disposizione si faccia esplicito riferimento ai soli «cittadini».

Per quanto parte della dottrina abbia autorevolmente contestato questa conclusione (Pace 2003 e 2010), già a cominciare dalla sentenza n. 120/1967, la Corte costituzionale ha interpretato l’art. 3 della Costituzione al di là del

⁴ Dati leggibili *on line* su http://www.ismu.org/wp-content/uploads/2015/06/Guida_20-anni-di-immigrazione-in-Italia_.pdf (ultima consultazione 12 gennaio 2016).

⁵ Del resto, occorre ricordare che l’art. 10, comma 2 Cost., nel prevede per gli stranieri un trattamento disciplinato con legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali, ha superato quella norma, art. 16 disp. prel., secondo cui lo straniero era ammesso a godere dei diritti civili attribuiti al cittadino a condizione di reciprocità, aprendo così la strada attraverso il diritto internazionale sui diritti umani al riconoscimento di uno *status* di diritti fondamentali che si riferisce all’individuo in quanto tale.



anno V, n. 4, 2015

data di pubblicazione: 12 gennaio 2016

Prospettive

dato testuale. Essa ha così voluto applicare in modo estensivo il principio di eguaglianza anche alla sfera dei diritti fondamentali dello straniero. Nel 1979 la Corte costituzionale ribadisce che «il testuale riferimento dell'art. 3.1 ai soli cittadini non esclude [...] che l'eguaglianza davanti alla legge sia garantita agli stessi stranieri dove si tratti di assicurare la tutela dei diritti inviolabili dell'uomo»⁶.

Ciò nonostante, ancora negli anni '90 del secolo scorso la Corte costituzionale aveva ammesso, anche nella sfera dei diritti fondamentali, alcune «ragionevoli» differenziazioni poste dal legislatore sulla base del dato della cittadinanza⁷. Soltanto nella sentenza n. 198/2000 la Corte costituzionale ha stabilito che lo straniero, anche se «irregolare», gode di tutti i diritti fondamentali della persona⁸.

A cominciare dagli anni della crisi economico-finanziaria, però, il riconoscimento dei diritti ai “non cittadini” è stato visto più come un problema fonte di insicurezza piuttosto che come fattore di sicurezza e di coesione sociale. In particolare, il dibattito sulla estensione dei diritti sociali agli stranieri è stato oggetto di facile strumentalizzazione da parte di forze populiste, nazionaliste e xenofobe. Quando si parla di «diritti che costano»⁹, però, spesso si dimentica che i lavoratori stranieri contribuiscono al-

⁶ Sentenza n. 54/1979 della Corte Costituzionale.

⁷ Si vedano le sentenze n. 244/1994 e n.62/1994.

⁸ Si veda anche la sent. 252/2001 sul diritto alla salute.

⁹ Tale espressione è stata utilizzata in Italia – anche con riferimento ai diritti politici – da Pace (2009 e 2010), nonché da D'Atena (2012, 972) e Stancati (2009, 103). Già in precedenza, però, v. ad esempio Holmes e Sunstein (1999) e Bin (2000). Sul punto di recente v. Maestri (2014 b), Gambino (2015) e Ruggeri (2015).



anno V, n. 4, 2015

data di pubblicazione: 12 gennaio 2016

Prospettive

la ricchezza nazionale e a finanziare le politiche sociali. L'estensione dei diritti sociali agli stranieri costituisce, dunque, il terreno più adatto sul quale operare per favorire l'integrazione e la coesione sociale.

In presenza di una crescita della disoccupazione e di un oggettivo affievolimento dei diritti sociali, però, non occorre sottovalutare la reazione di una parte dell'opinione pubblica europea a favore di una difesa xenofoba dei diritti di cittadinanza.

Nell'Unione europea alcuni Stati membri hanno di recente innalzato muri, recinzioni e altre forme di barriera, in violazione dei diritti umani e chiaramente in contrasto con i valori comuni (Glendon 2009) contenuti nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo approvata dalle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948.

In contesti di crisi economico-sociale, il fenomeno dell'immigrazione, quindi, rischia di essere ricondotto meramente a un problema di ordine pubblico e di pubblica sicurezza. Ed è quanto verificatosi in Italia negli anni passati.

In alcuni casi sono state adottate norme palesemente incostituzionali. Come ad esempio quelle che colpiscono non una condotta materiale ma uno *status*, il quale comporta un aggravio di pena esclusivamente per alcuni (apolidi ed extracomunitari). Si ha così una violazione del principio di uguaglianza e, altresì, del secondo comma dell'art. 25 della Costituzione italiana, il quale pone il fatto alla base della responsabilità penale e prescrive pertanto, in modo rigoroso, che un soggetto debba essere sanzionato per le condotte tenute e non per le sue qualità personali¹⁰. Si tratta,

¹⁰ Corte cost., sent. n. 249/2010.



anno V, n. 4, 2015

data di pubblicazione: 12 gennaio 2016

Prospettive

dunque, come in questo caso, di alcune norme che sono in contrasto con una «concezione penale di ispirazione liberale [la quale] deve essere attenta alla necessità di bilanciare l'efficienza repressiva con la garanzia dei diritti individuali» (Fiandaca, Musco 1995, XXI).

Non è ragionevole pensare che, per governare il fenomeno della migrazione, si possa ritenere compatibile con l'ordinamento costituzionale italiano la presunzione di pericolosità connessa alla condizione di «clandestinità». La Corte costituzionale già ha avuto modo di affermare che «il mancato possesso di un titolo abilitativo alla permanenza nel territorio dello Stato [...] non è univocamente sintomatico [...] di una particolare pericolosità sociale»¹¹. Ma ciò non ha impedito l'introduzione del reato di immigrazione clandestina¹².

Quanto sopra descritto è già sufficiente a capire come in passato si sia andati in una direzione diametralmente opposta rispetto a quella di una cittadinanza dei diritti umani. Più di recente sembra pervenire da parte del legislatore nazionale qualche segnale in controtendenza rispetto al passato. Pur in presenza ancora di alcuni limiti e contraddizioni anche nella sua più recente disciplina, una conferma di questo segnale si può trarre dalla indicazione, come criterio direttivo per l'esecutivo, di «abrogare, trasformandolo in illecito amministrativo», il reato previsto dell'immigrazione clandestina¹³. Tuttavia, occorre segnalare che, nonostante siano trascorsi venti mesi

¹¹ Corte cost., sent. n. 78/2007.

¹² Legge 15 luglio 2009, n. 94.

¹³ La definitiva approvazione della legge n. 67/2014 fa concentrare inevitabilmente l'attenzione su un punto che ha scatenato un consistente dibattito: l'art. 2, che reca la «Delega al Governo per la riforma della disciplina sanzionatoria», al comma 3, lettera b)



anno V, n. 4, 2015

data di pubblicazione: 12 gennaio 2016

Prospettive

dal varo della legge delega che ne prevede espressamente l'abolizione, il reato di immigrazione clandestina non è stato ancora depenalizzato. Eppure l'esperienza conferma che si tratta di un reato inefficace, che ostacola anziché aiutare indagini e lotta ai criminali, e che rende perfino più difficile l'immediata espulsione degli immigrati irregolari.

La non criminalizzazione degli stranieri clandestini costituisce, dunque, una premessa fondamentale per affrontare correttamente il problema dell'immigrazione. La principale questione, infatti, è quella della individuazione delle norme e delle politiche da adottare per favorire l'integrazione e la coesione sociale, avendo di fronte agli occhi il fallimento delle esperienze in Francia e nel Regno Unito, fallimento di cui parleremo nelle pagine seguenti.

3. Verso una nuova legge sulla cittadinanza italiana

In considerazione del fatto che vi sono ormai sempre più persone che si muovono da un Paese all'altro, non è ragionevole una cittadinanza che si risolve semplicemente nel legame di sangue o nel nascere in un determinato luogo, lo *ius sanguinis* o lo *ius soli*, come condizione necessaria per il

indica come criterio direttivo per l'esecutivo «abrogare, trasformandolo in illecito amministrativo, il reato previsto dall'articolo 10-bis del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, conservando rilievo penale alle condotte di violazione dei provvedimenti amministrativi adottati in materia». Si veda l'ampio e approfondito contributo di Maestri (2014 a).



anno V, n. 4, 2015

data di pubblicazione: 12 gennaio 2016

Prospettive

godimento di diritti. Piuttosto che il generico diritto alla cittadinanza «sarebbe più corretto affermare il diritto *ad una cittadinanza*, che deve essere concessa non già dallo Stato nazionale, in mancanza di legami effettivi con esso, ma dallo Stato in cui l'individuo ha scelto di stabilirsi e di operare» (Panella 2012). Si tratta di una prospettiva certamente auspicabile, perché cambia radicalmente il rapporto tra individuo e Stato; prospettiva ancor più interessante se prendesse vigenza «uno *ius soli* autenticamente supranazionale europeo: il diritto della terra europea» (Papisca 2013, 27).

I diritti degli individui sono comunque garantiti, in primo luogo, dagli Stati stessi. In Italia, la Corte costituzionale ha già accolto il criterio di cittadinanza effettiva nella sentenza n. 227 del 24 giugno 2010, in cui il requisito formale della cittadinanza nazionale fa un significativo passo indietro rispetto al requisito sostanziale della residenza, del legame effettivo di un individuo con un Paese membro dell'Unione europea¹⁴. In questo caso, però, il riferimento è allo spazio pubblico europeo e, dunque, all'estensione dei diritti economici, culturali, civili e sociali, a tutti gli individui, a prescindere da qualsiasi legame con uno Stato nazionale membro dell'Unione europea. In sintesi la questione tocca i cittadini europei.

Il problema di una cittadinanza aperta, però, riguarda anche gli stranieri residenti legalmente nel territorio dell'Unione da lungo tempo (Allegrì 2014, 61). Al riguardo, il Consiglio europeo di Tampere del 15-16 otto-

¹⁴ Ne è derivata l'incostituzionalità dell'art. 8 della legge n.69 del 2005, ovverosia la legge di esecuzione della decisione quadro sul mandato di arresto europeo, che consentiva il rifiuto dell'extradizione, in esecuzione del mandato di arresto europeo al solo caso di cittadini italiani e si è esteso il potere di rifiuto di extradizione anche a favore di cittadini comunitari residenti in Italia.



anno V, n. 4, 2015

data di pubblicazione: 12 gennaio 2016

Prospettive

bre 1999 aveva raccomandato che gli Stati membri pervenissero ad un accordo, in modo tale da riconoscere la cittadinanza dell'Unione, e i diritti ad essa connessi, ai cittadini dei Paesi terzi soggiornanti legalmente da lungo tempo in uno degli Stati membri dell'UE. A tale indicazione, però, finora non è stato dato seguito.

Tuttavia, con uno sguardo attento ai principi, alla giurisprudenza, alle regole, alle raccomandazioni, ci sono i presupposti affinché il requisito sostanziale della residenza, del legame effettivo di un individuo con un Paese, insieme al principio della effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, possano costituire gli elementi caratterizzanti di una cittadinanza più aperta all'estensione dei diritti fondamentali a tutti gli individui.

Oltre al riconoscimento dei diritti sociali, agli stranieri – regolarmente soggiornanti da quattro anni in Italia o in uno Stato membro dell'UE e che abbiano concorso alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva – potrebbe essere riconosciuto anche il diritto di partecipazione alle votazioni politiche locali e, avendone trascorsi altrettanti, anche il diritto di cittadinanza giuridica in senso stretto. Se questo vale per gli immigrati adulti di prima generazione, una maggiore tutela dovrebbe essere garantita ai minori, prevedendo una nuova fattispecie di acquisto della cittadinanza italiana per nascita (c.d. *ius soli*) e introducendo una nuova fattispecie di acquisto della cittadinanza in seguito ad un percorso scolastico (c.d. *ius culturae*)¹⁵.

¹⁵ L'Assemblea della Camera dei deputati ha approvato e trasmesso al Senato il 13 ottobre 2015 (A.S. 2092) un testo unificato in materia di cittadinanza, che introduce le novità sopra richiamate.



anno V, n. 4, 2015

data di pubblicazione: 12 gennaio 2016

Prospettive

4. Verso una cittadinanza interculturale e inclusiva

L'approvazione di una nuova legge in materia di cittadinanza può rappresentare un passo in avanti molto importante verso una cittadinanza aperta e inclusiva. Ma per le nuove dimensioni assunte dal fenomeno migratorio¹⁶, che ha un forte impatto sui sistemi giuridici in Europa e sul diritto dell'Unione europea, è molto utile un approccio attento alla contestualizzazione socio-culturale dei dati normativi (Menski 2006) e favorevolmente orientato al riconoscimento dei soggetti e dei problemi reali in una società ormai multiculturale. Ancora oggi, però, i diritti culturali non sono riconosciuti nella maggior parte degli Stati contemporanei¹⁷; eppure, sin dal 1966¹⁸, la cultura è considerata nel diritto internazionale elemento degno di protezione giuridica e i diritti culturali annoverati nel catalogo dei diritti umani.

Il testo, inoltre, prevede una disciplina transitoria. Coloro che abbiano maturato i requisiti per l'acquisto *iure culturae* prima dell'entrata in vigore della legge e abbiano già compiuto i 20 anni di età (termine previsto dalla legge per la dichiarazione di acquisto della cittadinanza), possono fare richiesta di acquisto della cittadinanza entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge, purché residenti in Italia da almeno 5 anni.

¹⁶ Oggi siamo di fronte a un inarrestabile flusso migratorio, che si presenta come vera e propria crisi umanitaria a causa soprattutto dei numerosi conflitti regionali.

¹⁷ Secondo interessanti studi di Ilenia Ruggiu (2012 e 2015), soltanto 50 Costituzioni delle 190 esistenti al mondo hanno riconosciuto i diritti culturali. Alle 50 ne vanno aggiunte circa 30 che hanno introdotto il principio multiculturale o il principio di diversità culturale.

¹⁸ Si vedano al riguardo le due convenzioni del 16 dicembre 1966: il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, artt. 1, 3 e 15, comma 1, a); il Patto internazionale dei diritti civili e politici del 16 dicembre 1966, in particolare art. 27.



anno V, n. 4, 2015

data di pubblicazione: 12 gennaio 2016

Prospettive

Per tale ragione la ricerca interculturale può essere molto utile anche in ambito giuridico¹⁹; essa può supportare le scelte di carattere istituzionale all'interno dei singoli ordinamenti statali, favorendo il superamento sia del modello assimilazionista, utilizzato in Francia e di gran lunga prevalente, sia il multiculturalismo del passato, come adottato in Gran Bretagna²⁰. E non è un caso che i due modelli, già da molto tempo in crisi²¹, siano stati adottati nei due suddetti Stati. Il primo modello ha visto maggiormente espresse le tendenze a favore di un universalismo astratto e, a tratti, perfino ideologico dei diritti dell'uomo; il secondo, pur non ostacolando il riconoscimento e la concessione graduale di determinati diritti di libertà, nel segno di una prevalente cultura politica pragmatica, non ha però favorito il dialogo e l'incontro tra le diverse culture. In effetti, pur essendo molto diversi, entrambi i modelli hanno una radice comune: 'assimilazione' e 'separatezza' sono fondate sul pregiudizio culturale della superiorità di una cultura su tutte le altre. Un pregiudizio culturale, dunque, in aperto contrasto con l'*etica della reciprocità* e la ricerca

¹⁹ Oggi, anche in Italia, vi è una maggiore attenzione degli studiosi di diritto nei confronti della ricerca interculturale (Mancini 2000; Ricca 2008 e 2013; Consorti 2013; Mazzaresse 2013; Amirante 2015).

²⁰ In effetti, vi è un maggiore numero di modelli di convivenza tra immigrati e popolazione autoctona, anche se quest'ultima preferisce il modello assimilazionista. Per un'analisi più approfondita v. Rohe (2006, 58).

²¹ Il "modello francese" pretende che immigrati di qualsiasi etnia e culturale possano diventare 'buoni francesi'; viceversa, il "modello inglese", nel dare rilievo soltanto alle differenze tra le diverse culture non ha favorito il dialogo e l'incontro, permettendo «la creazione di una "separatezza" sociale e culturale al cui interno sono maturati fenomeni inattesi e temuti come, per esempio, la radicalizzazione identitaria dell'islam, sfociata in comportamenti violenti e in derive terroristiche» (Maniscalco 2011, 68).



anno V, n. 4, 2015

data di pubblicazione: 12 gennaio 2016

Prospettive

interculturale. Un pregiudizio duro a morire, perché affonda le sue radici nel colonialismo e in una idea sbagliata della modernità che, nella sua versione più ideologica, viene intesa in contrapposizione con le tradizioni altrui e in “difesa” della propria identità, sotto il segno di nuove forme di nazionalismo, populismo e xenofobia.

La ricerca interculturale in ambito giuridico suggerisce una rilettura della Costituzione, una sua interpretazione dinamica per l’adozione di nuove regole e politiche a favore della coesione sociale.

Quando la Costituzione italiana fu redatta il problema dei flussi migratori in Italia era ben presente soltanto sul versante dell’emigrazione (Vaccaro 2001): allora risultava difficile prevedere che un paese devastato dalla guerra potesse divenire oggetto di migrazioni in entrata di portata significativa.

Non a caso, l’art. 35, comma 4, della Costituzione, pone l’accento sul riconoscimento della «libertà di emigrazione, salvo gli obblighi stabiliti dalla legge nell’interesse generale, e tutela il lavoro italiano all’estero».

La disposizione contenuta nel suddetto articolo, letta nella sua unitarietà, sembra lasciare pochi dubbi su quali siano i suoi destinatari: gli italiani residenti all’estero, nonché quelli non appartenenti alla Repubblica (Offeddu 1979, 62 ss.). Tuttavia, a seguito dell’inversione dei flussi migratori, non si può escludere una sua interpretazione estensiva, ritenendo che la tutela in essa prevista si riferisca all’emigrazione *in generale*, anche nel caso di emigrazione di cittadini stranieri in Italia (Consorti 2013, 45). La stessa formulazione dell’articolo sembrerebbe favorire oggi una tale reinterpretazione, visto che in essa si prevede la libertà di emigrazione senza precisare che detta libertà è riconosciuta soltanto ai cittadini. Inoltre, a sostegno di questa lettura è possibile annoverare anche i lavori preparatori



anno V, n. 4, 2015

data di pubblicazione: 12 gennaio 2016

Prospettive

della Costituzione, nel corso dei quali emerse chiaramente l'esigenza di favorire una graduale abolizione di controlli e di vincoli internazionali al libero trasferimento dei lavoratori e combattere l'«isolazionismo demografico e i divieti di immigrazione tanto dannosi ai lavoratori italiani» (Falzone, Palermo *et al.* 1976, 128).

I sostenitori di questa interpretazione, dunque, cercano di rinvenire in detta disposizione un fondamento costituzionale del diritto all'immigrazione, sebbene limitatamente a quella originata da motivi di lavoro, ritenendo detto diritto riconducibile al «principio di riconoscimento e garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo, per i quali giocherebbe un ruolo di primaria importanza il territorio del nostro Stato come luogo di svolgimento dell'attività lavorativa del cittadino e dello straniero» (Nicostra Guerrera 1995, 208).

5. Interpretazione evolutiva dei principi fondamentali della Costituzione

L'aspetto più rilevante, comunque, non è tanto quello della esistenza o meno di un vero e proprio diritto all'immigrazione quanto quello che, preso atto degli inarrestabili flussi migratori, concerne i diritti fondamentali dello straniero nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, a cominciare dal principio di eguaglianza e tenendo sempre presente che l'art. 2 della Costituzione italiana dev'essere considerato come "fattispecie aperta", ossia come norma in grado di ricomprendere tutte «le nuove domande di libertà che vengono fatte proprie dalla coscienza sociale» (Barbera 1975, 50).



anno V, n. 4, 2015

data di pubblicazione: 12 gennaio 2016

Prospettive

Un altro importante aspetto da sottolineare con riguardo all'art. 2 Cost.it. è il riferimento alle «formazioni sociali», al fine di una comprensione non esclusivamente “negativa” dei diritti fondamentali e per una lettura sistematica dei principi fondamentali della Costituzione.

L'approccio personalista-comunitario supera l'idea dell'individuo / astratto e si fonda sul personalismo comunitario, sul richiamo alla 'persona' nella concretezza del suo agire sociale e delle sue condizioni di vita, sul rapporto tra libertà e uguaglianza sostanziale, sulla connessione tra il riconoscimento di diritti e l'impegno alla rimozione di condizioni economiche e sociali di disuguaglianza che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e «l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (Cost. it., art. 3). La partecipazione, dunque, è connessa, in primo luogo, al lavoro come elemento fondativo della Repubblica, inteso «in tutte le sue forme e applicazioni» (art. 35, comma 1) come fattore d'unità e di inclusione²². Secondo la Costituzione italiana, infatti, il lavoro è un mezzo che contribuisce allo sviluppo della personalità e al progresso materiale e spirituale della società, in essa il lavoro si pone in un'ottica diversa rispetto all'ideologia economica dominante che riduce la dimensione sociale del lavoro fino alla mitizzazione dell'individualismo produttivista. E ciò è particolarmente evidente quando, ad esempio, la massimizzazione del profitto societario costituisce l'unico scopo e si rinuncia a perseguire valori diversi da esso.

²² Scrive Zagrebelsky (2013, 20-21): «il lavoro spetta a tutti i cittadini e, rovesciando i termini dell'implicazione (dal cittadino al lavoro, dal lavoro al cittadino), con riguardo a chi oggi viene dall'estero per lavorare da noi, si potrebbe aggiungere che – a certe condizioni di stabilità e lealtà – a tutti i lavoratori deve spettare la cittadinanza».



anno V, n. 4, 2015

data di pubblicazione: 12 gennaio 2016

Prospettive

Così inteso il valore del lavoro, si spiega anche la ragione della sua connessione con la partecipazione come principio costituzionale e, ancor prima che come diritto politico dei cittadini-elettori, come diritto dell'uomo, «sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità» (art. 2 Cost. it.). E, del resto, proprio attraverso la valorizzazione del collegamento tra le libertà costituzionali e l'art. 2 (Barile 1966; Pace 1977; Borrello 1989; Prisco 1991), già in passato si sono affermate letture della Costituzione orientate decisamente nel senso di una estensione dei diritti civili e politici agli stranieri, anche quando le previsioni testuali (basti pensare alla libertà di riunione, art. 17, e alla libertà di associazione, art. 18) rientrano tra quelle che si riferiscono ai cittadini²³.

Ma è in primo luogo la connessione della partecipazione con il valore costituzionale del lavoro che occorre valorizzare. Essa va interpretata come una 'porta' d'ingresso attraverso la quale passare per riconoscere a tutti i lavoratori, anche ai residenti stranieri, il diritto di partecipazione inteso come diritto alla *cittadinanza sociale*, che non corrisponde alla cittadinanza giuridica in senso stretto, ma che si configura, come nel diritto internazionale, come diritto dell'individuo alla cittadinanza²⁴, come cittadinanza dei diritti umani.

²³ Del resto, sia l'art. 11 della CEDU sia l'art. 20 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo riconoscono ad ogni persona il diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione.

²⁴ Il diritto individuale ad una cittadinanza è previsto nella Convenzione interamericana relativa ai diritti dell'uomo del 22 novembre 1969, che riproduce sostanzialmente l'art. 15 della Dichiarazione Universale. La Corte interamericana dei diritti dell'uomo, chiamata a pronunciarsi sull'argomento nella sentenza dell'8 settembre 2005 nel caso *Yean and Bosico v. Repubblica Dominicana*, ha definito il diritto alla cittadinanza «diritto



anno V, n. 4, 2015

data di pubblicazione: 12 gennaio 2016

Prospettive

Nell'ordinamento costituzionale italiano, dunque, il principio lavorista può essere interpretato come il primo (e non unico) ponte che collega l'estensione dei diritti sociali fondamentali al riconoscimento delle nuove cittadinanze tutelate in ambito internazionale, regionale e statale. Altri principi, come quello dell'eguaglianza, della libertà e della solidarietà fanno parte dello stesso lessico costituzionale. Non a caso, nello stesso articolo 2 della Costituzione si afferma il riconoscimento dei *diritti inviolabili* e si richiede l'adempimento dei *doveri inderogabili* di «solidarietà politica, economica e sociale».

Del resto, non sono divergenti gli interessi dei cittadini dei Paesi terzi, soggiornanti legalmente da lungo tempo in uno degli Stati membri dell'UE, e la maggior parte dei cittadini europei nella misura in cui gli uni e gli altri tendono a *liberarsi nel lavoro* e non a *liberarsi dal lavoro*. Riconoscersi nel valore del lavoro significa contribuire con «un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società» (art. 4, comma 2, Cost. it.)²⁵.

fondamentale della persona umana». In ambito europeo i risultati più rilevanti sono rappresentati dalla *Convenzione europea sulla cittadinanza*, entrata in vigore nel marzo del 2000, nonché dalla *Convenzione europea sulla prevenzione dei casi di apolidia in relazione con la successione di Stati*, entrata in vigore il 1 maggio 2009.

²⁵ Del resto, la valorizzazione del principio lavorista richiederebbe l'attuazione dell'art. 46 della Costituzione che «riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende». Si potrebbe prevedere anche in Italia, come in Germania, una partecipazione dei sindacati dei lavoratori non ai *management board* delle aziende ma solo ai *supervisory board*, organismi d'indirizzo nominati per metà dai sindacati e per metà dall'azienda. Inoltre, in Germania i sindacati partecipano ai *working council*, ulteriori organismi costituiti nelle imprese con più di 200 dipendenti per affrontare le emergenze occupazionali.



anno V, n. 4, 2015

data di pubblicazione: 12 gennaio 2016

Prospettive

Il principio lavorista va quindi inverato con norme e scelte politiche, in grado di contrastare la tendenza delle società post-industriali a trasformarsi in fabbriche di nuovi schiavi, cioè di lavoratori precari, sottopagati e privi di tutele. La Repubblica deve tutelare il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni (art. 35, comma 1) e il lavoratore ha «diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa» (art. 36 comma 1).

Il riferimento sia alla quantità sia alla qualità del lavoro fa tornare alla mente l'istanza democratica, veramente universale del merito, che esprime l'esigenza di una *libertà sociale*, ovverosia di un'*esistenza libera e dignitosa*.

Anche in una società multiculturale, la dignità, il lavoro, l'eguaglianza e le libertà fanno parte di un lessico costituzionale che promuove culturalmente e giuridicamente l'integrazione e la coesione sociale, e che proprio per tale ragione deve tradursi in precise regole e politiche con esso coerenti.



anno V, n. 4, 2015

data di pubblicazione: 12 gennaio 2016

Prospettive

Bibliografia

Allegrì, M.R. (2014), *Cittadinanza, residenza ed elezioni del Parlamento europeo: la partecipazione elettorale transnazionale*, in *La cittadinanza europea*, 1.

Amirante, D. (2015), *Al di là dell'Occidente. Sfide epistemologiche e spunti euristici nella comparazione "verso Oriente"*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1.

Barbera, A. (1975), *Art. 2*, in G. Branca (dir.), *Commentario della Costituzione (Principi fondamentali)*, Bologna-Roma: Zanichelli – il Foro Italiano.

Barile, P. (1966), *Le libertà nella Costituzione*, Padova: Cedam.

Bin, R. (2000), *Diritti e fraintendimenti*, in *Ragion pratica*, 14, pp. 15-25.

Borrello, R. (1989), *Riunione (diritto di)* (voce), in *Enc. dir.*, XL, Milano: Giuffrè.

Consorti, P. (2013), *Conflitti mediazione e diritto interculturale*, Pisa: Pisa University Press.

D'Atena, A. (cur.) (2012), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano: Giuffrè.

Falzone, V., F. Palermo e F. Cosentino (1976), *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano: Oscar Studio Mondadori.

Fiandaca, G., E. Musco (1995), *Diritto penale. Parte generale*, Bologna: Zanichelli.

Gambino, S. (2015), *Diritti fondamentali, costituzionalismo e crisi economica*, in S. Gambino (cur.), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Torino: Giappichelli, 2015, p. 3 ss.



anno V, n. 4, 2015

data di pubblicazione: 12 gennaio 2016

Prospettive

Glendon, M.A. (2009), *Verso un mondo nuovo. Eleanor Roosevelt e la Dichiarazione dei Diritti Umani*, Macerata: Liberlibri.

Holmes, S., C.R. Sunstein (1999), *The Costs of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, New York-London: Norton & Co. (trad. it. *Il costo dei diritti*, Bologna: il Mulino, 2000).

Maestri, G., (2014 a), *La delega al Governo in tema di "depenalizzazione" dell'immigrazione clandestina: riflessioni sulla sicurezza*, in *Democrazia e sicurezza – Democracy and Security Review*, 2.

Maestri, G. (2014 b), *I diritti ai "non cittadini" come fattore di sicurezza?*, in *Democrazia e sicurezza – Democracy and Security Review*, 3.

Mancini, L. (2000), *Società multiculturale e diritto italiano. Alcune riflessioni*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, pp. 71-86.

Maniscalco, M.L. (2011), *Islam europeo. Sociologia di un incontro*, Quaderni del Centro Altiero Spinelli, Milano: Franco Angeli.

Mazzarese, T. (cur.) (2013), *Diritto, tradizioni, traduzioni. La tutela dei diritti nelle società multiculturali*, Torino: Giappichelli.

Menski, W. (2006), *Comparative Law in Global Context. The Legal Systems of Asia and Africa*, 2nd edition, Cambridge: Cambridge University Press.

Modugno, F. (2008), *Le fonti del diritto*, in F. Modugno (cur.), *Lineamenti di diritto pubblico*, Torino: Giappichelli.

Nicotra Guerrera, I. (1995), *Territorio e circolazione delle persone nell'ordinamento costituzionale*, Milano: Giuffrè.

Offeddu, M. (1979), *Il 4° comma dell'art. 35*, in G. Branca (dir.), *Commentario della Costituzione (Rapporti economici. Tomo I)*, Bologna-Roma: Zanichelli – il Foro Italiano, p. 62 ss.



anno V, n. 4, 2015

data di pubblicazione: 12 gennaio 2016

Prospettive

Pace, A. (1977), *Art. 17*, in G. Branca (dir.), *Commentario della Costituzione (Rapporti civili)*, Bologna-Roma: Zanichelli – il Foro Italiano.

Pace, A. (2003), *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova: Cedam, p. 315 ss.

Pace, A. (2009), *Libertà e diritti di libertà*, in *Giornale di storia costituzionale*, 17.

Pace, A. (2010), *Dai diritti del cittadino ai diritti fondamentali dell'uomo*, in *Rivista AIC*, 2 luglio, disponibile *on line* su www.rivistaaic.it (ultimo accesso 12 gennaio 2016).

Panella, L. (2012), *Il diritto dell'individuo ad una cittadinanza*, in *Democrazia e sicurezza – Democracy and Security Review*, 2, disponibile *on line* su www.democraziaesicurezza.it (ultimo accesso il 12 gennaio 2016).

Papisca, A. (2013), *Diritti umani: plenitudo iuris, plenitudo civitas. Ridefinire la cittadinanza alla luce del Diritto della dignità umana*, in *La cittadinanza europea*, 1.

Prisco, S. (1991). *Riunione (libertà di)* (voce), in *Enc. giur.*, XXVII, Roma: Istituto dell'Enciclopedia italiana.

Ricca, M. (2008), *Dike meticcias. Rotte di diritto interculturale*, Soveria Mannelli: Rubbettino.

Ricca, M. (2013), *Culture interdette. Modernità, migrazioni, diritto interculturale*, Torino: Bollati Boringhieri.

Rohe, M. (2006), *The Migration and Settlement of Muslims: The Challenges for European Legal Systems*, in P. Shah, W. Menski (eds.), *Migration, Diasporas and Legal Systems in Europe*, London: Routledge-Cavendish,

Ruggeri, A. (2015), *Per uno studio sui diritti sociali e sulla Costituzione come "sistema" (notazioni di metodo)*, in S. Gambino (cur.), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Torino: Giappichelli, 2015, p. 21 ss.



anno V, n. 4, 2015

data di pubblicazione: 12 gennaio 2016

Prospettive

Ruggiu, I. (2012), *Il giudice antropologo. Costituzione e tecniche di composizione dei conflitti multiculturali*, Milano: Franco Angeli.

Ruggiu, I. (2015), *Dis-eguaglianza e identità culturale: tolleranza e multiculturalismo*, relazione al Convegno *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, organizzato dal "Gruppo di Pisa" (Campobasso 19-20 giugno 2015), disponibile su www.gruppodipisa.it (ultimo accesso 12 gennaio 2016).

Stancati, P. (2010), *Le libertà civili del non cittadino: attitudine conformativa della legge, assetti irriducibili di garanzia, peculiarità degli apporti del parametro internazionale*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2009. Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Napoli: Jovene.

Vaccaro, M.J. (2001), *Livelli normativi e fenomeno migratorio*, Torino: Giappichelli.

Zagrebel'sky, G. (2013), *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'art. 1*, Torino: Einaudi.