CAMMINO DIRITTO
Rivista di informazione giuridica
https://rivista.camminodiritto.it

Articolo Scientifico

LA CONDIZIONE DELLO STRANIERO NELLA COSTITUZIONE ITALIANA: LA PARZIALE ATTUAZIONE DEI DIRITTI POLITICI E SOCIALI

La figura dello straniero è, da sempre, emblematica. La mancanza di riferimenti nella Carta costituzionale ha incentivato il dibattito sui diritti spettanti a tale figura. Sebbene dal quadro costituzionale emerga una visione puntuale ed esaustiva, il legislatore nazionale ha preferito rimanere ancorato agli interventi dell´Unione europea, non sbilanciandosi su temi cruciali. Tuttavia, l´emergenza sanitaria ha rappresentato l´occasione per riflettere sull´attuazione dei diritti dello straniero, e di conseguenza, sulla condizione morale e giuridica degli stessi.

di **Luana Leo**
IUS/08 - DIRITTO COSTITUZIONALE
Estratto dal n. 4/2021 - ISSN 2532-9871

Direttore responsabile
Alessio Giaquinto

Pubblicato, Venerdì 30 Aprile 2021

CamminoDiritto.it
ISSN 2532-9871

Abstract ENG

The figure of the foreigner has always been emblematic. The lack of references in the Constitutional charter has encouraged the debate on the rights of this figure. The national legislator has preferred to remain anchored to the interventions of the European Union, not leaning on crucial issues. However, the health emergency represented an opportunity to reflect on the implementation of the rights of the foreigner, and consequently, on the moral and legal condition of the same.

Sommario: 1. La posizione costituzionale dello straniero; 2. Lo straniero e la condizione di reciprocità; 3. L'incidenza della riforma del Titolo V in materia di immigrazione; 4. I diritti sociali dello straniero nella Costituzione e nell'ordinamento interno; 4.1 Lo scenario europeo ed internazionale; 5. I diritti politici dello straniero; 6. La tutela dello straniero ai tempi dell'emergenza sanitaria da Covid-19; 7. Rilievi conclusivi.

1. La posizione costituzionale dello straniero

La mancanza di un esplicito riferimento allo straniero nella Costituzione del 1948 dipende da motivazioni storiche che caratterizzarono il periodo di stesura del testo costituzionale.

Occorre però segnalare che la condizione dello straniero emerge in taluni valori e principi su cui fu fondato l'accordo in Assemblea costituente.

Nelle Costituzioni post-fasciste, il "non cittadino" non costituisce più oggetto di pregiudizio.

Nel sistema costituzionale, il valore personalista e il rispetto della persona umana si concretizzano nell'essenzialità e prevalenza della persona, ma anche nella sua specificità di anziano, minore, diversamente abile, donna e straniero, nonché soggetto particolarmente vulnerabile, e di conseguenza meritevole di tutela.

Prima di analizzare tale aspetto, appare opportuno evidenziare come il termine "non cittadino" sia abitualmente preferito a quello di straniero, in ragione della sua capacità di abbracciare i diversi tipi di soggetti cui a cui si riferisce.

Al fine di giungere ad una corretta risposta, è necessario tenere presente la diversa condizione in cui versano cittadini e stranieri nella Costituzione, come testimoniano i vari

CamminoDiritto.it
ISSN 2532-9871

richiami disseminati nel dettato costituzionale, ma anche le formule di cui agli artt. 10, comma 2, e 22 Cost.

Allo stesso tempo, si è assistito ad una concordanza tra le due condizioni soggettive, in passato separate, tanto da integrarsi, almeno in parte.

Una nobile parte della dottrina[1] ritiene che l'invenzione del termine "non cittadino" equivalga ad una rottura della Costituzione, per prassi giustificata dall'art. 11 Cost., che però ha riguardato gli stessi principi fondamentali generanti la configurazione della cittadinanza, a partire da quella che incastra nel popolo il potere sovrano.

Da ciò ne deriva che la diversa condizione riservata dalla Costituzione a cittadini e stranieri risulta parzialmente superata.

In particolare, una corrente di pensiero sostiene che il dettato costituzionale sia stato rivisitato con l'affermazione del fenomeno comunitario: il quadro in origine snellito e articolato nei soli due tipi del cittadino e dello straniero viene compromesso dall'invenzione del tertium genus rappresentato dal cittadino "comunitario"[2].

Quest'ultimo, a sua volta, appare graduato. A tale proposito, si è tenuto[3] a marcare come l'Unione europea stia diventando "laboratory for differentiat ed citizenship".

A differenza del concetto standard di cittadinanza che incorpora il "popolo" e definisce l'appartenenza del singolo ad una determinata collettività organizzata, quello moderno di cittadinanza europea si caratterizza per la mancanza di un presupposto, e per tale motivo, nasce con un "peccato originale"[4].

Sul piano costituzionale, i riferimenti normativi sulla condizione giuridica dello straniero sono riscontrabili, oltre che nell'art. 10, di rinvio alle norme internazionali, nell'art. 2 ("riconoscimento e garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo") e nell'art. 3, che contempla l'enunciazione dell'eguaglianza in senso formale, intesa non più solo come eguaglianza davanti alla legge, ma corredata dalla "pari dignità sociale di tutti".

Come già enunciato, l'art. 10, comma 2, Cost. tratta esplicitamente la questione, sancendo che "la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali".

L'articolo sopraindicato, al terzo comma, prescrive norme in tema di diritto di asilo; al

CamminoDiritto.it
ISSN 2532-9871

quarto comma, stabilisce il divieto di estradizione dello straniero per ragioni politiche.

Di notevole spessore è il comma 1 dello stesso articolo, che prevede l'obbligo, per l'ordinamento giuridico italiano, di conformarsi alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

Una palese lacuna dell'articolo in esame attiene alla mancata specificazione dei rapporti con gli altri principi fondamentali. In realtà, la questione dello straniero non fu oggetto di discussione in Assemblea costituente: al contrario dei Paesi nordeuropei, l'Italia conobbe il fenomeno dell'emigrazione; di conseguenza, i Costituenti si accostarono al tema della tutela dei lavoratori all'estero.

Tale omissione costituzionale però non deve considerarsi un'esclusiva italiana: nelle Costituzioni francesi del 1946 e del 1948 e in quella tedesca del 1949, la figura dello straniero non viene neppure accennata, pur essendo Paesi ospitanti.

Sempre al riguardo dell'omessa precisazione dei rapporti tra l'art. 10 e gli artt. 2 e 3 Cost., occorre segnalare la redazione di un nuovo testo in cui non compaiono i primi due commi.

In tale senso, si potrebbe immaginare che per i Costituenti quei diritti trovassero già garanzia negli artt. 2 e 3 Cost.; al contempo, non è da escludere la rimessione diretta alla legge e alla normativa internazionale dell'intero statuto giuridico dello straniero.

Oltre alla lacuna sopraindicata, restano da chiarire ulteriori punti, tra cui l'applicabilità a tale categoria delle singole disposizioni contenute nella prima parte della Costituzione; l'estensione soggettiva dei diritti inviolabili riconosciuti dall'art. 2 Cost.; e l'ambito di dilatazione del principio di uguaglianza.

Tali punti non trovarono l'attenzione dei Costituenti, poiché non percepiti da essi, e dunque, non meritevoli di essere scrutati.

2. Lo straniero e la condizione di reciprocità

Al trattamento dello straniero viene ricollegata l'unica ipotesi di limitazione della capacità giuridica: in virtù dell'art. 16 delle disposizioni preliminari al Codice civile "lo straniero è ammesso a godere dei diritti civili attribuiti al cittadino a condizione di reciprocità", cioè a condizione che lo Stato di appartenenza proceda allo stesso modo nei confronti del cittadino italiano.

CamminoDiritto.it
ISSN 2532-9871

Ad esso si accosta l'art. 10, comma 2, Cost., per il quale "la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali".

A distanza di un ampio lasso di tempo, sorgono ancora dubbi circa l'ambito di applicazione di tali norme, a causa delle problematiche insorte con l'intensificarsi dei fenomeni migratori.

L'art. 10, comma 2, Cost. intende precostituire una specie di strumento di "rivalsa" nei confronti degli atti dei cittadini di taluni Stati europei, al fine di incentivare la tutela dei diritti e degli interessi legittimi degli italiani all'estero.

Occorre evidenziare come tale strumento possieda natura internazionale-privatistica.

Tradizionalmente, la dottrina giusinternazionalistica distingue tre tipi di reciprocità: diplomatica, legislativa e di fatto.

La prima consiste nell' equiparare gli stranieri ai cittadini, in quanto previsto e regolato da appositi accordi intergovernativi.

In precedenza, tale materia rientrava tra quelle regolamentate da convenzioni consolari e di stabilimento o nei trattati di commercio e navigazione stipulati dall'Italia con ulteriori Paesi.

Nei tempi moderni, la prassi si è indirizzata verso accordi interstatali tramite i quali le parti contraenti riconoscono diritti ai rispettivi cittadini.

La reciprocità legislativa, tipica delle legislazioni più risalenti, muta con il variare delle circostanze e consiste nella verifica della sussistenza nell'ordinamento giuridico dello straniero di una disposizione analoga a quella nazionale.

Infine, la reciprocità di fatto implica una ricerca relativa all'ordinamento nel suo complesso (giurisprudenza, prassi amministrativa, comportamenti diffusi), al fine di dimostrare un trattamento del cittadino italiano corrispondente a quello riservato nello Stato italiano ad un cittadino straniero.

A tale proposito, si segnala che, nella discussione del primo progetto del Codice civile Albertino la sezione di grazia e giustizia del Consiglio di Stato, subordinata al parere del Senato di Savoia, negava l'ammissione della reciprocità di fatto, giudicata come una

CamminoDiritto.it
ISSN 2532-9871

specie di "rappresaglia"[5].

La dottrina prevalente sostiene che l'ordinamento italiano sia orientato alla reciprocità di fatto[6].

Una conferma proviene dalla Suprema Corte che, in una risalente pronuncia[7], dichiara l'irrilevanza del riconoscimento dello Stato estero cui appartiene lo straniero.

In particolare, la Cassazione specifica che

"condizione necessaria e sufficiente per tale applicazione è invero l'effettività dell'ordinamento straniero, salvo il caso in cui disposizioni particolari di legge non richiedano anche la condizione della reciprocità di trattamento e sempreché i principi della legislazione straniera da applicare non appaiano incompatibili con i principi di base dell'ordinamento del foro".

Di recente, il Tribunale di Trento[8] ha concesso maggiori informazioni, affermando che la condizione di reciprocità prescritta dall'art. 16 delle preleggi

"può ritenersi avvalorata ogni qualvolta lo Stato, cui appartiene la persona che agisce in giudizio, riconosce nel proprio ordinamento un diritto uguale o simile a quello esercitato in Italia, senza discriminare quanto all'esercizio di tale diritto il cittadino o la persona giuridica di nazionalità italiana rispetto al cittadino e alla persona giuridica propri".

Il Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e le norme sulla condizione dello straniero[9] ha introdotto modifiche sostanziali all'articolo in commento.

Esso, all'art. 2, statuisce che allo straniero 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".

Allo straniero soggiornante in Italia e titolare di un permesso di soggiorno rilasciato per motivi di lavoro sono riconosciuti poi i diritti civili accordati dalla legge italiana per i cittadini italiani, a prescindere dall'esistenza della condizione di reciprocità[10].

Ove lo straniero risulti carente di un titolo di soggiorno si adottano criteri divergenti: in

CamminoDiritto.it
ISSN 2532-9871

caso di sottoscrizione di un accordo sui diritti civili tra il Paese di cui lo straniero è in possesso della cittadinanza e l'Italia non risulta necessaria la verifica delle condizioni di reciprocità per le materie oggetto dell'accordo; in mancanza di un trattato ad hoc, invece, spetta al Ministero degli Esteri il compito di concedere agli uffici pubblici e ai notai i criteri per appurare la condizione di reciprocità.

Una volta giunti a tale punto, appare opportuno precisare il fondamento ed il significato della condizione di reciprocità.

La prevalente dottrina italiana considera l'art. 16 delle preleggi come una norma imperativa, di applicazione necessaria, la cui violazione implica la nullità dell'atto rogato [11].

3. L'incidenza della riforma del Titolo V in materia di immigrazione

La materia dell'immigrazione è da sempre oggetto di discussione circa la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni.

Sebbene la travagliata riforma costituzionale del 2001 abbia assegnato alla competenza esclusiva dello Stato le materie della "condizione giuridica dello straniero", del "diritto di asilo" e dell'"immigrazione", l'impatto delle stesse su ambiti di competenza delle Regioni, generano un quadro legislativo intricato.

Nel corso degli anni, la Corte costituzionale, pur ritenendo la disciplina dell'immigrazione "un profilo essenziale della sovranità dello Stato"[12], ha evidenziato che a ragionare in termini di etichette si sarebbe corso il rischio di arrendersi alla "vertigine della lista"[13].

La giurisprudenza costituzionale ha così accordato alle Regioni margini di intervento sia su aspetti che toccano le competenze esclusive statali sia su profili dell'immigrant policy ascrivibili ai titoli di competenza residuale – i servizi sociali, l'inserimento scolastico, l'assistenza sanitaria e l'integrazione sociale – incentivando le Regioni ad un intervento promozionale, da attuarsi tramite l'implicazione degli enti locali.

A seguito della ripartizione delle competenze, la legislazione regionale ha "voluto espressamente agganciare i propri ambiti di incidenza ad una lettura sociale della cittadinanza regionale, denominando i sistemi integrati dei servizi sociali – di competenza residuale – come "diritti di cittadinanza sociale"[14].

CamminoDiritto.it
ISSN 2532-9871

Una parte della dottrina[15], oltre a ribadirne la natura programmatica, ha letto l'art. 118, comma 3, Cost. quale indice del carattere trasversale dell'immigrazione, sottolineando la necessità di attribuire spessore agli interessi e alle indicazioni regionali nelle politiche di definizione e gestione dei fenomeni migratori.

Occorre specificare che, a fronte della complessità interpretativa della disposizione in commento, non si è giunti ad una concezione unitaria.

La dottrina, infatti, si è interrogata in merito al significato da conferire alla norma in commento: se "positivo", nel senso di incoraggiare l'assegnazione delle funzioni attinenti all'immigrazione, l'ordine pubblico e la sicurezza al piano regionale e statale; o se "negativo", nel senso di estromettere radicalmente da tali funzioni il piano regionale e provinciale[16].

Sotto il primo profilo, si segnala l'istituzione delle Consulte per gli immigrati (livello regionale, provinciale e comunale) [17], ossia organismi a composizione aperta, ai cui membri si accostano anche esponenti delle comunità immigrate presenti sul territorio, rappresentanti di associazioni di volontariato attive nel settore, enti istituzionali di differente natura ed enti locali.

Tuttavia, tali organismi non sono riusciti ad influenzare le azioni delle istituzioni locali in materia, in quanto limitati nell'emettere pareri rispetto alla programmazione regionale.

Alla luce di tale scenario, l'attuazione della disposizione contenuta nell'art. 118, comma 3, Cost. risulta parziale, avendo indirizzato solo interventi diretti ad intensificare la cooperazione tra Stato e Regioni, in virtù delle novità apportate dalla c.d. legge Bossi-Fini [18] al Testo Unico Immigrazione[19].

Quest'ultimo, all'art. 2-bis, ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il Comitato per il coordinamento ed il monitoraggio delle politiche in materia di immigrazione, prescrivendo la presenza di "un presidente di regione o di provincia autonoma designato dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome", e che "per l'istruttoria delle questioni di competenza del Comitato, è istituito un gruppo tecnico di lavoro presso il Ministero dell'interno", costituito da tre esperti nominati dalla Conferenza unificata.

Il successivo art. 3 stabilisce che – al fine di predisporre ogni tre anni il documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato – il Presidente del Consiglio senta "la Conferenza permanente per i rapporti tra lo

CamminoDiritto.it
ISSN 2532-9871

Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, la Conferenza Stato-città e autonomie locali".

A seguito all'approvazione della legge Bossi-Fini, le Regioni continuano a rivestire un ruolo marginale rispetto allo Stato.

Tuttavia, la Corte costituzionale, in una determinata pronuncia[20], inquadra la questione e delinea le coordinate entro cui collocare le politiche regionali in materia di immigrazione.

Come osservato in dottrina, sembra che la Corte

"sposi una lettura tendenzialmente restrittiva della riserva statale in materia di immigrazione e di condizione giuridica dello straniero da intendere in prevalenza come gestione dei flussi di ingresso e come condizioni del soggiorno e dell'allontanamento dello straniero dal territorio statale"[21].

4. I diritti sociali dello straniero nella Costituzione e nell'ordinamento interno

Il riconoscimento e la tutela dei diritti sociali trovano base sia nel principio personalista, connesso alla dignità umana, sia nel precetto della c.d. uguaglianza sostanziale.

Occorre specificare che l'art. 3 Cost. collega espressamente il principio dell'uguaglianza ai cittadini.

A prescindere da tale indicazione letterale, la Corte costituzionale, in svariate pronunce, ha sancito che esso attiene anche allo straniero, in termini di rispetto dei diritti inviolabili.

Seguendo il ragionamento del Giudice delle Leggi, sembrerebbe che, laddove manchino i diritti fondamentali, il legislatore potrebbe imputare agli stranieri un trattamento ben differente.

Tuttavia, la Corte ha censurato condotte del legislatore ordinario che finivano per discriminare irragionevolmente la sua condizione giuridica, indipendentemente dai principi fondamentali.

Nella sentenza 2 dicembre 2005, n. 432, la Consulta avalla quanto appena esposto, tenendo a precisare che un trattamento differenziato nei confronti dello straniero è ritenuto ammissibile "in presenza una "causa" normativa non palesemente irragionevole o, peggio

CamminoDiritto.it
ISSN 2532-9871

arbitraria".

L'estensione del principio di eguaglianza agli stranieri trova conferma nelle fonti sovranazionale: si pensi, all'art. 1 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 ("es hommes naissent et demeurent libres et ègaux en droits"), alle dichiarazioni americane ("we hold these truhs to be self evident that all men are created equal; all men are by nature equally free and independent") e al XIV emendamento della Costituzione degli Stati Uniti che riconosce a tutti eguale tutela dei diritti.

La volontà di non circoscrivere la protezione del principio di eguaglianza ai soli cittadini emerge anche in Assemblea Costituzione: il testo rigettato dalla I sottocommissione menzionava il termine "uomini"; tale termine, fu poi sostituito dal comitato di redazione con quello di "cittadini".

In materia di diritti sociali degli stranieri, l'art. 10, comma 2, Cost. riveste un ruolo di rilievo, in quanto l'accesso ed il godimento di tali diritti contribuiscono a delineare "la condizione giuridica dello straniero".

Occorre segnalare che, in origine, la Consulta ha assunto un atteggiamento di prudenza, riconoscendo la qualificazione a taluni diritti.

Con il decorrere del tempo, la Consulta ha ascritto all'art. 2 Cost. un ventaglio di diritti, evidenziando come l'inviolabilità non attenga soltanto ai diritti che la Carta costituzionale valuta come tali, ma riguardi anche ulteriori diritti.

Di recente, si è parlato di "nuovi diritti sociali", intendendo per "nuovi" quelli non espressamente previsti nel catalogo costituzionale.

Tuttavia, una corrente di pensiero ha osservato che in realtà "nulla è ... completamente "nuovo", ma ogni evoluzione assume le forme della rielaborazione, dell'approfondimento "delle potenzialità espressive del dettato costituzionale"[22].

A tale proposito, la dottrina risalente ha posto un interrogativo: il principio di eguaglianza potrà mai ritenersi soddisfatto? O il processo di attuazione costituzionale deve essere reputato interminabile?[23]

Definito il quadro costituzionale, occorre precisare che il riconoscimento dei diritti sociali degli stranieri è avvenuto per merito del legislatore e della giurisprudenza.

CamminoDiritto.it
ISSN 2532-9871

La legge 30 dicembre 1986, n. 943, rappresenta il primo intervento normativo in materia di immigrazione: il legislatore traccia importanti linee in ordine alla parità di trattamento tra lavoratori italiani ed extracomunitari.

Tuttavia, una regolamentazione organica della materia avviene soltanto con il d.lgs. 286/1998 (c.d. Testo Unico Immigrazione), il quale definisce il regime degli ingressi ed i diritti dello straniero presente sul territorio.

Il Testo Unico riserva particolare attenzione ai diritti sociali dello straniero: in esso, infatti, sono rilevabili disposizioni dedicate al trattamento del lavoratore straniero (art. 22), alla salute dello straniero regolarmente o irregolarmente presente sul territorio italiano (artt. 34-35), all'assistenza sociale (art. 35), all'istruzione (art. 38) e all'accesso di abitazione (art. 40), ai quali deve essere accostata la generale previsione dell'art. 2, che garantisce allo straniero irregolarmente presente nel territorio statale i diritti fondamentali, mentre allo straniero regolarmente soggiornante riconosce tutti i diritti in materia civili spettanti al cittadino italiano.

Nel corso del tempo, il Testo Unico ha subito radicali modifiche, tese a intaccare la tutela dei diritti sociali.

In particolare, la legge 15 luglio 2019, n. 94, ha rideterminato la condizione giuridica dello straniero, mediante l'introduzione dell'obbligo per lo straniero di sottoscrivere un "accordo di integrazione", articolato su crediti conseguibili per tutto l'arco temporale di validità del titolo di soggiorno richiesto[24].

La necessità di introdurre nell'ordinamento giuridico nazionale uno strumento tendente ad appurare l'integrazione degli stranieri trova fondamento nel panorama europeo.

Appare opportuno sottolineare che le dure critiche riversate nei confronti del provvedimento durante l'iter parlamentare di approvazione della l. 94/2009 non hanno innescato un confronto accurato sulle varie questioni sostanziali discendenti dall'idea di un obbligo giuridico di integrazione gravante sullo straniero.

Come evidenziato da una parte della dottrina[25], i profili destanti maggiore considerazione da parte dell'opposizione hanno riguardato, da un lato, l'incompatibilità con la riserva di legge rinforzata in tema di condizione giuridica degli stranieri ex art. 10, comma 2, Cost., e dall'altro, la violazione del divieto della reformatio in peius derivante dalla prevenuta estensione dell'accordo di integrazione anche agli stranieri già in possesso del permesso di soggiorno.

CamminoDiritto.it
ISSN 2532-9871

Una novità apportata dal Testo Unico consiste nella c.d. "Azione civile contro la discriminazione", ossia un rimedio giurisdizionale ad hoc mirante a contrastare qualsiasi comportamento discriminatorio per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi.

Tale azione è regolata dal combinato disposto degli artt. 43 e 44 del Testo Unico: il primo attiene all'aspetto sostanziale e si focalizza sulla definizione di "discriminazione", mentre il secondo concerne l'aspetto processuale, oggetto di discussione giurisprudenziale.

Con riguardo al primo, il Testo Unico tende ad anticipare la normativa comunitaria, definendo discriminatorio

"ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizione di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica".

Per quanto concerne il secondo, occorre marcare che il procedimento si compone di due fasi distinte: una prima sommaria (commi 3, 4 e 5), che riproduce in toto la disciplina del procedimento cautelare di cui all'art. 669-sexies c.p.c. e si conclude con un'ordinanza di accoglimento o di rigetto della domanda; una seconda, di cognizione piena, che termina con la decisione che porta a termine il giudizio (comma 7), da identificarsi come sentenza (comma 10).

Una parte della dottrina ha evidenziato come risulti poco chiara la natura del procedimento in questione[26].

Secondo la Corte di Cassazione[27], quello messo a punto dall'art. 44 è un procedimento cautelare, terminante con un'ordinanza, ma che, essendo tale non è più automaticamente bifasico; di conseguenza, la decisione cautelare potrebbe non essere succeduta da una decisione di merito.

Rispetto a tutti gli altri diritti, il diritto alla salute è l'unico definito dalla Costituzione come "fondamentale".

Come sostenuto in dottrina, il diritto alla salute potrebbe essere concepito come un diritto classico di libertà, "primario e fondamentale", avente ad oggetto un bene unitario, nei cui

CamminoDiritto.it
ISSN 2532-9871

confronti deve essere assicurata una "piena ed esaustiva tutela"[28].

Dottrina e giurisprudenza concordano in merito alla dimensione plurima dell'art. 32 Cost., nonché individuale e collettiva.

In particolare, per la Consulta[29], l'art. 32, comma 1, Cost., il bene-salute è tutelato "non solo come interesse della collettività ma anche e soprattutto come diritto fondamentale dell'individuo".

In ragione di ciò, il diritto ai trattamenti sanitari è accordato a ciascun soggetto, cittadino e straniero: esso, dunque, viene riconosciuto a prescindere dalla regolare presenza sul territorio dello Stato.

A livello legislativo, tali principi trovano concretizzazione nell'art. 1 della l. 30 dicembre 1986, n. 943, in base al quale la residenza sul territorio della Repubblica e l'espletamento di un'attività lavorativa motivano l'iscrizione al servizio sanitario nazionale, a prescindere dalla cittadinanza.

Il Testo Unico Immigrazione ha subordinato la tutela della salute dello straniero in ordine all'iscrizione al SSN e alla condizione di regolarità sul territorio.

Con riguardo al primo profilo, l'art. 34 TUI ha stabilito l'obbligo di iscrizione al SSN per taluni soggetti, nonché i lavoratori stranieri, gli stranieri regolarmente soggiornanti per motivi familiari, per asilo politico, per asilo umanitario, per richiesta di asilo, per attesa adozione, per affidamento, per acquisto della cittadinanza.

Per le altre categorie di stranieri, invece, l'iscrizione è facoltativa[30].

Per quanto concerne il secondo profilo, il TUI assicura anche ai cittadini stranieri non regolarmente presenti sul territorio "nei presidi pubblici ed accreditati, le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché' continuative, per malattia e infortunio" (art. 35, comma 3, TUI).

Una questione spinosa concerne il riconoscimento del risarcimento del danno allo straniero, in ragione dell'inviolabilità del diritto alla salute.

Una parte della giurisprudenza ritiene che in tale ambito trovi margine la condizione di reciprocità prevista dall'art. 16 delle preleggi[31].

CamminoDiritto.it
ISSN 2532-9871

Altra parte[32], invece, subordina la suddetta condizione ai diritti non fondamentali, riconoscendo così allo straniero il diritto in esame.

La Carta costituzionale, all'art. 34, nel prescrivere che la "scuola è aperta a tutti" identifica il diritto allo studio come diritto fondamentale, il quale deve essere assicurato a tutti nella sua gratuità, quantomeno a riguardo dell'istruzione dell'obbligo.

All'inizio degli anni '90 del XX secolo, la presenza di studenti stranieri ha posto in essere una sfida complicata e faticosa per il sistema scolastico nazionale.

L'istituto scolastico, concepito come seconda comunità educativa, è chiamato a compiere una politica di integrazione.

Esso opta per la totale integrazione/inclusione di tutti di studenti e l'educazione interculturale come sua prospettiva culturale[33].

L'art. 38 TUI stabilisce che i minori stranieri presenti sul territorio siano soggetti all'obbligo scolastico e ad essi si applichino tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica, a prescindere della regolarità della loro condizione giuridica sul territorio.

Il diritto allo studio dello straniero maggiorenne, invece, è vincolato al possesso di un regolare permesso di soggiorno.

Nello stesso periodo storico, l'apparato politico è stato chiamato a sostenere sistema formativo nazionale, al fine di favorire l'intercultura[34].

L'attuazione del diritto allo studio coinvolge due temi: l'inserimento scolastico del minore e l'accesso degli stessi alle prestazioni scolastiche.

Sotto il primo profilo, talune circolari amministrative hanno previsto che i minori stranieri vengano iscritti alla classe pertinente all'età anagrafica[35].

Particolarmente discussa è stata la proposta incentrata sull'istituzione di apposite classi separate[36].

CamminoDiritto.it
ISSN 2532-9871

Sul punto, la Corte costituzionale ha avuto modo di fare luce sulla necessità di evitare l'isolamento e il rischio di regresso agli anni più oscuri, tenendo conto della comunità scolastica come formazione sociale (art. 2 Cost.), in cui deve essere rimosso ogni tipo di ostacolo (art. 3 Cost.)[37].

Sotto il secondo profilo, l'esecuzione di tale obbligo implica una serie di rinunce da parte dei genitori; tuttavia, in nome[38] del principio di gratuità dell'istruzione inferiore, lo Stato si impegna ad erogare talune prestazioni senza opprimere ancora le famiglie[39].

L'art. 38 Cost., riservato alla sicurezza sociale, tutela due categorie di soggetti: da un lato, gli inabili e gli indigeni, dall'altro i lavoratori.

Esso, infatti, prevede espressamente che "ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale", mentre "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".

Occorre subito segnalare che, malgrado il riferimento testuale al cittadino, la Consulta ha confermato l'estensione delle prestazioni assistenziali anche agli stranieri[40].

Sul piano legislativo, l'art. 41 TUI, invece, stabilisce che "gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti".

Tale disposizione ha subito modifiche incisive.

L'art. 80 della legge finanziaria 23 dicembre 2000, n. 388, ha investito la suddetta disposizione, accordando agli stranieri titolari di carta di soggiorno l'assegno sociale e le provvidenze economiche costituenti diritti soggettivi in base alla legislazione corrente in materia di servizi sociali.

La Corte ha dichiarato parzialmente illegittimo in ordine prima all'indennità di accompagnamento[41] e in seguito alla pensione di inabilità[42].

CamminoDiritto.it
ISSN 2532-9871

Tali decisioni avallano la tesi sostenuta in precedenza da una parte della dottrina, nonché la prevalenza attribuita al criterio connesso alla condizione soggettiva di svantaggio rispetto al possesso dello status di cittadino[43].

L'art. 38, comma 3, Cost. prescrive che gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale.

Con riguardo all'avviamento degli inabili, si ricorda la rinomata sentenza 30 dicembre 1998, n. 454, con la quale è stato statuito il diritto dei lavoratori extracomunitari a conseguire l'iscrizione nell'elenco degli invalidi civili disoccupati che ambiscono al collocamento obbligatorio.

Essi beneficiano di tutti i diritti riconosciuti ai lavoratori italiani anche a riguardo dell'educazione.

Come la precedente, anche la prestazione in esame rientra nell'ambito di applicazione della legge finanziaria n. 388/2000, essendo ammessa solo agli stranieri in possesso del permesso di soggiorno.

Come noto, il TUI accorda al lavoratore straniero particolare considerazione, essendo la via principale di ingresso sul territorio nazionale.

Al contempo, la Consulta ha dichiarato che i lavoratori extracomunitari, autorizzati al lavoro subordinato, beneficiano di tutti i diritti riconosciuti ai lavoratori italiani[44].

A tale proposito, occorre precisare che la perdita del posto di lavoro non costituisce motivo per sottrarre al lavoratore straniero e a suoi familiari il permesso di soggiorno.

Una differenza di trattamento tra lavoratore straniero e lavoratore italiano emerge in ordine alle condizioni lavorative.

Stando all'art. 36 Cost., il lavoratore straniero ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del suo lavoro e sufficiente ad assicurare a sé e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa, oltre che al riposo settimanale e alle ferie retribuite.

Di conseguenza, al lavoratore extracomunitario devono applicarsi le garanzie sancite dalla legge n. 300/1970 (c.d. Statuto dei lavoratori), tra cui il divieto di compiere atti che possano produrre danni e svantaggi al lavoratore.

CamminoDiritto.it
ISSN 2532-9871

Sotto il profilo previdenziale, i lavoratori stranieri che espletano una regolare attività lavorativa possono ottenere, con il versamento di contributi all'INPS le stesse prestazioni previdenziali stabilite per i lavoratori italiani[45].

Tale realtà vale solo per gli stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio. I lavoratori extracomunitari privi di permesso di soggiorno restano invece emarginati dal sistema delle tutele previdenziali.

Sebbene non sia menzionato nella Costituzione, la Consulta ha affermato che il diritto all'abitazione rientra "fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione".

Essa, altresì, evidenzia il dovere della collettività intera "di impedire che le persone possano rimanere prive di abitazione"[46].

La garanzia di tale diritto però ha causato taluni problemi di concorrenza con i cittadini italiani, specialmente a riguardo degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

La disponibilità di un alloggio costituisce il presupposto per poter ricomporre, sul territorio nazionale, i legami affettivi con i propri familiari.

Tuttavia, lo straniero richiedente il ricongiungimento familiare deve dimostrare la disponibilità di un alloggio compatibile con i requisiti igienico-sanitari[47].

In tale quadro, dunque, affiora come quello all'abitazione sia ancora un diritto instabile e suscettibile di vari condizionamenti, soprattutto se affrontato in relazione alla figura dello straniero.

4.1. Lo scenario europeo ed internazionale

Le fonti internazionali che influenzano la condizione giuridica dello straniero a proposito dei diritti sociali sono molteplici.

L'art. 10, comma 2, Cost. prevede che tale condizione sia regolata dalla legge in conformità alle norme e ai trattati internazionali. In tale ottica, il diritto dell'Unione europea disciplina, direttamente o indirettamente, taluni profili della condizione giuridica dello straniero.

CamminoDiritto.it
ISSN 2532-9871

In tale senso, una parte della dottrina[48] ha segnalato l'esigenza di potenziare la dimensione sociale europea, in modo tale "da porre al centro del dibattito politico e dell'attenzione del legislatore sovranazionale l'obiettivo della piena occupazione, in correlazione con la crescita economica, il futuro dell'istruzione e della cultura, il progresso sociale, la qualità dell'ambiente, la tutela della salute in altre parole, migliorare le condizioni di vita dei cittadini".

La salute, unico diritto ad essere identificato dalla Costituzione come "inviolabile" trova margine in svariate fonti internazionali.

La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, stabilisce che "ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio della e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in altro caso di perdita di mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà" (art. 25).

In tale dichiarazione, dunque, il diritto alla salute è inteso in senso ampio.

Sulla stessa lunghezza d'onda, si pone l'art. 12 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 ("Gli Stati Parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo a godere delle migliori condizioni di salute fisica e mentale che sia in grado di conseguire").

Sul piano europeo, la Carta sociale del 1996 prescrive, nella prima parte, che "ogni persona ha diritto di usufruire di tutte le misure che le consentano di godere del miglior stato di salute ottenibile" [49].

Con particolare riferimento a tale categoria di soggetti, la Convenzione europea sullo status dei lavoratori migranti prevede che "ciascuna Parte Contraente si impegna ad accordare nel proprio territorio ai lavoratori migranti e ai loro familiari, residenti regolarmente nel proprio territorio, la stessa assistenza sociale e medica riservata per i propri nazionali, e ciò in conformità agli obblighi assunti con accordi internazionali ed in particolare con la Convenzione Europea di assistenza sociale e medica del 1953" (art. 19).

La Convenzione ONU sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie del 1990 accorda agli stranieri irregolari "il diritto a ricevere le

CamminoDiritto.it
ISSN 2532-9871

cure mediche urgentemente necessarie per preservare la loro vita o per evitare un danno irreparabile alla loro salute, sulla base del principio di uguaglianza di trattamento con i cittadini nazionali dello Stato interessato".

In ordine al minore straniero, la Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989 prevede che lo Stato debba riconoscere a tale figura il diritto di godere "del miglior stato di salute possibile e di beneficiare di servizi medici e di riabilitazione" (art. 24)[50]; essa è richiamata dal TUI (artt. 34 e 35).

In ambito europeo, la direttiva 2004/86[51] costituisce una delle poche eccezioni coinvolgente il tema trattato; essa si caratterizza per non richiedere al rifugiato un'assicurazione medica per sé stesso e per i propri familiari. In tema di assistenza sociale, la già menzionata Dichiarazione universale dei diritti umani riconosce ad ogni individuo (e dunque anche allo straniero) "il diritto alla sicurezza sociale, nonché alla realizzazione attraverso lo sforzo nazionale e la cooperazione internazionale ed in rapporto con l'organizzazione e le risorse di ogni Stato, dei diritti economici, sociali e culturali indispensabili alla sua dignità ed al libero sviluppo della sua personalità".

L'estesa dimensione del diritto sopracitato trova dapprima conferma nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali ("Gli Stati Parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo alla sicurezza sociale, ivi comprese le assicurazioni sociali"), e successivamente, nella Carta sociale europea ("Per assicurare l'effettivo esercizio del diritto ad usufruire dei servizi sociali, le Parti s'impegnano: ad incentivare o organizzare i servizi che utilizzano i metodi specifici del servizio sociale e che contribuiscono al benessere ed allo sviluppo degli individui e dei gruppi nella comunità nonché al loro adattamento all'ambiente sociale; ad incentivare la partecipazione di individui e di organizzazioni di volontariato o di altre entità alla creazione o al mantenimento di questi servizi").

La Convenzione OIL n. 97/1949, all'art. 6, assicura ai lavoratori immigrati un trattamento non meno favorevole di quello applicato dagli Stati ai propri cittadini in materia di assicurazione sociale, invocando "le disposizioni legali contro gli infortuni sul lavoro, le malattie professionali, la maternità, la malattia, la vecchiaia e la morte, la disoccupazione e gli obblighi familiari, nonché contro qualsiasi altro rischio che, in conformità alla legislazione nazionale, sia coperto da un sistema di assicurazione sociale"[52].

La Convenzione ONU sui diritti del fanciullo accorda allo Stato il compito di riconoscere a tale soggetto "il diritto di beneficiare della sicurezza sociale, compresa la previdenza sociale".

CamminoDiritto.it
ISSN 2532-9871

In materia di assistenza sociale, la normativa europea risulta modesta.

La direttiva 2003/109 riconosce agli immigrati residenti per un lungo periodo la parità di trattamento con i cittadini nazionali circa "le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale".

Un ampio spazio è riservato ai lavoratori immigrati dal regolamento n. 859/2003, che estende le previsioni dei regolamenti (CEE) nn. 1408/71[53] e 574/72 ai cittadini di Paesi terzi, ove esse non siano applicate in ragione della nazionalità.

I suddetti regolamenti definiscono l'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori e ai loro familiari, sancendo parità di trattamento con i cittadini nei settori di sicurezza sociali inerenti: le prestazioni di malattia e di maternità; le prestazioni d'invalidità; le prestazioni di vecchiaia; le prestazioni ai superstiti; le prestazioni per infortunio sul lavoro e malattie professionali; gli assegni in caso di morte; le prestazioni di disoccupazione; le prestazioni familiari.

Il diritto internazionale garantisce il diritto all'istruzione del minore straniero, a partire dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo.

Quest'ultima, all'art. 28, prevede che gli Stati membri debbano compiere una serie di interventi volti ad attuare il diritto in esame[54].

In tale contesto, merita menzione anche la Convenzione ONU sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie, la quale sancisce il diritto dei figli dei lavoratori immigrati in condizioni di parità con i cittadini statali, precisando anche che "l'accesso alle istituzioni educative pubbliche prescolastiche o alle scuole non deve essere rifiutato o limitato a causa di situazioni irregolari rispetto alla permanenza o all'assunzione dei genitori o a causa dell'irregolarità della permanenza del bambino nello Stato di arrivo".

Nello scenario europeo, il diritto all'istruzione trova accoglimento nella direttiva 2003/109, la quale prevede la parità di trattamento con i cittadini degli Stati membri; tuttavia, quest'ultimi possono sempre "esigere una prova del possesso delle adeguate conoscenze linguistiche per l'accesso all'istruzione e alla formazione".

Più ampia è la portata della direttiva 2004/83, in virtù della quale gli Stati sono chiamati ad offrire "il pieno accesso al sistema scolastico, secondo le stesse modalità previste per i loro cittadini, a tutti i minori beneficiari dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria".

CamminoDiritto.it
ISSN 2532-9871

Con riguardo al diritto di abitazione, la parità di trattamento tra il "non cittadino" e il cittadino dello Stato membro trova margine nella Convenzione OIL sui lavoratori migranti (art. 6); essa, poi, è ripresa dalla Convenzione europea sullo status giuridico dei lavoratori migranti, nella quale affiora il termine "affitti" (art. 13).

In materia di lavoro, sussistono numerose fonti internazionali volte a tutelare la posizione dello straniero.

Sotto il profilo della retribuzione, si rimembra la Convenzione Generale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (1962), la quale persegue uno scopo antidiscriminatorio.

La suddetta Convenzione prevede che i tassi di salario debbano essere fissati in conformità del principio "a lavoro uguale salario uguale", in uno stesso processo produttivo e in una stessa impresa; essa, altresì, invita a predisporre ogni misura pratica tesa a mitigare le differenze retributive derivanti dalle discriminazioni e a innalzare i trattamenti economici più modesti[55].

Di spessore è la previsione contenuta nell'art. 6 della Convenzione OIL del 1949, la quale sollecita ciascuno Stato ad applicare senza discriminazione di nazionalità, razza, religione o sesso, ai lavoratori immigrati che si trovano legalmente sul suo territorio, un trattamento che non sia meno favorevole di quello che esso applica ai propri cittadini in determinate materie, tra cui la rimunerazione.

La Convenzione europea sullo status giuridico dei lavoratori migranti introduce la parità di trattamento anche in materia di prevenzione dagli incidenti sul lavoro e dalle malattie professionali (art. 20).

A differenza delle fonti internazionali, quelle europee considerano il lavoratore immigrato irregolarmente presente sul territorio.

La direttiva 2009/52/CE[56], infatti, stabilisce sanzioni e provvedimenti verso i datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi aventi soggiorno irregolare[57].

La direttiva in questione persegue un nobile intento, nonché prevenire le assunzioni illegali.

CamminoDiritto.it
ISSN 2532-9871

Tuttavia, una parte della dottrina valuta essa come una "mancata conquista", poiché "esemplifica il procedere europeo faticoso e lento, per "piccoli passi", sulla materia dell'immigrazione per motivi lavorativi"[58].

5. I diritti politici dello straniero

Stando ad una corrente di pensiero[59], i diritti politici "non valgono naturalmente per gli stranieri, poiché altrimenti cesserebbe l'unità e la comunità politica e cadrebbe il presupposto essenziale dell'esistenza politica, la possibilità di distinzione tra amico e nemico".

I diritti politici, identificati dal Giudice delle Leggi come diritti fondamentali e inviolabili [60], incorrono nella cruciale distinzione tra cittadino e non cittadino.

Occorre segnalare che, nel corso del tempo, la categoria dei diritti politici ha subito un ampliamento, in ragione dell'aggiunta di forme della libertà di associazione, di riunione, di manifestazione del pensiero e degli istituti di partecipazione.

Alla luce di ciò, appare necessario chiedersi se ciascun diritto sia estendibile anche ai "non cittadini".

Tale posizione è stata parzialmente superata dalla Consulta, la quale ha ammesso l'estensione di taluni diritti ai "non cittadini".

Con riguardo al dovere di difesa della Patria, la Corte costituzionale[61] ha dichiarato che

"l'esistenza, per i cittadini, di un dovere così espresso costituzionalmente, non comporta però, per sé sola, l'esclusione della possibilità che una legge ordinaria imponga anche a soggetti non cittadini, o addirittura stranieri, in particolari condizioni la prestazione del servizio militare".

A livello costituzionale, la categoria dei diritti politici non è composta solo dai diritti racchiusi nel Titolo IV della prima parte, ma anche quei diritti definiti di "partecipazione politica" e dai diritti politici in senso lato.

A tal proposito, una parte della dottrina ritiene opportuno trascendere dalla distinzione tra i diritti politici in senso stretto e quella dei di altri diritti (civili e sociale), al fine di considerare l'insieme delle situazioni giuridiche soggettive inerenti ad alcuni diritti di

CamminoDiritto.it
ISSN 2532-9871

libertà quali componenti di uno "statuto di appartenenza ad una comunità" di un individuo [62].

È fondamentale evidenziare che i diritti di partecipazione sono stati ricondotti spesso nell'ambito dei diritti politici; tale approccio però non tiene conto del fatto che l'art. 3, comma 2, Cost. intende la partecipazione non solo in senso politico, ma anche economico e sociale.

Di particolare rilievo è il rapporto tra partecipazione e diritti sociali.

Come osservato in dottrina, i primi condividono con i secondi un aspetto strutturale: in tale contesto, l'effettività non è condizione "ulteriore di un diritto che già di per sé può esistere giuridicamente, ma è condizione di esistenza stessa del diritto"[63].

Data l'impossibilità di riconoscere ai diritti sociali una funzione servente rispetto a quella dei diritti di partecipazione (si imputerebbe infatti a quest'ultimi un ventaglio di pretese di diverso contenuto ed intensità), una parte della dottrina accorda all'espressione "diritti di partecipazione" una portata più simbolica che esplicativa, in quanto riferita a situazioni soggettive cui non sembra potersi riconoscere autonomia strutturale rispetto ai diritti di libertà, ai diritti politici ed ai diritti sociali[64].

Del resto, i relatori all'Assemblea costituente del vigente Titolo V risaltarono come i diritti politici fossero "corollario e presupposto insieme delle libertà civili e delle libertà sociali" nell'ambito del principio democratico".

Come già enunciato, la titolarità dei diritti è condizionata all'acquisto della cittadinanza.

Verso la fine degli anni '90, con il progetto di legge Turco-Napolitano, si è sviluppato un dibattito politico su tale tema.

Il disegno di legge, infatti, estendeva l'elettorato amministrativo (attivo e passivo) allo straniero titolare di carta di soggiorno; tuttavia, l'articolo recante la relativa previsione è stato stralciato, preferendo la via della riforma costituzionale.

Allo stato attuale, il TUI non contempla diritti politici; un'eccezione è rappresentata dall'art. 2, comma 4, secondo il quale "lo straniero regolarmente soggiornante partecipa alla vita pubblica locale", principio inerente allo straniero lungo-soggiornante.

CamminoDiritto.it
ISSN 2532-9871

La dottrina si è interrogata soprattutto sull'ammissibilità costituzionale del diritto di voto allo straniero. In tale senso, una corrente di pensiero ha sostenuto il riconoscimento del solo voto amministrativo[65].

Un'ulteriore voce, invece, ha osservato che, laddove la legge accordasse i diritti politici allo straniero, incorrerebbe in illegittimità costituzionale[66].

Il primo approccio trova supporto nel concetto di sovranità.

Le assemblee elettive comunali e provinciali non dispongono dello strumento della legge (atto espressivo della sovranità); di conseguenza, ad esse gli stranieri residenti potrebbero accedere.

Tale ragionamento però risulta ambiguo.

Come infatti riportato da una corrente di pensiero[67], ente "non sovrano" è anche la Regione, malgrado disponga dello strumento sovrano per antonomasia, ossia la legge.

La suddetta vaghezza potrebbe essere superata rivedendo il concetto di sovranità, da intendersi non più come sovranità del popolo, bensì come sovranità dei soggetti titolari di diritti fondamentali[68].

In dottrina, vi è anche chi ha comprovato[69] la non illegittimità del riconoscimento del diritto di voto agli stranieri su di un argomento significativo: la sussistenza di una competenza legislativa statale in tema di cittadinanza.

Entrando nello specifico, tenuto conto dell'ampia discrezionalità di cui gode il legislatore nel delineare i presupposti ed i procedimenti di acquisto della cittadinanza, non potrebbe essere ritenuta illegittima una legge che riconoscesse la cittadinanza, salvo il diritto di rifiuto, a tutti gli stranieri regolarmente residenti da un certo periodo di tempo.

In termini critici, si potrebbe affermare che l'esclusione degli stranieri dall'elettorato sia funzionale a proteggere la vita politica del Paese dall'intromissione di Paesi esteri, nonché dall'invasione di persone estranee alla comunità del popolo, le quali potrebbero trovarsi in situazioni di potenziale conflitto di fedeltà tra il Paese d'origine ed il Paese ospitante[70].

Tale impostazione trova il favore di chi ritiene che l'elettorato non possa essere separato da possesso della cittadinanza; essi, altresì, intravedono nell'allargamento dei presupposti

CamminoDiritto.it
ISSN 2532-9871

per l'acquisto della cittadinanza la via ottimale di integrazione politica dei "non cittadini".

A tale proposito, appare opportuno evidenziare che le due vie di integrazione non sono, tra loro, necessariamente alternative[71].

In definitiva, se la Costituzione scinde il cittadino dallo straniero, e al contempo, promuove l'integrazione politica del secondo, il percorso di riconoscimento dei diritti politici rimane fermo.

Per tale motivo, occorre un impegno culturale, una particolare attenzione ai diritti politici dello straniero, tema che in ulteriori realtà non desta scalpore.

6. La tutela dello straniero ai tempi dell'emergenza sanitaria da Covid-19

L'iniziale gestione della pandemia da parte degli Stati dell'Unione europea è avvenuta in maniera asincrona, sia rispetto all'adozione delle misure interne di contenimento, sia nella predisposizione delle limitazioni all'ingresso di stranieri nel rispettivo territorio.

Alla luce di ciò, la Commissione[72] ha invitato il Consiglio europeo, per mezzo dei Capi di Stato o di Governo degli Stati membri, a frenare provvisoriamente i viaggi non essenziali da Paesi terzi verso l'area UE.

Con l'intento di procedere in forma unitaria, l'UE ha messo a punto delle Linee guida, in modo tale da consentire agli Stati di precludere l'accesso agli stranieri in presenza di determinati sintomi.

Nella conseguente Comunicazione[73], la Commissione ha chiarito che la restrizione dei viaggi non essenziali non dovrebbe applicarsi ai soggetti aventi esigenze significative.

L'atteggiamento dell'UE è mutato in toto nella seconda fase dell'emergenza sanitaria: il Consiglio europeo ha dapprima revocato le misure restrittive sui viaggi non essenziali verso la zona europea; in seguito, è stata ha adottata la discussa Raccomandazione sulla soppressione graduale delle restrizioni temporanee sui viaggi non essenziali[74].

Dal quadro appena delineato emerge che le misure drastiche di contenimento del contagio adottate dall'UE hanno avuto un notevole impatto sui diritti degli stranieri, sollevando molteplici critiche.

CamminoDiritto.it
ISSN 2532-9871

Occorre precisare che nel corso dell'emergenza sanitaria sono emerse problematiche di varia natura, e dunque, non soltanto attinenti all'ingresso di "non cittadini" nell'area UE.

La pandemia, infatti, ha aggravato la condizione giuridica (ed umana) degli stranieri presenti sul territorio privi di permesso di soggiorno. In Italia, la regolarizzazione[75] dei cittadini stranieri è avvenuta a distanza di due mesi dal lockdown, perseguendo uno scopo diverso da quello prospettato: difendere le esigenze del mercato.

Diversamente, il Portogallo ha provveduto a adottare specifiche nei confronti di coloro che avevano presentato domanda di soggiorno o di asilo; la ratio di tali misure deve essere individuata nella difesa della salute e della sicurezza collettiva dei migranti.

Dal confronto tra le due realtà europee emerge la scarsa attenzione rivolta dallo Stato italiano nei riguardi dei soggetti più vulnerabili.

L'emergenza sanitaria potrebbe rappresentare l'occasione per regolarizzare la situazione degli stranieri irregolarmente soggiornanti.

In dottrina, vi è chi intravede nella pandemia una valida opportunità per regolarizzare la situazione irregolare degli stranieri attraverso il rilascio del permesso di soggiorno per calamità[76], già ammesso dall'art. 20-bis[77] del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286.

Tale permesso consente l'acceso regolare al lavoro e l'iscrizione al servizio sanitario nazionale per un breve periodo (sei mesi), con la possibilità di rinnovo (altri sei mesi).

La peculiarità del suddetto rimedio consiste nella mancanza di un procedimento amministrativo; di conseguenza, i presupposti sono tutti effettivi facilmente verificabili.

Esso presenta un unico punto debole: la non rinnovabilità dopo dodici mesi e la non convertibilità in un permesso di soggiorno per lavoro.

Tuttavia, come sostenuto dalla medesima dottrina, il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di calamità produce all'istante effetti positivi, mentre quelli negativi si verificano decorsi sei mesi; in tale lasso di tempo, si potrebbe intervenire tramite la convertibilità del lavoro alla scadenza del permesso di soggiorno per calamità.

La pandemia, poi, ha posto il serio problema dei flussi internazionali di movimento come eventuale minaccia alla salute della popolazione autoctona[78].

CamminoDiritto.it
ISSN 2532-9871

In tale contesto, trova spazio la delicata vicenda del Presidente della Regione Sicilia che, con l'urgente ordinanza del 22 agosto 2020, n. 33, ha disposto lo sfratto degli hotspot e Centri di accoglienza ed il divieto di ingresso, transito e sosta sulla Regione da parte dei migranti, al fine di tutelare la salute e l'incolumità pubblica.

Il TAR siciliano ha sospeso le misure sopraindicate, evidenziando l'assenza di un aggravamento del rischio sanitario legato alla propagazione del Covid-19 per la popolazione locale, quale conseguenza del fenomeno migratorio.

Una volta cessato lo stato di emergenza, l'Unione europea sarà chiamata a risolvere le drammatiche criticità contemporanee.

7. Rilievi conclusivi

Il quadro appena delineato è foriero di spunti. In un ordinamento giuridico fondato sulla democrazia pluralista, la condizione dello straniero non potrebbe limitarsi al criterio della cittadinanza.

L'adesione di tale tesi porterebbe a valutare l'inserimento della categoria in esame come un dovere.

La trasformazione dell'idea di integrazione assume rilevanza non solo sul piano politico, sociale ed economico; essa, infatti, si traduce in un rallentamento del percorso orientato alla cittadinanza.

Come evidenziato da una corrente di pensiero[79], le barriere incontrate dagli stranieri "non precludono soltanto l'esercizio di diritti ma impediscono anche il passaggio di status, ossia la transizione dalla condizione di straniero a quella di membro in senso pieno della comunità".

Tuttavia, le difficoltà di accesso alla cittadinanza dipendono dalla mutevole e precaria condizione giuridica dello straniero.

L'inerzia del legislatore potrebbe essere giustificata dal silenzio della Costituzione.

Quest'ultima non offre una definizione puntuale del termine "straniero", ma rimanda a quello opposto di "cittadino".

CamminoDiritto.it
ISSN 2532-9871

Tuttavia, entrambi rientrano nel concetto indefinito di "popolo".

Una parte della dottrina[80] motiva tale realtà ricordando che la Costituzione è un processo, poiché soggetta ad un continuo rinnovamento semantico, dovuto ai mutamenti politici e sociali.

Le norme costituzionali che ineriscono la condizione giuridica degli stranieri non sono agevolmente componibili in uno schema unitario.

Come osservato in dottrina[81], dalla lettura di tali disposizioni non affiora un'idea puntuale dei Padri Costituenti in ordine alla disciplina costituzionale degli stranieri; emerge, piuttosto, l'acceso contrasto tra grandi tradizioni giuridico-filosofiche: la concezione universalistica dei diritti, volta a riconoscere un insieme di pretese originarie direttamente in capo alla persona umana; la concezione stato-centrica, volta ad accordare la titolarità di taluni diritti costituzionali ai soli cittadini; la concezione internazionalistica dell'ordinamento costituzionale, incline a rilevare nell'ordinamento internazionale la sede normativa dello straniero.

Sebbene l'intento di chi scrive sia quello di esaltare la parziale attuazione dei diritti dello straniero, merita di essere segnalato il valido contributo offerto dalle Corti costituzionali in ordine alla condizione giuridica dello straniero.

Tenuto conto della quiete costituzionale, il legislatore è chiamato a definire determinate questioni, come il riconoscimento dei diritti politici e la regolarizzazione degli stranieri non soggiornanti.

Tuttavia, la quiete costituzionale – a giudizio di chi scrive – è solo apparente.

In realtà, i Costituenti hanno lasciato in eredità un testo normativo pregevole, al fine di consentire alle generazioni future di costruire una società aperta, dinamica ed inclusiva[82]

CamminoDiritto.it
ISSN 2532-9871

Note e riferimenti bibliografici

[1] A. RUGGERI, I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali, in Consulta Online, n. 1, 2015, 135.

[2] E. ROSSI, Immigrazione e diritti a quattordici anni dalla legge Turco-Napolitano, in La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze, a cura di E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA, Bologna, 2013, 61 ss.

[3] R. BAUBÖCK, V. GUIRAUDON, Introduction: Realignments of Citizenship: Reassessing Rights in the Age of Plural Memberships and Multi-Level Governance, in Citizenship Studies, 2009, 439.

[4] A. BARAGGIA, Dimensione sostanziale della cittadinanza europea e diritti fondamentali: una storia appena cominciata, in Federalismi, n. 24, 2014, 5.

[5] P. ELLERRO, Archivio giuridico, Vol. III, 1869, 69.

[6] P. MENGOZZI, La condizione di reciprocità e il diritto internazionale privato, in Riv. priv. e proc., 1994, 494.

[7] Cass., 7 febbraio, 1975, n. 468, in Foro it.,1975, I, 1115.

[8] Trib. Trento, 8 giugno 2011.

[9] D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, modificato dalla l. 30 luglio 2002, n. 189.

[10] Per G. BARALIS, La condizione di reciprocità, in La condizione di reciprocità. La riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato. Aspetti di interesse notarile, a cura di M. LEVA, Milano, 2001, il principio di reciprocità inizia a perdere consistenza nei rapporti internazionali.

[11] Sul tema, si veda F. MARRELLA, Lo straniero, l'art. 16 delle preleggi e la condizione di reciprocità in Commentario del Codice civile - Delle persone - Leggi collegate, a cura di E. GABRIELLI, A. BARBA, S. PAGLIANTINI, Torino, 2013, 12-19.

[12] Corte cost. 8 luglio 2010, n. 250.

[13] C. SALAZAR, Leggi regionali sui "diritti degli immigrati", Corte costituzionale e "vertigine della lista": considerazioni su alcune recenti questioni di costituzionalità proposte dal Governo in via principale, in Immigrazione e diritti fondamentali, a cura di S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO, Milano, 2010, cit., 404.

[14] L. RONCHETTI, I diritti di cittadinanza degli immigrati e il ruolo delle regioni, in I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni, a cura di L. RONCHETTI, Milano, 2012, cit., 31.

[15] F. ABBONDANTE, P. SALVATORE, La condizione giuridica degli immigrati e le politiche degli enti territoriali tra integrazione e rifiuto, in Stabilità dell'Esecutivo e democrazia rappresentativa, a cura di M. SCUDIERO, Napoli, 2009, 39.

[16] P. BONETTI, L'allocazione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione nel nuovo art. 118 della Costituzione, in Le Regioni, n. 5, 2002, 1121-1162.

[17] Sul tema, C. MANTOVAN, Immigrazione e cittadinanza, Milano, 2007, 64-74.

[18] L. 30 luglio 2002, n. 189.

[19] D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286.

[20] Corte cost. 25 febbraio, 2011, n. 61.

[21] D. LOPRIENO, Regionalismo e immigrazione. Le risposte degli ordinamenti regionali italiani al fenomeno

CamminoDiritto.it
ISSN 2532-9871

migratorio, in Consulta Online, n. 1, 2018, 272.

[22] N. BOBBIO, L'età dei diritti, Torino, 1990, 67 ss.

[23] M. AINIS, I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale, in Studi in onore di Leopoldo Elia, Milano, 1999, 22.

[24] Per un approfondimento sui provvedimenti, si veda F. FERRARO, Le nuove norme in materia di soggiorno degli stranieri, in Il sistema della sicurezza pubblica, a cura di F. RAMACCI, G. SPANGHER, Milano, 2010, 27-34.

[25] M. C. LOCCHI, L'accordo di integrazione tra lo Stato e lo straniero (art. 4-bis T.U. sull'immigrazione n. 286/98) alla luce dell'analisi comparata e della critica al modello europeo di "integrazione forzata", in Osservatorio AIC, n. 1, 2012, 2.

[26] Sulla natura cautelare del procedimento, si veda M. G. GAROFALO, M. MCBRITTON, Immigrazione e lavoro: note al t.u. 25 luglio 1998, n. 286, in Riv. giur. lav., 2000, 507 ss; in senso contrario, si veda G. SANTAGATA, La tutela giurisdizionale dello straniero nel testo unico dell'immigrazione, in Giusto processo civile e procedimenti decisori sommari, a cura di L. LANFRANCHI, Torino, 2001, 341 ss.

[27] Cass. Civ. Sez. Un., 7 marzo 2008, n. 6172, in Giur. it, 2008, 2783 e ss.

[28] C. BOTTARI, Il diritto alla tutela della salute, in I diritti costituzionali, a cura di R. NANIA, P. Ridola, Vol. 3, Torino, 2006.

[29] Corte cost. sent. 18 luglio 1991, n. 356.

[30] Tuttavia, lo straniero non iscritto al servizio sanitario nazionale "è tenuto ad assicurarsi contro il rischio di malattie, infortunio e maternità mediante stipula di apposita polizza assicurativa con un istituto assicurativo italiano o straniero, valida sul territorio nazionale, ovvero mediante iscrizione al servizio sanitario nazionale valida anche per i familiari a carico".

[31] Trib. Padova, 5 luglio 2000, in Nuova giur. civ. commentata, 2001, I, 660.

[32] Cass., Sez. III Civ., sent. 7 maggio 2009, n. 10504.

[33] Circolare ministeriale del 26 luglio 1990, n. 20; circolare ministeriale del 2 marzo 1994, n. 73.

[34] Nella Circolare Prot. 2546/DGS Roma, 23 maggio 2007, si sottolinea che "la normativa italiana nel suo complesso si richiama ai principi generali dell'universalismo, della scuola comune, della centralità della persona e dell'intercultura. La scuola, che da sempre ha adottato questa prospettiva, si trova oggi nella necessità di rivolgere una maggiore attenzione all'educazione interculturale e alla promozione del dialogo e del confronto".

[35] Circolare ministeriale del 23 dicembre 2005, n. 93.

[36] Mozione Cota e altri, Atto Camera 1-00033, approvata il 14 ottobre 2008.

[37] Corte cost. sent. 8 giugno 1987, 215.

[38] Corte cost. sent. 19 gennaio 1995, n. 28.

[39] S. DI MARE, L. SAULLE, Il non cittadino nella Costituzione italiana ed il diritto all'istruzione del minore straniero, in dirittifondamentali.it, n. 2, 2019, 14, osserva come "l'umanità è una", mentre "diversi sono i modi di vivere"

[40] Corte cost. sent. 2 dicembre 2005, n. 432.

[41] Corte cost. sent. 30 luglio 2008, n. 306.

[42] Corte cost. 23 gennaio 2009, n. 11.

[43] G. P. DOLSO, Cittadini extracomunitari e diritti costituzionali: la giurisprudenza della Corte costituzionale in Cittadinanza europea, accesso al lavoro e cooperazione giudiziaria. Italia e Slovenia dopo l'allargamento

CamminoDiritto.it
ISSN 2532-9871

dell'Unione, Trieste, 2005.

[44] Corte cost. sent. 30 dicembre 1988, n. 454.

[45] Tuttavia, il principio di parità soffre di due eccezioni, circa il regime previdenziale dei lavoratori stagionali ed il rimborso, in caso di rimpatrio, dei contributi versati dal lavoratore. Sul punto, si veda M. PERSIANI, M. D'ONGHIA, Fondamenti di diritto della previdenza sociale, Torino, 2018, 115.

[46] Corte cost. sent. 12 dicembre 1989, n. 559.

[47] Si ricordi che, il Piano casa del 2008, disciplinato dall'art. 11 del d.l. n. 112/2008, ha introdotto requisiti aggiuntivi rispetto a quelli previsti dall'art. 40 TUI, tali da ridimensionare la platea dei soggetti beneficiari di tale prestazione.

[48] P. BILANCIA, La dimensione europea dei diritti sociali, in Federalismi, n. 4, 2018, 9.

[49] In tale senso, si vedano anche gli artt. 11 e 13 della seconda parte.

[50] Ai sensi dell'art. 25 della Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989: "Gli Stati parti riconoscono al fanciullo che è stato collocato dalla autorità competente al fine di ricevere cure, una protezione oppure una terapia fisica o mentale, il diritto a una verifica periodica di detta terapia e di ogni altra circostanza relativa alla sua collocazione".

[51] Direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

[52] Sulle Convenzioni OIL in materia di sicurezza sociale dei lavoratori migranti, si veda D. RANALLI, L'accesso dello straniero all'assistenza sociale. Profili giurisprudenziali, in ADIR – L'altro diritto, 2010.

[53] Si ricordi che, il Regolamento (CEE) n. 1247/1992 del Consiglio del 30 aprile 1992 modifica il regolamento (CEE) n. 1408/71 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità.

[54] Ai sensi dell'art. 28 della suddetta Convenzione: "Gli Stati parti riconoscono il diritto del fanciullo all'educazione, e in particolare, al fine di garantire l'esercizio di tale diritto in misura sempre maggiore e in base all'uguaglianza delle possibilità: rendono l'insegnamento primario obbligatorio e gratuito per tutti; incoraggiano l'organizzazione di varie forme di insegnamento secondario sia generale che professionale, che saranno aperte e accessibili a ogni fanciullo e adottano misure adeguate come la gratuità dell'insegnamento e l'offerta di una sovvenzione finanziaria in caso di necessità; garantiscono a tutti l'accesso all'insegnamento superiore con ogni mezzo appropriato, in funzione delle capacità di ognuno; fanno in modo che l'informazione e l'orientamento scolastico e professionale siano aperte e accessibili a ogni fanciullo; adottano misure per promuovere la regolarità della frequenza scolastica e la diminuzione del tasso di abbandono della scuola".

[55] Tali principi sono riprodotti nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (art. 7).

[56] Per un approfondimento sulla direttiva, si veda A. RICCARDI, La normativa comunitaria in tema di impiego di immigrati irregolari, in Annali del Dipartimento Jonico, Vol. V, 2017, 5-15.

[57] Ai sensi dell'art. 6, comma 2, di tale direttiva: "Le sanzioni inflitte in caso di violazioni del divieto di cui all'articolo 3 includono: sanzioni finanziarie che aumentano a seconda del numero di cittadini di paesi terzi assunti illegalmente; e pagamento dei costi di rimpatrio dei cittadini di paesi terzi assunti illegalmente, nei casi in cui siano effettuate procedure di rimpatrio. Gli Stati membri possono invece decidere che le sanzioni finanziarie di cui alla lettera a) riflettano almeno i costi medi di rimpatrio".

[58] A. ROSAFALCO, Politiche migratorie e diritto del lavoro, in Adapt Labour Studies, n. 74, 120.

[59] C. SCHMITT, Dottrina della Costituzione, Milano, 1984, 227.

[60] Corte cost. sent. 3 marzo 1988, n. 235.

[61] Corte cost. sent. 24 marzo 1967, n. 53.

CamminoDiritto.it
ISSN 2532-9871

[62] B. CARAVITA DI TORITTO, I diritti politici dei "non cittadini" Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici, in Atti del Convegno "Lo statuto costituzionale del non cittadino" dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Cagliari 16-17 ottobre 2009, 15.

[63] V. ONIDA, Eguaglianza e diritti sociali, in Corte costituzionale e principio di eguaglianza, Padova, 2002, 104.

[64] In particolare, A. VALASTRO, Partecipazione, politiche pubbliche e diritti, in Le regole della democrazia partecipativa, a cura di A. VALASTRO, Napoli, 2010, 16-19, sostiene che tale espressione potrebbe mantenere un'utilità "a condizione che si superi l'equivoco che essa rischia di ingenerare tra fine e mezzo: una cosa, infatti, è la evidenziazione e valorizzazione di un sistema di posizioni giuridiche soggettive volte a consentire la partecipazione quale forma plurima di esercizio della sovranità; altra cosa sono le tecniche di protezione delle pretese connesse alle singole forme che la partecipazione può assumere, le quali non possono che attingere allo strumentario delle categorie tradizionali dei diritti".

[65] Sul tema, M. LUCIANI, La partecipazione politica e i migranti, in La Repubblica e le migrazioni, a cura di L. RONCHETTI, Milano, 2014, 83. In tale senso, sono stati depositati una serie di disegni di legge (Atto Camera dei deputati 4397, Proposta di Legge costituzionale, primo firmatario On. Anedda, del 17 ottobre 2003; Atto Camera dei deputati 2374, Proposta di Legge costituzionale, primo firmatario On. Pisapia, del 20 febbraio 2002; Atto Camera dei deputati 1464, Proposta di Legge, primo firmatario On. Turco, del 01 agosto 2001).

[66] G. D'ORAZIO, Lo straniero nella Costituzione italiana. Asilo - condizione giuridica - estradizione, Padova, 1992, 307 ss.

[67] In particolare, A. RUGGERI, Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli strumenti, in Osservatorio AIC, n. 2, 2011, 19, definisce essa "una legge quodammodo di tono minore, una fonte a conti fatti "sublegislativa", a motivo del fatto che essa va incontro alla osservanza di limiti di varia intensità di cui si fa portatrice la legge statale, a presidio dell'unità-indivisibilità dell'ordinamento".

[68] G. SILVESTRI, La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto, in Riv. dir. cost., n. 1, Torino, 1996, 68-70.

[69] R. CHERCHI, I diritti dello straniero e la democrazia, in Gruppo di Pisa, n. 2, 2016, 41.

[70] P. BONETTI, Ammissione all'elettorato e acquisto della cittadinanza: due vie dell'integrazione politica degli stranieri. Profili costituzionali e prospettive legislative., in Federalismi, n. 11, 2003, 7.

[71] Una spiegazione è data da D. SARDO, Il dibattito sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri residenti, in associazionedeicostituzionalisti.it, n. 2010, per il quale le due vie "sono suscettibili potenzialmente di costruire congiuntamente una graduazione tra diversi livelli di partecipazione alla vita della comunità, e di adattarsi in maniera più flessibile ad una realtà mobile e frastagliata".

[72] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, Covid-19: Restrizione temporanea ai viaggi non essenziali verso l'UE, COM(2020) 115 definitivo, 16 marzo 2020.

[73] Comunicazione della Commissione Covid-19 Linee guida concernenti l'attuazione della restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE, la facilitazione delle modalità di transito per il rimpatrio dei cittadini dell'UE e gli effetti sulla politica in materia di visti (2020/C 102 I/02) in GUUE C 1021 del 30 marzo 2020.

[74] Raccomandazione (UE) 2020/912 del Consiglio, del 30 giugno 2020, sulla limitazione temporanea dei viaggi non essenziali nell'UE e l'eventuale revoca di tale restrizione, 9208/20.

[75] Ai sensi dell'art. 103 del d.l. 19 maggio, n. 34: "Al fine di garantire livelli adeguati di tutela della salute individuale e collettiva in conseguenza della contingente ed eccezionale emergenza sanitaria connessa alla calamita' derivante dalla diffusione del contagio da COVID-19 e favorire l'emersione di rapporti di lavoro irregolari, i datori di lavoro italiani o cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea, ovvero i datori di lavoro stranieri in possesso del titolo di soggiorno previsto dall'articolo 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, possono presentare istanza, con le modalità di cui ai commi 4, 5, 6 e 7, per concludere un contratto di lavoro subordinato con cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale ovvero per dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare, tuttora in corso, con cittadini italiani o cittadini stranieri".

[76] P. BONELLI, Gli effetti giuridici della pandemia del Coronavirus sulla condizione degli stranieri, in

CamminoDiritto.it
ISSN 2532-9871

Federalismi, 2020, 34.

[77] Ai sensi dell'art. 20-bis del TUI: "Fermo quanto previsto dall'articolo 20, quando il Paese verso il quale lo straniero dovrebbe fare ritorno versa in una situazione di grave calamità che non consente il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza, il questore rilascia un permesso di soggiorno per calamità".

[78] Sul tema, si veda M. TUOZZO, I percorsi migratori e la pandemia. Come cambiano le emergenze, in Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, n. 3, 2020, 63-85.

[79] E. GARGIULO, Un lungo percorso a ostacoli. Il difficile cammino dei non cittadini verso l'integrazione e la cittadinanza, in SocietàMutamentoPolitica, Vol. 7, n. 13, 2016, 319.

[80] P. HABERLE, Una riflessione sul senso delle Costituzioni, in Nomos, n. 1-2, 2008, 9 ss.

[81] M. LOSANNA, "Stranieri" e principio costituzionale di uguaglianza, in Rivista AIC, n. 1, 2016, 1-2.

[82] In particolare, A. SAITTA, Il concetto di "noi" e di "altri" nella Costituzione e nella C.E.D.U., in Consulta Online, 2014, 14-15, immagina "una società politica che conosce i conflitti ma che li può comporre pacificamente al proprio interno, aperta alla comunità internazionale, che conosce e favorisce le dinamiche sociali, la cui direzione è quella di creare le condizioni perché siano riconosciuti e garantiti sempre più i diritti inviolabili di tutti, cittadini o stranieri che siano, in cui tutte le donne e tutti gli uomini possano trovare le condizioni per svolgere la propria personalità, per realizzare in terra il proprio sogno di vita senza distinzione, appunto, di sesso, razza, lingua, religione, opinione politica, condizione personale e sociale, così come recita l'art. 3della nostra Costituzione".

---

* Il simbolo {https/URL} sostituisce i link visualizzabili sulla pagina:
https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=7009