



# Diritti fondamentali, doveri inderogabili e identità costituzionale. L'efficacia normativa del dovere di solidarietà nella società multiculturale \*

di Franco Sicuro \*\*

SOMMARIO: 1. La Costituzione alla prova della società multiculturale. – 2. Il dovere di solidarietà e la sua preordinazione all'integrazione politica, economica e sociale. – 3. La solidarietà economica e sociale: diritti e doveri dei non cittadini. – 3.1 La solidarietà familiare: la dignità della donna e la non soddisfacente tutela del ricongiungimento familiare. – 3.2. Lo straniero, il dovere tributario, il diritto/dovere al lavoro e di istruzione. – 4. Le diverse forme di solidarietà politica ed il loro (esclusivo?) legame con la cittadinanza. – 5. L'identità costituzionale italiana all'interno di una società multiculturale.

\* Il contributo ha partecipato al Premio Europeo per giovani studiosi in materie giuridiche, politiche e sociali, edizione 2018-2019, istituito dal Laboratorio Multimediale di Comparazione Giuridica (Università degli Studi Roma Tre, Dipartimento di Scienze politiche) e dalla rivista *Democrazia e sicurezza*, in collaborazione con il Centro di Documentazione europea DiSciPol Roma Tre. Sottoposto alla valutazione anonima della Commissione, il contributo è stato giudicato idoneo alla pubblicazione.

\*\* Laureato in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi «Aldo Moro» di Bari.



## **1. La Costituzione alla prova della società multiculturale**

Secondo una ricorrente affermazione, le Costituzioni sono elaborate per durare in eterno. In ragione di questa loro congenita tensione alla perpetuità, esse si compongono di una serie di principi aventi carattere diacronico<sup>1</sup> in grado di orientare – nel senso da essi prescritto – lo sviluppo sociale ed istituzionale della sottostante realtà materiale anche nella perdurante vigenza della propria formulazione letterale. La Costituzione italiana non sfugge a questa logica.

Ribadita la posizione primaria e privilegiata della persona umana rispetto all'autorità statale, essa si fonda sulla tradizionale centralità assegnata ai diritti fondamentali, imprescrittibili ed inalienabili dell'Uomo, nel solco di quella consolidata tradizione secondo cui "ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri stabilita, non ha una costituzione" (Art. 16, Dichiarazione dei Diritti fondamentali dell'Uomo e del cittadino del 1789). Tuttavia, la Carta del '48, discostandosi dalle coeve esperienze costituzionali, non si limita al

<sup>1</sup> Insistono sul carattere diacronico dei principi costituzionali Modugno (2005, 9 ss.) e, con particolare riferimento al dovere di fedeltà alla Repubblica, Morelli (2007), il quale, riprendendo una nota ricostruzione dottrinale (risalente a Carbone 1968, 231), rileva come la fedeltà si traduca in una «costanza di dovere» tale che «il vincolo in questione esprime la pretesa dell'ordinamento costituzionale di conservarsi nell'identità dei suoi contenuti» (Morelli 2007, 168). Degna di rilievo è la ricostruzione del medesimo Autore, secondo il quale mentre il dovere di fedeltà è caratterizzato da una dimensione diacronica, il dovere di osservanza della Costituzione, traducendosi nell'imperativo di obbedire alla Carta fondamentale, rivela una qualificante dimensione sincronica, propria dell'ordinamento vigente (cfr. Morelli 2007, 169).



riconoscimento dei soli “diritti fondamentali” ma, nell’intento di garantire una tutela più estesa ed approfondita dei primi in vista del raggiungimento di una tangibile coesione sociale<sup>2</sup>, opera un immanente e simmetrico riferimento al concetto di “doveri inderogabili”. Questi ultimi, poi, si rivelano decisivi in quanto prescrivono un’evoluzione ordinamentale orientata alla rimozione delle disuguaglianze economiche e sociali<sup>3</sup> per mezzo di quella solidarietà<sup>4</sup> tra soggetti appartenenti ad una medesima comunità che, per tali motivi, si pone quale «matrice costituzionale di legittimazione» (Bascherini 2016, 126) dei doveri medesimi. Nondimeno, come anticipato, «la Costituzione [...] più e prima ancora che essere un *atto*, è un *processo*, siccome soggetta ad incessante rigenerazione semantica alla luce e per effetto sia del mutato contesto sociale e politico-istituzionale nel quale la Costituzione stessa s’inscrive ed opera e sia di novità normative registratesi ai piani sottostanti (a partire, ovviamente, da quello primario) e persino fuori dell’ordine interno ma con rilevante, ancorché alle volte non immediatamente visibile, proiezione in

<sup>2</sup> Nel senso che la solidarietà sia intimamente legata al «bisogno di coesione nella comunità, che trova soddisfazione nell’apporto reciproco e nella socialità», Apostoli (2016, 4).

<sup>3</sup> Mette in evidenza il legame tra solidarietà e principio di eguaglianza sostanziale, in una prospettiva anche europea, Apostoli (2016, 7 ss.).

<sup>4</sup> Infatti, la *solidarietà*, funzionalmente preordinata all’integrazione sociale, è posta dalla Consulta «tra i valori fondanti dell’ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciut[a] e garantit[a], insieme ai diritti inviolabili dell’uomo, dall’art. 2 della Carta costituzionale *come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente*» (corsivo nostro).



quest'ultimo»<sup>5</sup>. Un fenomeno, il medesimo, particolarmente avvertito nelle odierne società multiculturali (anzi, sarebbe meglio dire interculturali)<sup>6</sup>, in cui il costante ed inarrestabile processo di approfondimento delle commistioni fra culture e tradizioni tra loro diverse e *prima facie* confliggenti genera una serie di sfide, nuove ed elevatissime, in vista di una rigenerata concezione del costituzionalismo moderno, sempre più preordinato ad integrare e condividere valori universali e *meticci*<sup>7</sup>. In

<sup>5</sup> In tal senso, Ruggeri (2011, 2), il quale si rifà espressamente al contributo di Spadaro (1998). Un'ampia ed esaustiva analisi delle transizioni costituzionali è quella di Teotonico (2014, *passim*).

<sup>6</sup> Fondamentale, allorquando si discetta di società multiculturale e multiculturalismo, la definizione fornita da Cerrina Feroni (2017, 3), la quale rileva che: «sotto il profilo terminologico si intende con “società multiculturale” uno stato di fatto, una situazione empirica di convivenza su di uno stesso territorio nazionale di una molteplicità di gruppi sociali con valori, pratiche, credenze, norme giuridiche, strutture di relazione sociale differenti. Con il termine “multiculturalismo” si fa riferimento, invece, ad un modello politico, giuridico ed etico per le società pluraliste che, in un quadro democratico, preveda la tutela e la valorizzazione di gruppi sociali minoritari, della loro identità culturale e della loro partecipazione politica»; per un'ampia ed approfondita disamina delle problematiche legate all'inclusione sociale nelle società multiculturali, fondamentale è il contributo di Cerrina Feroni e Groppi (2018), nonché Groppi (2018); sul punto, e, in particolare, sul rapporto tra diritto costituzionale ed evoluzione sociale in senso interculturale, cfr. Angiolini (2015, *passim*).

<sup>7</sup> Bonfiglio (2016, 15-152) così definisce il c.d. costituzionalismo meticcio: «si tratta, dunque, di una ricerca giuridica finalizzata alla individuazione di principi generali condivisi e presenti nelle diverse esperienze costituzionali, ancorati alla reale “positività” della storia, in quanto il loro grado di *consenso* è relativamente presunto e, soprattutto, giuridicamente verificabile. [...] La nozione di *costituzionalismo meticcio* non soltanto riconosce ma anche valorizza il carattere normativo della correlazione tra diritti e doveri. [...] Il *costituzionalismo meticcio*, oltre che come modo di pensare e come *fatto culturale* legato alla contaminazione e alla circolazione dei modelli costituzionali, si presenta anche



questo scenario, come coniugare la spinta universalistica insita nell'istanza di tutela dei diritti fondamentali della persona con il contemporaneo sfaldamento – o, almeno, indebolimento – dei confini statali? Come incide il rigurgito nazionalista che, più o meno diffusamente, pervade le realtà statuali moderne sulla portata ecumenica inscritta nella richiesta di riconoscimento di nuovi diritti?

Domande, queste ultime, affascinanti e decisive per la sopravvivenza stessa del costituzionalismo moderno<sup>8</sup> ed alle quali, con cosciente realismo, non è possibile fornire un'unica e definitiva risposta. D'altronde, come recentemente riconosciuto<sup>9</sup>, la stessa possibilità di impiantare mo-

come *costituzionalismo dei principi generali del diritto*, in quanto incorpora nella grammatica del linguaggio giuridico principi e regole non assolutamente acquisiti e scontati, ma comunemente verificabili e condivisi, anche se non in modo unanime, e posti a fondamento di una pluralità di sistemi costituzionali proprio in virtù della loro *capacità ordinante*».

<sup>8</sup> Fa notare Bonfiglio (2016, 61) che «nella prospettiva di un *Post-national constitutionalism*, autorevoli autori, come ad esempio Kirsch, hanno teorizzato il superamento del costituzionalismo e, perfino, una sorta di estinzione dello Stato, dopo la sua crisi, che sarebbe tanto evidente quanto peraltro fatalmente irreversibile. Secondo tali orientamenti, vi sarebbe una irrimediabile antitesi fra costituzionalismo e pluralismo. Questa tesi, però, muove da un presupposto sbagliato: il costituzionalismo basato sul monopolio dello Stato, in contrapposizione al pluralismo che implica il riconoscimento di diverse fonti di autorità, anche sotto l'aspetto normativo [...]. Kirsch rimane, invece, quasi prigioniero di una concezione monista della sovranità e della statualità che appartiene ad una interpretazione prevalentemente ottocentesca del diritto e dello Stato».

<sup>9</sup> È lo stesso Kymlicka (1999), teorico del multiculturalismo contemporaneo, ad ammettere che il modello canadese sia difficilmente esportabile per via di una serie di ragioni: dalla limitata presenza di collettività islamiche (naturalmente poco propense ad integrarsi) al carattere “selettivo” delle politiche migratorie adottato in passato dal Canada, sino ad arrivare all'ampio riconoscimento di diritti sociali agli stranieri che ha con-



delli interculturali stranieri come quelli canadese e statunitense<sup>10</sup>, rivelatisi efficaci e *solidali* nel relativo contesto di elaborazione ed attuazione, si rivela infruttuosa per una serie di motivazioni storico-sociali: infatti, tralasciando il carattere più o meno ideale insito nei “modelli” di volta in volta invocati, quello «canadese e quello statunitense (non diversamente da quello indiano) sono sistemi “geneticamente” multiculturali»<sup>11</sup>, i quali hanno contribuito a delineare un’identità nazionale “geneticamente” pluralista ed interculturale.

Invero, è considerazione comune quella secondo cui all’interno dei confini statali, tanto a livello legislativo che giurisprudenziale, si sia tentato di addivenire ad una soluzione “solidale” guardando alla sola sfera dei diritti in quanto questi ultimi, nel solco di una bi-secolare tradizione, concorrono a qualificare il grado di civiltà e di democraticità dello Stato. In un simile orizzonte di senso, la Costituzione italiana non può essere considerata neutra da un punto di vista valoriale ma, al contrario, essa veicola un modello giuridico-culturale<sup>12</sup> che – attraverso il ricorso ai principi di

tribuito, *ex se*, a rendere efficace e razionale l’integrazione dell’*altro* (quest’ultimo, come si vedrà, rappresenta il vero limite delle politiche migratorie ed integrazioniste italiane).

<sup>10</sup> Per un’analisi del sistema multiculturale statunitense si rinvia a Castorina e Nicolosi (2015, spec. 5 ss.).

<sup>11</sup> Cfr. Cerrina Feroni (2017, 4), la quale richiama gli studi in materia di Amirante (2014; 2011).

<sup>12</sup> D’Andrea (2009, 2) evidenzia l’avvenuto superamento di un’ottica meramente formalista, tipica del positivismo novecentesco, rilevando che «lo stretto nesso sussistente tra ordinamento giuridico e realtà sociale complessiva [...] si pone anzi nel modello di Stato costituzionale contemporaneo come autentica cifra della conformazione complessiva del sistema: [...] la fisiologia degli ordinamenti costituzionali contemporanei riposa precisamente sul ripudio di ogni loro chiusura autoreferenziale contro l’asfittico recinto



uguaglianza, libertà, democrazia, pluralismo – definisce l'identità costituzionale della Repubblica, individuando nel dialogo tra identità e culture diverse lo strumento che lo Stato-apparato è chiamato ad utilizzare in vista della realizzazione di una convivenza reciprocamente rispettosa. Quest'ultimo, nello scorgere «consonanza dietro le diversità culturali»<sup>13</sup>, media il raggiungimento di «quel minimo di omogeneità sociale senza il quale la vita politica si ridurrebbe al *bellum omnium contra omnes*»<sup>14</sup>. Rilevata la non neutralità dell'impianto assiologico costituzionale, anch'esso prodotto di una certa cultura risultata (storicamente) prevalente, il rischio è, però, quello di predicare una sorta di occidentalizzazione forzata delle minoranze etnico-culturali presenti nel territorio della Repubblica, imponendo un'assimilazione scabra di qualsiasi istanza dialogica e poco propensa alla tolleranza dell'altrui identità culturale. In alte parole, non si tratta di assimilare l'*altro* ma di pervenire, attraverso un libero e plurale confronto, ad una comune accettazione – anche, se non soprattutto, attraverso lo strumento dell'istruzione – di quei principi (personalista, solidarista, democratico e pluralista) che definiscono l'identità costituzionale della Repubblica e che, ad un tempo, indicano il *modo* ed i *limiti* della progressiva integrazione sociale<sup>15</sup>. Un'identità, quella costituzionale, coinci-

della sfera giuridico-formale, sull'attitudine di ogni fase del processo di positivizzazione del diritto a tessere fecondi rapporti di tipo circolare tra la dimensione degli atti giuridici e le più pregnanti e significative manifestazioni dell'esperienza comunitaria».

<sup>13</sup> L'efficace ed evocativa espressione si deve a Rodotà (2012, 6).

<sup>14</sup> In tal senso, Lombardi (1967, 48).

<sup>15</sup> Fa notare Ruggeri (2018, 11) che «perché il carattere viepiù multiculturale della società in cui viviamo sollecita vigorosamente la formazione di nuove o rinnovate consuetudini culturali e delle loro rappresentazioni ad opera di leggi e pronunzie dei giudici, tanto più noi se



dente con i principi fondamentali sanciti dalla Costituzione e che «non viene menomata o incisa [...] per il fatto che i cittadini sono chiamati a condividere coi non cittadini diritti (e, come si vedrà, doveri) un tempo considerati loro propri» (Ruggeri 2011, 17) e che, in ultima analisi, risulta ulteriormente arricchita da quel «*metacodice costituzionale* fondato non su principi astratti ma su principi generali del diritto che influiscono sulla produzione di norme giuridiche e che nelle costituzioni si positivizzano diventando elementi del diritto positivo» (Bonfiglio 2016, 15-152).

Rari, ma non per questo meno pregevoli e raffinati, sono stati i tentativi di affrontare da una prospettiva ancorata alla capacità normativa dei doveri costituzionali l'enorme sfida portata al costituzionalismo moderno dall'avvento della società multiculturale. Doveri che, quali «strumento di rafforzamento dell'identità civica» (Bascherini 2007, 90), costituiscono fondamentale ed irrinunciabile manifestazione del carattere solidale dello Stato sociale<sup>16</sup> e che, in tal senso, si pongono quale efficace strumento di

si tiene conto della tendenza espressa dal carattere suddetto a convertirsi in "interculturale" [...], vale a dire a favorire quella integrazione delle culture che è l'obiettivo verso il quale soprattutto gli Stati maggiormente esposti al flusso immigratorio devono risolutamente puntare: una integrazione che, nondimeno, non può (e non deve) risolversi nel sacrificio o nell'appiattimento dell'identità culturale dei gruppi minoritari ma nella salvaguardia di tutte le identità attraverso il loro reciproco confronto e rispetto, illuminato e alimentato dal valore "superconstituzionale" [...] della dignità della persona umana». Nel senso di implementare un ragionevole bilanciamento fra opposte istanze tale per cui ognuna di esse ceda quel minimo di porzione identitaria «in modo da evitare conflitti attraverso soluzioni che soddisfino tutti nella maggior misura consentita dalle circostanze», cfr. Zagrebelsky (1992, 203).

<sup>16</sup> Un'attenta analisi delle modalità applicative ed esplicative del principio di solidarietà all'interno dello Stato sociale, nonché dei suoi riflessi sul concetto-valore di fraternità, è proposta da Tondi Della Mura (2010, spec. 8 ss.).



completamento e rafforzamento della garanzia dei diritti fondamentali della persona. Aspetto più problematico, ma altrettanto decisivo in un'ottica di efficace e riuscita integrazione, è quello legato alla possibilità di estendere la portata normativa dei doveri *de quo* anche in capo al non cittadino, in quanto parte della comunità e, in una prospettiva di reciproca solidarietà, chiamato ad implementarne il “progresso materiale e spirituale”. L'estensione dei doveri costituzionali (segnatamente di quelli tributario, di istruzione, al lavoro) in capo allo straniero, però, si è spesso rivelata il volano di imposizioni normative di carattere coercitivo-repressivo, le quali, stante l'assoluta mancanza di riconoscimento positivo di corrispettivi diritti sociali e politici, ha acuito la disgregazione, il disagio e la frattura sociale. Per questa via, la Costituzione, assunta come parametro<sup>17</sup> di trasformazione politica e sociale, invita a riconsiderare, in senso evidentemente critico, le politiche ed i mezzi di inclusione sociale (appunto) cui si è fatto ricorso al fine di pervenire ad una pacifica e proficua integrazione tra cittadini e stranieri<sup>18</sup>. Misure che, nella generalità delle ipotesi, si sono rivelate fallimentari, tanto a causa della scarsità delle risorse economiche disponibili (aggravata da una persistente crisi economica), quanto per la incapacità di abbandonare una prospettiva eminentemente occidentalizzante, preordinata ad acuire differenze e diffidenze tra *noi* e *loro*. Se è vero che lo Stato sociale novecentesco fa proprio un concetto di Costi-

<sup>17</sup> Cfr. Azzariti (2017; 2013, 85 ss.).

<sup>18</sup> Insistono sulla decisiva funzione integratrice dei diritti sociali, Ruggeri (2018, *passim*), Apostoli (2016, *passim*), nonché Palermo (2018, *passim*), la quale svolge un ampio discorso idoneo a ricomprendere anche le misure di sicurezza e di integrazione sociale adottate a livello europeo.



tuzione come «condizione di sviluppo culturale di un popolo», tale per cui implementa una vera e propria «scienza della cultura»<sup>19</sup>, essa non deve però essere declinata come scienza della cultura dominante ma come scienza del dialogo interculturale. A tal fine, rispetto ad una società sempre più «complessa»<sup>20</sup> che, nella sua dimensione meramente fattuale, è solcata da opposte istanze di «segmentazione sociale» e «globalizzazione»<sup>21</sup>, non può rinunciarsi ad utilizzare la Costituzione come criterio di sviluppo e di inclusione politica e sociale. Tuttavia, la profonda crisi identitaria attraversata dalle istituzioni rappresentative, l'inversione del rapporto di forza tra politica ed economia<sup>22</sup>, unitamente al ritorno in auge di

<sup>19</sup> Häberle (2000, 1; 2001, 33), laddove l'Autore nota che la Costituzione, quale condizione di sviluppo culturale di un popolo, «serve da strumento all'autorappresentazione culturale, da specchio del suo patrimonio culturale e da fondamento delle sue speranze. Le costituzioni viventi, opera di tutti gli interpreti della società aperta, sono per forma e sostanza espressione e medium di cultura, cornice per la riproduzione e recezione di culture, memoria culturale di "informazioni", esperienze diffuse, saggezze tramandate». Per una ricostruzione dell'influenza esercitata dalla cultura sulla elaborazione dei principi costituzionali fondamentali, *ex multis*, Azzariti (2013, 40-119) e Pinelli (2012, 1-3).

<sup>20</sup> Fa notare Morelli (2007, 143) che «la complessità è la cifra qualificante delle democrazie pluraliste contemporanee. Tale assunto impone di mettere in discussione alcuni tra i più tradizionali paradigmi della cultura giuridica, come la certezza del diritto, la definizione in termini puramente gerarchici dei processi giuridici e l'impiego di una logica semplice e binaria».

<sup>21</sup> Cfr. D'Andrea (2009, 4).

<sup>22</sup> Tale sviluppo fattuale è colto con chiarezza da coloro i quali, come Teubner (2012, *passim*), predicano la crisi irreversibile del costituzionalismo contemporaneo, dei suoi valori e della sua portata prescrittiva. Dinanzi ad un'incipiente costituzionalizzazione dell'economia globale, il diritto reagisce creando una serie di "costituzioni settoriali" in cui il momento economico prevale su quello politico e giuridico, tracciandone le linee evolutive e servendosi dei relativi mezzi (leggi e regolamenti).



politiche populiste e nazionaliste che, con sempre maggiore frequenza e fermezza, antepongono *noi* a *loro*, concorrono ad alterare e (tentare di) respingere un dato sociale evidente ed inconfutabile: la società odierna, multiculturale ed aperta, è, piaccia o no, sempre più *meticcia*<sup>23</sup>. Quello contemporaneo può dunque definirsi uno Stato aperto<sup>24</sup>, pluralista e democratico<sup>25</sup> in cui il diritto costituzionale funge da «condizione, prodotto e fattore di processi interculturali»<sup>26</sup>: in questo orizzonte di senso, il dovere

<sup>23</sup> Un'ampia ed esaustiva analisi del carattere meticcio delle società attuali è fornita da Bonfiglio (2016, *passim*), il quale invita a superare, attraverso un articolato riferimento ad esperienze multiculturali straniere, quella prospettiva tipicamente occidentalizzante che continua a connotare l'approccio interculturale degli Stati europei e che, in ultima analisi, persiste nel rendere difficoltoso un dialogo con le altre culture a causa della tensione assimilazionistica che essa assume. In riferimento al concetto di "costituzionalismo meticcio" fondamentali restano gli studi di Azzariti (2013; 2017).

<sup>24</sup> Osserva Azzariti (2013, 91-92): «nelle democrazie occidentali è essenziale considerare il carattere *aperto* delle nostre costituzioni. È questo fondamento che impedisce l'assolutismo culturale (il dominio di una sola cultura di regime) e impone di ricercare un multiculturalismo possibile. È la nostra costituzione che ci prescrive di adottare una prospettiva di superamento delle differenze e di rottura degli equilibri esistenti. Affermando, invece, semplicemente e assertivamente, l'uguaglianza di tutti i modelli culturali in modo indifferenziato, si rischia solo di garantire la permanenza indiscussa delle culture prevalenti a discapito di quelle minoritarie».

<sup>25</sup> Come rilevato da Häberle (2000, 2), «lo Stato costituzionale di matrice europea ed atlantica viene caratterizzato dal riconoscimento dal principio della dignità dell'uomo come premessa antropologico-culturale, della sovranità popolare, della divisione dei poteri, dei diritti fondamentali e del principio di tolleranza, della pluralità partitica e della indipendenza dei giudici; a ragione esso viene celebrato come democrazia pluralistica o come società aperta. Alla sua costituzione, intesa come ordinamento giuridico fondamentale dello Stato e della società, spetta una validità formale maggiore, in quanto essa fonda il momento della stabilità e della durata».

<sup>26</sup> Cfr. D'Andrea (2009, 13).



inderogabile di solidarietà politica, economica e sociale traccia un chiaro ed irrinunciabile percorso di trasformazione sociale.

## **2. Il dovere di solidarietà e la sua preordinazione all'integrazione politica, economica e sociale**

Affrontare la problematica questione inerente alle modalità di attuazione di un modello di società aperto, plurale e democratico anche nei confronti di minoranze etnico-culturali che nei principi fondanti l'impianto valoriale della Repubblica non si riconoscono, è impresa complicata. Per di più, essa è resa ancor più difficoltosa da una impostazione culturale e giuridica che, ancorata ai concetti monolitici di nazione, etnia e territorio, tende costantemente a distinguere il cittadino dallo straniero. Peraltro, tale approccio escludente ridonda all'interno di elaborazioni legislative che, in misura crescente, ripropongono ed acuiscono una incongrua distinzione tra *noi* e *loro*, tale per cui si è spesso assoggettato il non cittadino ad obblighi legislativi repressivi e, per questo, in aperto contrasto con quelle norme costituzionali aventi come precipuo obiettivo la salvaguardia dei diritti fondamentali<sup>27</sup>. Anzi, data la spiccata propensione della Costituzione italiana a tutelare le minoranze (come,

<sup>27</sup> Fa notare Morelli (2015, 3) che «i concetti di “uomo” e di “persona”, evocati dagli artt. 2 e 3 Cost., non vengono connotati dalla legge fondamentale in base a specifici tratti identitari, nel rispetto dello stesso principio di eguaglianza, il che conferisce alla democrazia costituzionale delineata dalla Carta repubblicana una vocazione comprensiva e non escludente».



per esempio, quelle linguistiche e territoriali), appare di dubbia costituzionalità quella previsione legislativa inserita nella recente legge “sicurezza” n. 132/2018 (che ha convertito, con modifiche, il d.l. 113/2018) che - all’ art. 14 - statuisce l’espulsione dello straniero che abbia acquisito la cittadinanza italiana (e non anche del cittadino “di nascita”) e che sia stato condannato in via definitiva per taluni gravi delitti (terrorismo, eversione dell’ordine costituzionale, ricostituzione di associazioni sovversive, partecipazione a banda armata, etc.)<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Innanzitutto, sono stati sollevati molteplici dubbi sull’*iter* di approvazione del d.l. n. 113/2018: dall’assenza dei requisiti di “manifesta necessità ed urgenza” al formale inserimento di una legge delega nella legge di conversione del decreto-legge, per giungere alla ormai tristemente nota pratica di far seguire all’adozione di un decreto-legge la posizione della questione di fiducia sovente, come nel caso di specie, avente peraltro ad oggetto un unico maxi-emendamento. A ciò, deve aggiungersi la critica, ancor più incisiva, dei contenuti del d.l. stesso (recepiti, senza rilevanti modifiche, dalla legge n. 132/2018): dall’abrogazione dei permessi di soggiorno per motivi umanitari (art. 1) all’estensione della detenzione amministrativa (art. 4); dall’esclusione (art. 13) dei richiedenti asilo dall’anagrafe dei residenti nonché il divieto per gli stranieri facenti parte della rete SPRAR di eleggere domicilio nel Comune in cui sono stati inseriti (finendo così per consentire agli stranieri l’esercizio della libertà di soggiorno, che la lettera dell’art. 16 Cost. riserva ai soli cittadini, ma negando loro la libertà di domicilio, che l’art. 14 Cost. considera libertà inviolabile di *ogni* persona) al divieto di iscrizione anagrafica che si rivela condizione ostativa all’accesso, da parte degli stranieri, ad una serie di diritti sociali che, come si dirà, costituiscono lo strumento fondamentale attraverso il quale attuare efficaci politiche di integrazione solidale; soprattutto, palesi profili di incostituzionalità presenta la disposizione (art. 10 d.l.) volta ad introdurre l’espulsione immediata per lo straniero che abbia presentato domanda di protezione internazionale e che sia stato condannato in primo grado ovvero anche semplicemente denunciato per taluni reati di particolare allarme sociale (terrorismo, mafia, omicidio, strage, etc.): peraltro, l’eventuale proposizione di un ricorso avverso il provvedimento di espulsione non determina sospensione alcuna della relativa esecuzione (evidenti, allora, i profili di incostituzionalità



Come suggerisce la richiamata innovazione legislativa, l'orizzonte ermeneutico definito dai principi costituzionali, fondato sulla teoria universalistica dei diritti fondamentali spettanti ad ogni uomo anche contro la sua volontà (ovvero contro la volontà della formazione sociale in cui si esplica la sua personalità<sup>29</sup>), non è riuscito a disinnescare pratiche discriminatorie e disgreganti. Anzi, in passato, nell'alveo della realizzazione di un inverosimile ed astratto modello sociale volto al reciproco riconoscimento ed alla pacifica convivenza di culture tra loro diverse e talvolta antitetiche, si è tradotto in un «multiculturalismo irenico» che, a causa di evidenti incapacità regolative (a livello pratico-fattuale), ha generato – di tutta risposta – un «colonialismo culturale» nel segno dei valori occiden-

per violazione del principio di non colpevolezza e, soprattutto, del diritto di difesa). Tuttavia, la novità legislativa che ha maggiormente palesato evidenti profili di incostituzionalità è quella di cui all'art. 14 della legge 132/2018, la quale contempla l'espulsione dello straniero che abbia acquisito la cittadinanza italiana e che sia stato condannato in via definitiva per taluni gravi delitti (terrorismo, eversione dell'ordine costituzionale, ricostituzione di associazioni sovversive, partecipazione a banda armata, etc.): è palese la discriminazione rispetto al cittadino italiano per nascita che, pur commettendo tali gravi delitti, non perderebbe la cittadinanza, così come è altrettanto evidente la contrarietà di tale disposizione con l'art. 8.1 della Convenzione ONU sulla riduzione dei casi di apolidia del 30 agosto 1961, in quanto lo straniero cittadino italiano che, per i motivi sopra esposti, dovesse perdere la cittadinanza ricadrebbe, ove avesse già rinunciato alla propria cittadinanza originaria, nella condizione di apolidia. Cfr. per una critica dei vizi formali del procedimento di approvazione del d.l., Curreri (2018, 2-4); Ruotolo (2018); per una critica estesa anche ai profili sostanziali, oltre ai due Autori appena citati, cfr. Algostino (2018); Pizzorno (2018); in una prospettiva di più ampio respiro, v. Croce (2019); e, in riferimento alla legge di conversione n. 132/2018, Bertolino (2019).

<sup>29</sup> Cfr. Grosso (2009, 19), il quale richiama espressamente una nota ricostruzione della materia proposta da Ferrajoli (2004, 203 ss.).



li che, a sua volta, ha finito per approfondire ed aggravare la disgregazione sociale e la resistenza al dialogo da parte di quelle minoranze (soprattutto islamiche) portatrici di valori diversi ed ancora legati ad un indefinito rapporto tra Stato e religione. È evidente che tanto il multiculturalismo irenico quanto il colonialismo culturale (per non parlare della legislazione repressiva) finiscano per frustrare ed in ultima analisi rinnegare la dimensione costituzionale del dialogo interculturale<sup>30</sup>.

Pertanto, come si diceva, preso atto dell'incapacità di un discorso limitato al solo approccio garantistico, una possibile soluzione alla problematica relazione tra società multiculturale e Stato costituzionale può passare attraverso una rilettura in chiave costituzionalmente (e "multiculturalmente") orientata dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale di cui agli art. 2 e 3, c.2 Cost. Com'è noto, il Testo costituzionale traccia una significativa distinzione tra il piano delle disuguaglianze economiche e sociali, richiedenti una positiva azione statale volta al loro superamento nell'alveo della piena realizzazione del principio di eguaglianza sostanziale e di giustizia sociale, e quello della partecipazione di "tutti i lavoratori" all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. In altri termini, il mancato riferimento alle disuguaglianze politiche assegnerebbe alla dimensione politica (appunto) uno stadio qualitativamente superiore rispetto a quello dell'integrazione sociale ed economica. Per questa via, solo i cittadini, in quanto legati tra loro da un *idem sentire de re publica*, sono ammessi a godere i diritti politici e solo loro sono destinatari dei doveri di cui al Titolo IV, Parte Seconda, Costituzione (ad eccezione del dovere tributario che, ex

<sup>30</sup> Cfr. Azzariti (2017, 124).



art. 53 Cost., è destinato a gravare su “tutti” per via dell’operatività in materia del principio della territorialità delle imposte).

Un simile modo di ragionare è, da più parti<sup>31</sup>, considerato ormai dato, soprattutto alla luce di una progressiva estensione in capo al non cittadino di quei doveri, invero declinati *sub specie* di meri obblighi legislativi, caratterizzanti lo *status rei civitatis* (si pensi al servizio militare, a quello civile e, non secondariamente, al dovere tributario) che oggi lo investono sovente in quanto mero *homo economicus* e capitale umano sacrificabile in vista della ricerca del profitto e del benessere materiale. Pertanto, una parte della dottrina invoca il ricorso ad un’interpretazione sistematico-evolutiva di quelle disposizioni costituzionali che, pensate per una società in cui il pluralismo sociale finiva per stemperarsi nel comune *status* di cittadino, presentano inequivocabili profili di irragionevole discriminazione (soprattutto dal punto di vista del trattamento sociopolitico dello straniero) se calati in una realtà, quale quella attuale, sempre più composita. Non a caso, non è mancato chi ha individuato «una contraddizione insita nel definire “democratica” una Repubblica che nega i diritti politici a una quota consistente e crescente degli individui che in essa vivono, spesso intenzionati a restarvi. [...] Oggi la contraddizione evidente riguarda proprio il diritto di voto ai non cittadini, anche a quelli il cui radicamento nel territorio è consolidato e innegabile. Una democrazia *jure sanguinis* o gentilizia non è, in fondo, meno discriminante di una democrazia censitaria o basata su una discriminazione di

<sup>31</sup> Per una critica puntuale e motivata dell’attuale assetto della normativa in tema di misure sociali e politiche da destinare agli stranieri, *ex multis*, cfr. Ruggieri (2018, spec. 11 ss.).



genere»<sup>32</sup>. In altre parole, i due piani, quello dell'integrazione economica e sociale e quello della solidarietà politica, non possono essere scissi con la chirurgica precisione con cui era invece possibile agire negli anni passati<sup>33</sup>. Lo straniero, nell'ambito di una dimensione ordinamentale e sociale sempre più sconfinata<sup>34</sup>, deve essere messo nella condizione di poter partecipare al progresso materiale e spirituale della comunità non soltanto nella misura in cui esso costituisca una risorsa fiscale e lavorativa per lo Stato ospitante. Se l'obiettivo, prescritto dalla Carta fondamentale, è quello di garantire, in misura ancor più approfondita, i diritti delle minoranze e dei più deboli, allora questi ultimi, onde evitare una loro recisione dal contesto sociopolitico maggioritario (proprio dei cittadini), devono poter essere ammessi a godere effettivamente dei diritti sociali (e, almeno in parte, di quelli politici), al contempo «fondamentali»<sup>35</sup> ed

<sup>32</sup> Onida (2009, 18), il quale, inoltre così riflette: «se democrazia significa governo fondato sul consenso dei governati, è difficile escludere dall'universo dei "governati" persone che stabilmente risiedono, vivono, si sposano, fanno figli, lavorano, si istruiscono, spesso addirittura nascono nel territorio dello Stato, solo perché sono nati forniti della cittadinanza di un altro Stato, ma che in molti casi è per loro più un ricordo e un'eredità del passato che non una realtà vissuta del presente. C'è una contraddizione insita nel definire "democratica" una Repubblica che nega i diritti politici a una quota consistente e crescente degli individui che in essa vivono, spesso intenzionati a restarvi».

<sup>33</sup> Secondo la tradizionale impostazione Lombardi (1967).

<sup>34</sup> Sul carattere «sconfinato» assunto dalla produzione giuridica contemporanea, fondamentale resta il contributo di Ferrarese (2006).

<sup>35</sup> Come rilevato da Ruggeri (2018, 2), «i diritti sociali appartengono *pleno iure* alla categoria dei diritti fondamentali e, *proprio per ciò*, sono da considerare inviolabili, nella densa accezione che al termine è riservata dall'art. 2 della Carta. L'attributo della "inviolabilità" racchiude in sé ed esprime una duplice vocazione e tendenza, universale e con-



economicamente condizionati<sup>36</sup>. In caso contrario, il rischio cui la «modernità liquida»<sup>37</sup> va incontro è quello di partorire una serie di «espulsioni»<sup>38</sup> di soggetti che, destinatari di soli obblighi (legislativi)<sup>39</sup>, finiscono per dar vita a contesti etnico-culturali chiusi e fortemente identitari

testuale allo stesso tempo. [...] La “fondamentalità”, insomma, esprime una formidabile *vis expansiva*; ed è chiaro, allora, che [...] un uso inflazionistico e dozzinale della categoria finirebbe con il ritorcersi proprio avverso i diritti stessi, con implicazioni negative a largo raggio nei riguardi dell'intero tessuto sociale ed ordinamentale». Tra i dati nomativi idonei a legittimare la riconducibilità dei diritti sociali alla categoria dei diritti fondamentali, l'Autore individua come determinanti la loro esplicita garanzia costituzionale e la circostanza che, anche in sede di riforma costituzionale del Titolo V della Carta, il novellato art. 117, comma 1, lett. m), non operi alcuna distinzione tra diritti sociali e civili, tutti bisognosi di positiva azione statale in vista della tutela dei relativi “livelli essenziali”.

<sup>36</sup> È nota, però, la precisazione, invero valida a livello meramente teorico, fatta dalla Consulta a mezzo della sentenza n. 275/2016: «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione». Come si diceva, quest'ultimo assunto, valido e costituzionalmente conforme, viene sovente smentito a livello pratico da politiche sociali evidentemente limitate dalla necessità di pervenire e rispettare il c.d. equilibrio di bilancio (anch'esso costituzionalmente sancito *ex art. 81 Cost.*).

<sup>37</sup> Il riferimento è, com'è ovvio, a Bauman (2011).

<sup>38</sup> Utilizza questa evocativa terminologia Sassen (2015).

<sup>39</sup> Com'è noto, nell'impostazione di Lombardi, secondo un'ipotesi ricostruttiva poi condivisa ed implementata dalla maggioranza della dottrina, i doveri costituzionalmente sanciti richiederebbero, al fine della loro incidenza sulle situazioni giuridiche soggettive dei consociati, la necessaria intermediazione legislativa *ex art. 23 Cost.* Tuttavia, come rileva Morelli (2015, 6), «l'intermediazione della legge appare però necessaria solo quando il dovere incida su diritti di libertà, e ciò in forza del disposto dell'art. 23 Cost., a norma del quale, com'è noto, nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge. Negli altri casi, quando l'adempimento non richieda prestazioni personali o patrimoniali, non è dato escludere un'applicazione diretta degli stessi enunciati prescriventi doveri costituzionali (così, ad esempio, [...] per l'art. 54 Cost.)».



che, in virtù della loro condizione di corpi estranei stanziati *intra moenia*, determinano un indebolimento della coesione sociale foriero di sinistri «scontri di civiltà»<sup>40</sup>. È proprio grazie al sentirsi parte di una comunità (di diritti e non solo di doveri, seppur in senso non sinallagmatico) che può raggiungersi quella minima omogeneità sociale che costituisce la premessa fondamentale di una effettiva e tollerante convivenza fra gruppi (maggioritari e minoritari) presenti all'interno del medesimo contesto territoriale e giuridico. Per far ciò, nel solco del «Fördern und Fordern» tedesco<sup>41</sup>, una volta riconosciuti ai non cittadini non solo (come è ovvio) diritti fondamentali ma anche una parte di quei doveri inderogabili che, *ex parte societatis*, fungono da strumento imprescindibile in vista della realizzazione della coesione sociale<sup>42</sup>, sarà lo Stato ad essere chiamato a prestazioni *doverose* e solidali nei confronti dello straniero in vista della sua efficace e razionale integrazione.

### 3. La solidarietà economica e sociale: diritti e doveri dei non cittadini

<sup>40</sup> In tema di scontro di civiltà fondamentale resta il contributo, sociologico piuttosto che giuridico, di Huntington (2000).

<sup>41</sup> Cfr. Cerrina Feroni (2017, 12).

<sup>42</sup> Come fa notare Bascherini (2007, 93), è la «componente emozionale e simbolica del tema dei doveri rimanda alla molteplicità dei legami che tengono insieme una collettività, agli impegni assunti *reciprocamente* dai suoi componenti prima ed oltre che nei confronti di una autorità superiore, agli impegni assunti non *in cambio di*, ma in quanto *parte di qualcosa*».



Così ricostruito il quadro costituzionale di riferimento, si deve passare ad osservare più da vicino le diverse *species* caratterizzanti il macro-dovere di solidarietà: come anticipato, la Costituzione italiana definisce, nei limiti di cui *supra*, una significativa distinzione tra il piano socio-economico e quello politico, stante la necessità di pervenire, attraverso la positiva azione statale, ad un'integrazione necessaria per esercitare quei diritti politici che, non casualmente, sono riservati ai soli cittadini. La prospettiva ermeneutica non si modifica se si guarda al profilo dei doveri inderogabili, anch'essi (e, anzi, in misura maggiore rispetto ai diritti fondamentali) funzionalmente connessi alla «sopravvivenza di un ordinamento orientato all'affermazione ed all'implementazione delle condizioni di sviluppo della persona umana» (Morelli 2015, 2). Ragioni di razionalità e coerenza ricostruttiva impongono di iniziare la nostra analisi proprio dalle diverse forme di inclusione sociale elaborate a partire dal dovere di solidarietà.

### *3.1. La solidarietà in ambito familiare: la dignità della donna e la non soddisfacente tutela del ricongiungimento familiare*

La vita familiare è stata, da sempre, oggetto di scarsa attenzione da parte del legislatore: è sufficiente pensare che, sino alla riforma del diritto di famiglia operata con la legge n. 151/1975, il marito veniva considerato quale "capo della famiglia" e, in quanto tale, allo stesso erano rimesse le principali decisioni circa lo svolgimento della vita familiare. Soltanto nel 1975, i principi costituzionali di cui agli artt. 29-31 Cost. (ma il riferimento potrebbe essere steso anche agli artt. 32 e 33 Cost, nonché, come è ovvio, agli artt. 2 e 3 Cost.) conobbero un'effettiva attuazione a



livello legislativo e, ad uno con l'opera demolitoria della Corte costituzionale, veicolarono una reale ed attesa regolamentazione della vita familiare attenta ai diritti (ed ai connessi doveri) dei suoi membri, soprattutto di quelli più deboli (*in primis*, donne e minori).

Con l'avvento della multi-etnica e multiculturali società contemporanea, la famiglia è tornata a costituire oggetto privilegiato di analisi per tutti coloro che si interrogano sulle possibilità e modalità di convivenza fra realtà per identità e tradizione diverse e, proprio in punto di concezione della vita familiare, antitetici. In particolare, tralasciando la questione (benché attuale e, per certi versi, assai simile) dell'opportunità di tutelare anche un nucleo familiare composto da persone dello stesso sesso<sup>43</sup>, nelle odierne società interculturali ci si interroga, soprattutto, sul ruolo della donna in contesti di appartenenza (su tutti, quello islamico) che predicano e prescrivono la sottoposizione della medesima alla figura assolutizzante del marito quale "capo della famiglia". Fermo restando che la stessa subordinazione si è registrata nell'ordinamento italiano almeno sino al 1975, le difficoltà nascono dall'impossibilità, pena l'acuirsi del senso di resistenza ad una progressiva integrazione sociale, di *imporre* la tavola dei valori occidentali a culture che in essa non si riconoscono ed al cui stadio evolutivo non sono ancora giunte (e, probabilmente, non intendono neppure

<sup>43</sup> Valide restano, seppure anteriori all'introduzione della legge c.d. Cirinnà, n. 76 del 2016, sulle diverse forme di unione civile, le considerazioni di Manetti (2010). In materia di omogenitorialità, cfr. le pregnanti riflessioni di Gusmai (2017). Per un'ampia ed articolata disamina dell'evoluzione (nonché della relativa centralità) conosciuta dall'istituzione familiare a seguito dell'avvento della società interculturale e dell'intensificazione dei flussi migratori, cfr. Donati (2007).



farlo). Uno Stato plurale e pluralista viene così astretto da opposte tendenze libertarie e repressive, in quanto se da un lato non può rifiutare di tollerare esperienze e modelli di vita diversi dal proprio, dall'altro lato non può (allo stesso modo) tollerare che, in nome di un (astratto) multiculturalismo irenico, rispettoso delle altrui "culture", vengano perpetrate lesioni a danno dei fondamentali diritti della persona su cui lo stesso si basa e da cui è connotato. Infatti, il rischio cui va incontro un certo approccio dottrinale alla tematica del multiculturalismo è proprio quello di incorrere in una «intolleranza repressiva»<sup>44</sup>, in cui «il massimo di tolleranza» finisce per affiancarsi a «il massimo d'indifferenza»<sup>45</sup>. In quest'orizzonte ermeneutico, il rispetto dell'altro e della sua cultura non può legittimare pratiche disumane e contrarie ai principi supremi della Repubblica, in quanto, in relazione ad esse, la lettera e lo spirito della Co-

<sup>44</sup> L'efficace espressione risale a Žižek (2003, 63).

<sup>45</sup> Cfr. Azzariti (2013, 92-93), il quale, all'interno di una serrata critica dell'approccio tipico del c.d. multiculturalismo irenico, rileva che «l'universo sociale che si tende a definire in tal modo non è più quello del pluralismo conflittuale delle democrazie contemporanee, bensì quello pacificato della tolleranza liberale. Eppure, dietro la maschera liberale si scorge il volto dell'indifferenza sociale: lo spirito del liberalismo ideologico e dell'egoismo individualistico. In nome della tolleranza, infatti, si rischia paradossalmente di giustificare le pratiche più discutibili, si finisce per accettare le discriminazioni, le separazioni, le offese di ogni cultura, si rinuncia a qualunque pratica di cambiamento *tra* le culture e *nelle* culture. Il rispetto della diversità prevale sulla difesa di quelle conquiste politiche e sociali che sono il portato della storia, delle convinzioni più profonde dei popoli. Tutto ciò verrebbe a essere sacrificato non sull'altare di un diverso orizzonte di senso, bensì su quello del relativismo di ogni valore. Una prospettiva rischiosa, che può portare alla perdita di sé e della propria storia. Non è la tolleranza ad essere messa in discussione, ma il suo significato più profondo, i diversi sensi che essa può assumere».



stituzione prescrivono la più assoluta intolleranza<sup>46</sup>: ad esempio, l'infibulazione, non può avere cittadinanza nel nostro ordinamento giuridico non già in quanto espressione di una tradizione diversa da quella italiana ma poiché in aperto contrasto con i più basilari, e per questo assolutamente irrinunciabili e non negoziabili, diritti della persona.

Discorso più complicato, invece, parrebbe quello avente ad oggetto il rapporto intercorrente fra la dignità della donna e l'uso del velo (soprattutto di quello integrale, il *niqab*), in quanto la scelta di indossare un determinato vestiario involge la sfera più intima della libertà personale di ogni Uomo e, in questo caso, la sua libertà di coscienza e di fede religiosa (anch'esse, è appena il caso di notare, costituzionalmente tutelati). Come dimostrato dall'esperienza francese, vietarne l'utilizzo attraverso una normalizzazione dello (schmittiano) stato d'eccezione finisce per generare un effetto distorsivo sulla propensione all'integrazione di quelle comunità islamiche che, già di per sé, presentano (nella generalità delle ipotesi) un elevato tasso di reticenza ad aprirsi – in un'ottica di reciproche concessioni – ad altre esperienze culturali (anche se le stesse sono, in un dato contesto territoriale, maggioritarie)<sup>47</sup>. Pertanto, la via da seguire, anche da un

<sup>46</sup> Di *intolleranza costituzionale* avverso comportamenti contrari ai valori fondamentali della Repubblica parla Azzariti (2013, 106).

<sup>47</sup> Cfr. Cerrina Feroni (2017, 6-16), la quale evidenzia come sia proprio il carattere chiuso e a-dialogico delle comunità musulmane ad aver creato i maggiori problemi ai (e, in ultima analisi, il fallimento dei) modelli interculturali britannico e francese, laddove il modello tedesco, più selettivo e qualitativamente elevato nella composizione della popolazione immigrata, si presenta come razionalmente efficace (anche se, per certi aspetti, abbastanza rigido e quasi-assimilazionista). Sugli effetti distorsivi di politiche autoritarie impositive di meri *dress code*, Bonfiglio (2016, 82-83) fa notare che proprio nel momento in cui (1989), in



punto di vista di mera opportunità politica, è quella volta a non reprimere la libertà, personale prima (ed oltre) che religiosa, di una donna che *volontariamente* decida di indossare il velo quale simbolo di appartenenza ad una comunità piuttosto che come indice di sottomissione alla figura maschile<sup>48</sup>.

Francia, s'impediva l'ingresso nelle aule alle studentesse musulmane che rifiutavano di togliersi il velo, «secondo il Consiglio di Stato francese [...], quando si verificò questo caso soltanto 200 alunne su 300.000 musulmane scolarizzate portavano il velo, ma dopo quella vicenda il suo uso si diffuse rapidamente». Situazione ulteriormente aggravata dalla l. n. 11/2004, che vietava di indossare, nelle scuole primarie e secondarie, simboli religiosi, e soprattutto dalla l. n. 1192/2010, che ha sancito il divieto assoluto di indossare il velo integrale che occulti totalmente, ovvero anche solo parzialmente il volto. Ancora Bonfiglio (2016, 83) fa notare che: «la legge del 2004, sebbene si rivolga alla generalità dei gruppi religiosi, è stata percepita dalla comunità musulmana come “legge anti-velo”, voluta in nome di una laicità che non unisce ma divide [...]. Questa legge [...] sembra voler rispondere al fondamentalismo islamico con il fondamentalismo della ragione».

<sup>48</sup> Sul ruolo della donna nelle società islamiche e sulle “suggerzioni” del dialogo interculturale, cfr. Cerrina Feroni (2017, 19), la quale, provocatoriamente, si interroga: «ebbene sul concetto di persona umana e del suo rispetto, declinato nell'ottica della effettiva libertà di autodeterminazione di ciascun individuo, potrebbe, dunque, costruirsi un dialogo con le comunità musulmane e con le altre “minoranze” in cui forti sono le discriminazioni nei confronti dei soggetti deboli? È ipotizzabile, ad esempio, che alle donne musulmane, che vivono nel nostro Paese, sia consentita piena libertà di imparare l'italiano, di muoversi, di studiare, di impegnarsi in una professione, di scegliersi un fidanzato o un marito, di vestirsi e truccarsi secondo i propri gusti, di non portare il velo (come pure di portarlo senza che ciò comporti ipso facto una stigmatizzazione)? Esiste, “effettivamente”, questa libertà di scelta? E il nostro Stato costituzionale in che modo garantisce che la libertà di scelta sia effettiva? È, infatti, nella zona grigia della consuetudine, cioè della emulazione ripetuta di comportamenti seguiti dal gruppo di appartenenza nella convinzione con ciò di uniformarsi ad un imperativo giuridico, che sta il cuore del problema. Perché ad esempio lo Stato non informa le donne musulmane (e quelle delle altre comunità nelle quali si abbia notizia di discriminazioni/prevaricazioni nei loro confron-



Nessun dovere (o valore) costituzionale potrebbe essere invocato in senso contrario, se non quello di sicurezza pubblica<sup>49</sup> in situazioni di effettiva emergenza terroristica e di oggettivo rischio di “tenuta” dell’ordinamento costituzionale<sup>50</sup>. Pertanto, lo Stato potrà essere chiamato ad esercitare il proprio potere prescrittivo ed autoritativo soltanto ove l’uso del velo, soprattutto se integrale, nasconda una più profonda ragione di soggezione della donna a volontà (impositive) familiari ed identitarie in grado di lederne la dignità e di privarla della irrinunciabile libertà di

ti), con apposite campagne di sensibilizzazione, che nel nostro Paese la decisione di portare il velo non può essere imposta da nessuno, ma deve essere una libera scelta, diversamente palesandosi il reato di violenza privata? E che nel nostro Paese nessun marito, padre, fratello, zio, cognato o cugino ha il diritto di alzare le mani su mogli, figlie, sorelle, nipoti per nessun motivo palesandosi in tal caso il reato di maltrattamenti in famiglia. Sembrerebbe ragionevole che ciò avvenisse».

<sup>49</sup> In senso contrario, Cerrina Feroni (2017, 27), la quale, criticando una ricostruzione ermeneutica proposta da Angiolini (2015), rileva che «leggere come fa V. Angiolini il vivere insieme come un “potere di socializzazione forzata” e, dunque, da respingere sembra sia esso stesso una forzatura dialettica. Il vivere insieme, ovviamente a volto scoperto, è infatti una questione che si potrebbe definire predialogica, nel senso che viene molto prima della interazione tra culture, è concetto che riguarda la stessa esistenza di una civiltà che voglia dirsi tale (nel senso di Norbert Elias), appartiene ai fondamenti del consorzio umano poiché la estensibilità del volto della persona inerisce ad un concetto di socialità e di relazionalità umana di natura primaria». Sul rapporto fra ordine pubblico e libertà di religione, particolarmente problematico all’interno di una società sempre più multiculturale e “meticcica”, v. Nico (2017). In relazione alla medesima vicenda legata all’utilizzo del *kirpan* da parte dei *sikh*, cfr. Gusmai (2017).

<sup>50</sup> Definisce la sicurezza pubblica in termini di valore costituzionale superprimario Cerrina Feroni (2008).



decidere come vivere e cosa indossare<sup>51</sup>, così integrando la fattispecie di reato (“violenza privata”) di cui all’art. 610 c.p. In questo senso, è chiaro che la tutela della dignità della figura femminile (si pensi anche alle pratiche di concubinato e di poligamia proprie di alcune culture diffuse nel territorio nazionale a seguito dei flussi migratori), non può che portare ad affermare la vigenza in ambito familiare del dovere costituzionale, come tale involgente anche le famiglie straniere, di garantire l’eguaglianza e la pari dignità, “morale e giuridica”, tra i coniugi. Tale lettura estensiva, legata alla necessaria esplicazione del principio personalista e di quello solidarista in ogni “luogo” dell’ordinamento, impone la repressione di tutti quei comportamenti endofamiliari che, ove denunciati o – in qualsiasi modo – scoperti, si pongano ad un tempo in contrasto tanto con i diritti quanto con i doveri inderogabili costituzionalmente sanciti. Tuttavia, l’obiezione è pronta ed immediata: come reprimere comportamenti che, sovente, non si manifestano al di fuori dalle mura familiari? Come indagare la volontà soggettiva, il foro interiore di un individuo? E, qualora ciò fosse possibile, come garantire una reale ed effettiva libertà di scelta?<sup>52</sup>. Nel caso specifico della tutela della figura femminile, ribadito che uno Stato plurale e solidale non può spingersi sino al punto di imporre alla medesima una emancipazione (secondo il modello occidentale) che ella non

<sup>51</sup> In riferimento alle discriminazioni subite dalla figura femminile nel mondo islamico a causa di talune prescrizioni ed interpretazioni della *shari’a*, cfr. Benigni (2018), la quale, richiamando la normativa di settore di cui al Regolamento Roma III del 2010, opera una critica del *modus racionandi* seguito dal giudice europeo, in quanto non risolutivo e non adeguatamente garantistico della figura femminile.

<sup>52</sup> In senso contrario Cerrina Feroni (2017, 27).



intende né vuole raggiungere<sup>53</sup>, imprescindibile si rivela, ancora una volta, il dialogo interculturale, il ricorso a strumenti comunicativi in grado di garantire una piena ed effettiva tutela della dignità femminile attraverso la garanzia della possibilità di denunciare maltrattamenti (art. 572 c.p.) e violenze perpetrate all'interno delle mura domestiche (art. 610 c.p.). Il limite ultimo di questa prospettiva dialogica resta quello, costituzionalmente imposto, della *intolleranza costituzionale* nei riguardi di atti contrari, da un punto di vista esterno ed oggettivo, a quei valori costituenti la matrice minima di coesione sociale cui neppure uno Stato plurale e solidale può, per dirsi tale, rinunciare. Solo così, potrà dirsi che il pluralismo ha trovato nella Costituzione «il proprio fondamento unitario» (Azzariti 2013, 86).

Alla luce delle considerazioni appena svolte, incentrate sulla tutela dei diritti fondamentali della persona, assume una nuova luce anche la prescrizione costituzionale di quei «doveri inderogabili di solidarietà sociale» che, proprio nell'ambiente familiare, continuano a conoscere una non completa e soddisfacente attuazione. Infatti, oltre all'aperta violazione degli stessi ad opera di soggetti (non sempre e necessariamente) stranieri

<sup>53</sup> Sul punto, ancora una volta, *contra*, Cerrina Feroni (2017, 27), la quale, analizzando la discutibile giurisprudenza della Corte di Strasburgo sul velo integrale, nota che «sul velo integrale non vi può essere alcun margine. Anche a voler lasciare stare le esigenze di sicurezza dell'ordinamento [...] e aldilà del fatto che, quantomeno in Italia, esiste una legge *ad hoc* (l. 152 del 1975) che fa divieto di «qualunque [...] mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona in luogo pubblico o aperto al pubblico» – anche se il Consiglio di Stato con una singolare ordinanza (n. 3076 del 2008) non ha ritenuto applicabile al *burqa* la legge – e a parte ancora il fatto che il travisamento del volto è circostanza aggravante di numerosi reati, a parte tutto questo, la difesa del vivere insieme a volto scoperto che fa la Corte di Strasburgo non è una mera questione di coesistenza di diverse culture, dunque non la si può analizzare a livello per così dire dialogico».



che, in spregio del rispetto della dignità umana, persistono nel realizzare comportamenti violenti e denigranti all'interno dei relativi contesti domestici, è l'attuale svolgimento giurisprudenziale e legislativo del dovere di solidarietà in materia di ricongiungimento familiare a destare più di qualche perplessità. Come sottolineato da una parte della dottrina (Bascherini 2007, 105 ss.), dopo un'iniziale stagione di preciso ed esteso riconoscimento, i più recenti arresti legislativi e pretori evidenziano una scarsa attenzione alle esigenze familiari degli stranieri che vedono significativamente limitato il loro (fondamentale) diritto a ricongiungersi con la propria famiglia d'origine, per mezzo di una legislazione sempre più adusa a privilegiare (alle volte, immotivate) esigenze securitarie. In tal modo, si registra un progressivo indebolimento della portata prescrittiva del principio solidarista, il quale si riverbera sul sempre più profondo iato tra la legittimità e la legalità, tra la sfera della Costituzione e quella della legge. Infatti, soprattutto in materia di ricongiungimento familiare, il legislatore ha privilegiato prospettive di regolazione sociale che non trovano nella Costituzione una specifica previsione e prescrizione ma che, anzi, nella medesima incontrerebbero invalicabili limiti di attuazione. Invero, e ciò costituisce segnale poco incoraggiante, è stata la stessa Consulta che, in alcune circostanze, ha finito con il non sanzionare disposizioni legislative che difficilmente sembrano compatibili con il principio solidarista: si pensi, ad esempio, all'ordinanza n. 192 del 2006, in cui giudici della legittimità costituzionale delle leggi affermarono che "il principio per cui il marito convivente della donna in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio ha il diritto di ricongiungersi con la propria unità familiare, non può valere in caso di mera convivenza non sancita in atto matrimoniale, data la profonda differenza delle situazioni". Infatti, «nel caso di



una relazione di fatto che, come tale, non può che essere affermata dagli interessati» non è dato riscontrare una «certezza dei rapporti familiari» - (Bascherini 2007, 110). Conclusione poco aderente allo spirito del dettato costituzionale in quanto fondata su una irragionevole differenziazione tra rapporto matrimoniale e convivenza stabile e duratura (distinzione, peraltro, superata dalla più recente legislazione in materia: si pensi alla legge n. 76/2016) e che non può che destare più di qualche perplessità, alla luce soprattutto della rilevata in-capacità di tutela dei diritti dei più deboli. Tutto ciò, rende ancor più evidente il carattere «mitico» di quella «letteratura giuridica bella ma falsa, in cui si racconta della dignità dei diritti, della mansuetudine dei poteri e – soprattutto – della capacità delle Corti (costituzionali e non) di realizzare la propria missione di garanzia entro un quadro di progresso lineare» (Azzariti 2013, 95).

### 3.2. *Lo straniero, il dovere tributario, il diritto/dovere al lavoro e di istruzione*

Una delle più significative manifestazioni del senso di appartenenza alla comunità (e della responsabilità da ciò derivante) è data dalla partecipazione alle “spese pubbliche” in ragione della capacità contributiva espressa da ciascun soggetto percettore o detentore di reddito: un dovere, quest’ultimo, che, *ex art. 53 Cost.*, investe “tutti”, cittadini e non. Orbene, proprio la portata estensiva che, attraverso la necessaria mediazione legislativa *ex art. 23 Cost.*, il dovere *de quo* manifesta verso qualsiasi soggetto contribuente, cittadino o straniero esso sia, si rivela uno dei profili maggiormente critici del processo di progressiva e solidale integrazione dello straniero nel tessuto sociopolitico italiano. Nel senso che mentre al cittadino, in cambio della sottoposizione al dovere tributario, è garantito, in



modo quasi sinallagmatico, il godimento dei fondamentali diritti sociali e politici (questi ultimi in grado, non secondariamente, di incidere sulla scelta dei mezzi e delle modalità con cui esercitare il medesimo prelievo fiscale), ai soggetti privi dello *status civitatis* è imposta ugualmente la partecipazione alle «spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva», senza contestualmente prevedere forma alcuna di partecipazione a quei diritti politici che, a partire dal manifesto rivoluzionario delle colonie americane – *no taxation without representation* – si presentano ad uno legati alla partecipazione ad una comunità di diritti e di connessi doveri.

Invero, la menzionata ipotesi ricostruttiva trova la propria *ratio* giustificatrice nel principio della territorialità delle imposte (Bascherini 2007, 119) legato ad una concezione statuale oggi in crisi, tanto che gli stessi fondamenti tradizionali dell'imposizione tributaria manifestano significative istanze evolutive (si pensi al progressivo svuotamento, ad opera di un coacervo di esenzioni e detrazioni, della portata garantistica del principio di capacità contributiva che mortifica anche l'effettiva attuazione in materia del principio di eguaglianza sostanziale e di quello – strettamente connesso – di giustizia sociale). In questo scenario, in cui si affermano tentativi di recuperare elementi di proporzionalità tipici dell'esperienza statutaria<sup>54</sup>, persistere nell'interpretare il rapporto intercorrente fra interesse fiscale dello Stato, capacità contributiva dello stra-

<sup>54</sup> Come dimostra la recente introduzione, con la legge di bilancio n. 145/2018, della c.d. *Flat tax*, la quale, tuttavia, non può considerarsi una vera e propria imposta proporzionale per via dei correttivi, in senso progressivo, sulla stessa applicati in vista della salvaguardia del criterio della progressività cui, in base alla sentenza della Consulta n. 12/1960, è informato il sistema tributario italiano.



niero e sottoposizione dello stesso alle imposte statali senza garantire al medesimo forma alcuna di partecipazione solidale<sup>55</sup>, «lascia perplessi» (Grosso 2009, 21). In altri termini, ribadito che in tal caso, data l'assenza di reciprocità alcuna, dovrebbe parlarsi di obblighi legislativi piuttosto che di doveri costituzionali<sup>56</sup>, allo straniero dovrebbe (anzi, deve) essere data la possibilità di partecipare, (almeno) attraverso il proprio voto consultivo, alla scelta dei mezzi e delle modalità di esercizio del prelievo fiscale, attesa la sua sottoposizione allo stesso. In caso contrario, esso faticherà a considerarsi come parte effettiva ed attiva della comunità, non sviluppando quel senso di appartenenza e responsabilità verso la stessa che non può che passare, nell'alveo di una lettura evolutiva del testo costituzionale, dal riconoscimento anche in capo allo straniero-

<sup>55</sup> Ma, anzi, «in un quadro generale di messa in discussione degli istituti statali e nazionali della cittadinanza sociale, si assiste peraltro ad un numero proporzionalmente crescente di stranieri immigrati che accede alla categoria dei “contribuenti”, concorrendo con i cittadini a far fronte alle spese pubbliche. Da questo punto di vista occorre allora domandarsi se la Costituzione non fondi un reciproco diritto dello straniero (almeno di colui che regolarmente vive sul territorio dello Stato percependo un reddito soggetto a tassazione) a godere pienamente, al pari dei cittadini, dei benefici pubblici che dall'adempimento del suo dovere fiscale derivano. [...] Con la conseguenza, non irrilevante, ad esempio, che potrebbe essere colpita da una dichiarazione di illegittimità costituzionale, per violazione del dovere in parola (*n.d.a.*, quello tributario), una legislazione che meccanicamente e automaticamente facesse dipendere dalla perdita dell'attività lavorativa e dunque dalla temporanea cessazione della fonte di reddito su cui è stato fino a quel momento esercitato il prelievo fiscale, l'immediata perdita del diritto al soggiorno» (in tal senso Apostoli 2016, 28, la quale richiama la ricostruzione in materia proposta da Grosso 2009, 22-23).

<sup>56</sup> In tal senso, ancora, Grosso (2009, 21).



contribuente, degli effettivi diritti sociali (strumentalmente collegati all'imposizione fiscale e, solo teoricamente, riconosciuti allo straniero)<sup>57</sup>.

Passando ora ad analizzare un ulteriore dovere costituzionale, quello al lavoro, deve innanzitutto evidenziarsi che esso rivela una pregnante tensione funzionalistica, declinandosi a livello costituzionale come un diritto-dovere preordinato a realizzare il progresso materiale e spirituale della società. Già l'art. 1 Cost., come è noto, qualifica la Repubblica come «democratica» e «fondata sul lavoro», intessendo un legame tra attività lavorativa e dimensione politica che, come *infra* si vedrà, caratterizza in profondità l'impianto costituzionale. D'altronde, scartata per ragioni di opportunità politica (in quanto potenzialmente escludente) la definizione dello Stato italiano quale «Repubblica di lavoratori»<sup>58</sup>, il riferimento al diritto al lavoro, quale imprescindibile strumento di acquisizione di

<sup>57</sup> Significativamente, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 51/1992, in tema di segreto bancario, ha affermato che «l'evasione fiscale [...] rappresenta, in ciascuna delle sue manifestazioni, la rottura del vincolo di lealtà minimale che lega fra loro i cittadini e comporta, quindi, la violazione di uno dei "doveri inderogabili di solidarietà", sui quali, ai sensi dell'art. 2 della Costituzione, si fonda una convivenza civile ordinata ai valori di libertà individuale e di giustizia sociale».

<sup>58</sup> Rileva Mortati (1975, 11 ss.) che «il rigetto della formula "Repubblica di lavoratori" aveva obbedito all'intento di escludere un'interpretazione suscettibile di attribuire ai prestatori d'opera subordinata una posizione di classe escludente ogni altra, così da realizzare uno Stato uniclasse, ma non già di disconoscere la speciale posizione rivestita da costoro, per il fatto che il grandioso moto storico di emancipazione, di cui sono stati promotori e protagonisti, e che reca in germe una nuova concezione dei rapporti sociali, è ancora in fase di svolgimento, sicché, permanendo tuttora il loro stato di parziale assoggettamento di fronte ad altre classi, viene reso necessario l'impiego di appositi, speciali mezzi di tutela, indirizzati a correggerlo».



dignità e identità individuale (e collettiva) nonché di emancipazione sociale, ridonda in altre disposizioni costituzionali: da un lato, nell'art. 3, comma 2 Cost, laddove è proprio il lavoro (non solo quello esercitato in forma subordinata) il mezzo attraverso il quale i cittadini acquistano «pari dignità sociale»; dall'altro, nell'art. 4, comma 2 Cost., in cui si introduce un significativo riferimento al concetto di dovere, statuendo che «ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società». Peraltro, richiami al "lavoro" sono presenti in altre disposizioni costituzionali, dall'art. 36, comma 1 Cost., per taluno vero e proprio *punto archidemico* della Carta costituzionale atteso il suo riferimento al valore super-costituzionale della dignità<sup>59</sup>, all'art. 38, comma 1 Cost. Nello scenario costituzionale, quindi, il lavoro si pone quale «fattore di emancipazione sociale» (Morelli 2015, 20).

Definito l'orizzonte di senso in cui è inserita la disciplina riguardante il lavoro, resta da interrogarsi circa la possibilità di estenderne il relativo carattere doveroso anche a coloro che non abbiano ancora ottenuto la cittadinanza italiana ma concorrano, attraverso la propria attività lavorativa, al "progresso materiale e spirituale della società", atteso il riferimento letterale contenuto in Costituzione ai soli "cittadini". Orbene, limitando la prospettiva d'indagine ai *doveri costituzionali*, una parte della dottrina si è espressa in senso contrario ad un'estensione concettuale della previsione *de qua* anche ai non cittadini: riprendendo una nota ipotesi ricostruttiva, il lavoro, inteso come «attiva partecipazione alla costruzione

<sup>59</sup> In tal senso Ruggeri e Spadaro (1991).



dell'Italia»<sup>60</sup>, rivela, anche nella sua dimensione deontica, un'ineliminabile (perché genetico) carattere politico che contribuisce a renderlo, da un punto di vista partecipativo, «azione politica [e] manifestazione pratica della cittadinanza» (Cavino 2018, 7). In altri termini, il diritto-dovere al lavoro presenterebbe una duplice dimensione: etica, volta alla formazione ed esplicazione della personalità di ogni uomo-lavoratore ed all'acquisizione, da parte dello stesso, di un'effettiva identità e dignità individuale (piano dei diritti); politica, in quanto, superata la prospettiva meramente atomistico-individuale, il lavoro si rivela imprescindibile strumento di evoluzione e trasformazione sociale, nel senso della progressiva emancipazione della classe dei lavoratori<sup>61</sup>. Orbene, in un contesto di reciproci rimandi tra diritto-dovere al lavoro e partecipazione politica del cittadino, «se per lavoro politico intendiamo la fusione tra l'orizzonte etico del lavoratore e l'orizzonte di valore espresso dal progetto costituzionale, la limitazione ai soli cittadini del diritto al lavoro e del dovere di lavorare compiuta all'art. 4 della Costituzione deve essere intesa in senso stretto»<sup>62</sup>. Limitando la nostra analisi ai soli lavoratori extracomunitari, quelli comunitari trovandosi in una posizione significativamente diversa e, per certi aspetti, privilegiata<sup>63</sup>, se, da un

<sup>60</sup> Esposito (1954, 12), citato da Cavino (2018, 6).

<sup>61</sup> Cfr. Cavino (2018, 8 ss.).

<sup>62</sup> In tal senso, ancora, Cavino (2018, 30).

<sup>63</sup> La cittadinanza europea si fonda sul riconoscimento della cittadinanza nazionale, a cui si viene adesivamente ad aggiungere, e, in quanto tale, comporta evidenti vantaggi al lavoratore straniero ma comunitario. Infatti, in forza della previsione di cui all'art. 45 TFUE, il lavoratore comunitario è libero di circolare all'interno del territorio europeo



punto di vista strettamente costituzionale, in capo al lavoratore extracomunitario non può considerarsi sussistente alcun dovere di lavorare, sul piano legislativo (meno intriso di rimandi e considerazioni etiche rispetto a quello costituzionale), la situazione del lavoratore straniero subisce un'incongrua torsione. Infatti, egli è costretto a lavorare per non perdere il titolo di soggiorno nel territorio italiano e, in quanto non cittadino, resta escluso dalla dimensione politica insita nello svolgimento dell'attività lavorativa e, per questa via, non ha neppure la facoltà di svolgere, "secondo le proprie possibilità e le proprie scelte, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società". In altre parole, è costretto a lavorare, accettando qualsiasi tipo di occupazione. Non ha possibilità di scelta, questa essendo prerogativa dei soli cittadini. Per lui, non può parlarsi di "disoccupazione involontaria" alcuna, pena l'espulsione dal sistema economico, sociale e politico italiano. Situazione ancor più grave è quella in cui versa lo straniero che, privo di idoneo titolo di soggiorno (c.d. irregolare), giunge sul territorio della Repubblica in cerca di lavoro: per lui, soltanto il c.d. nucleo duro dei diritti fondamentali potrà costituire oggetto di tutela da parte dello

(par. 1) senza subire alcuna forma di discriminazione (par. 2). Ciò comporta la possibilità, per lo stesso, di dimorare in uno degli Stati membri per ivi svolgere un'attività lavorativa, in conformità alle disposizioni legislative, amministrative e regolamentari che disciplinano il relativo soggiorno, subordinato (anche nella sua estensione temporale) al conseguimento di un impiego (par. 3). Il par. 4 stabilisce, ancora, che le norme relative all'applicazione del principio della libera circolazione dei lavoratori non si applicano agli impieghi nella P.A. Ciò ha dato vita alla nota diatriba giudiziaria legata alla nomina a cittadini stranieri a direttori di importanti Musei italiani, sfociata nella sentenza n. 3666 del 24 luglio 2017 della Sesta Sezione del Consiglio di Stato.



Stato («ad es., per ciò che concerne la salute, sono assicurate necessariamente le cure urgenti e necessarie»<sup>64</sup>). Se questa conclusione è, per certi versi e nei limiti della ragionevolezza delle relative disposizioni legislative o amministrative, imposta dalla tutela dei valori costituzionali di sicurezza e sanità pubblica rispetto a tutti quei lavoratori che giungono nel territorio italiano sforniti di valido permesso soggiorno<sup>65</sup>, essa risulta essere ostativa nei confronti dei lavoratori extracomunitari che, in regola con i titoli di soggiorno, dovrebbero, anzi devono essere posti «a tal fine in condizioni di parità con i cittadini italiani», godendo essi «di tutti i di-

<sup>64</sup> Così Ruggeri (2011, 7), il quale pone in essere un'attenta critica ad alcune soluzioni elaborate in materia dalla Consulta: in particolare, l'Autore rileva che «ancora da ultimo, la Consulta ha avuto modo di precisare che il godimento dei diritti fondamentali, specificamente laddove sia in gioco la dignità della persona umana, non può essere negato agli stranieri, neppure se irregolari o clandestini (sent. n. 61 del 2011). Rimane tuttavia un nervo scoperto, ad oggi bisognoso di essere fatto oggetto di attenta osservazione, che è dato dalla distinzione che la Consulta ritiene consentita (e, forse, persino doverosa) tra gli stessi stranieri (e ovviamente rispetto ai cittadini), a seconda che essi siano “regolari”: nell'un caso, infatti, è ad essi riconosciuto il pieno godimento dei diritti fondamentali; nell'altro, di contro, questi ultimi sono salvaguardati solo nel loro “nucleo duro”».

<sup>65</sup> Affermano i giudici della Consulta (sentenza n. 62 del 1994): “la diversa posizione dello straniero, caratterizzata dall'assoggettamento, in via di principio, a discipline legislative e amministrative, che possono comportare, in casi predeterminati, anche l'espulsione dallo Stato, ha una ragione nel rilievo [...] secondo il quale la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale è collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici, quali ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema di immigrazione. E tale ponderazione spetta in via primaria al legislatore ordinario, il quale possiede in materia un'ampia discrezionalità, limitata, sotto il profilo della conformità a Costituzione, soltanto dal vincolo che le sue scelte non risultino manifestamente irragionevoli (v. sentt. nn. 144 del 1970 e 104 del 1969).



ritti riconosciuti ai lavoratori italiani» (Corte cost., sentenza n. 454/1998). Pertanto, fermo restando che la previsione costituzionale del “diritto al lavoro” si declina come orizzonte di scopo piuttosto che come concreta fattispecie normativa giudiziariamente azionabile<sup>66</sup>, urge assegnare carattere di concretezza a tutte quelle misure sociali che, stando alla stretta interpretazione letterale del Testo costituzionale, devono essere garantite a tutti, lavoratore extra-comunitario incluso: si pensi, soltanto per fare alcuni esempi, agli incentivi per gli imprenditori che assumano stranieri anche (se non soprattutto) qualificati (in modo da invertire il c.d. *brain drain*), all’incentivazione della nascita e dello sviluppo di attività di orientamento al lavoro per stranieri da parte degli enti formativi, alle diverse forme di assicurazione sociale.

Nell’alveo della progressiva integrazione dello straniero assume un ruolo fondamentale il diritto/dovere di istruzione, attraverso il quale poter gradualmente intraprendere un proficuo – anche se “conflittuale” – dialogo tra culture diverse e rendere edotto il non cittadino (in senso evidentemente non impositivo) dei valori fondativi della Repubblica. Un dovere, quello di istruzione, che avrà una portata ancor più solidale ed educativa

<sup>66</sup> Illuminanti le riflessioni di Cavino (2018, 17): «Non possono quindi essere condivise quelle ricostruzioni che, recentemente, hanno tentato di affermare una “necessità costituzionale” del reddito di cittadinanza facendola discendere da un presunto inadempimento della Repubblica [il riferimento è a Tripodina (2013)]. Non è compito della Repubblica creare lavoro, ma promuovere le condizioni che consentano uno sviluppo economico e sociale capace di rendere effettivo il diritto al lavoro per tutti. L’orizzonte nel quale deve collocarsi la sua azione è dunque la piena occupazione. Si faccia però molta attenzione: essa, teoricamente inaccettabile e concretamente irrealizzabile in una economia di mercato, rappresenta, appunto, un orizzonte».



se riferito ai minori, in quanto (tralasciando la possibilità di introdurre in via legislativa il c.d. *ius culturae*) solo attraverso il medesimo si potrà sperare di realizzare un'inclusione efficace e foriera di coesione sociale. Per questa via, dando attuazione ad un disegno costituzionale che prescrive una progressiva emancipazione sociale delle fasce più deboli della popolazione soprattutto attraverso gli strumenti dell'istruzione e del lavoro, il lavoratore straniero, posto nella possibilità di conseguire «pari dignità sociale» rispetto al cittadino, potrà essere gradualmente inserito nella comunità, senza essere immediatamente espulso alla prima (spesso, involontaria) difficoltà lavorativa<sup>67</sup>. Occorre, cioè, in vista di un'effettiva attuazione non già di singole disposizioni ma dell'intero sistema costituzionale, garantire delle prestazioni solidali al lavoratore extracomunitario "regolare", limitando quella discrezionalità legislativa ed amministrativa che, esercitata in senso sovente repressivo, si è tradotta in un vero e proprio ricatto al lavoro<sup>68</sup>. Per questa via, anche la recente introduzione, a mezzo del d.l.

<sup>67</sup> Come significativamente rilevato da Bonfiglio (2016, 92), «è in primo luogo la concessione della partecipazione con il principio 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*». Del resto Zagrebelsky (2013, 20-21), citato da Bonfiglio (2016, 91, n. 78), osserva che «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».

<sup>68</sup> Cfr. Grosso (2009, 21-22).



n. 4/2019, del reddito di cittadinanza<sup>69</sup>, limitato, secondo ormai noti slogan elettorali tradottisi in misure legislative, ai soli cittadini ed agli stranieri che siano cittadini di un Paese membro dell'UE, ovvero vantino un permesso di soggiorno UE "per soggiornanti di lungo periodo" o comunque risultino residenti in Italia da almeno 10 anni (di cui gli ultimi due in modo continuativo), contribuisce a riproporre aprioristiche e – nella realtà multiculturale odierna, ancor più – immotivate discriminazioni tra *noi* e *loro* a livello (di solidarietà) sociale. Pare, dunque, essere giunto il momento di estendere, nel senso di cui *supra*, anche al lavoratore-non cittadino il diritto-dovere di lavoro, onde superare il-logiche ricattatorie frutto di meri obblighi legislativi (privi di quell'eccedenza assiologica tipica dei doveri) e dare piena attuazione al progetto di emancipazione ed integrazione sociale costituzionalmente sancito.

<sup>69</sup> In dottrina Tripodina (2013) ha rilevato che «il lavoro – il lavoro dignitoso – è insostituibile nella vita di un uomo: fonte non solo di sussistenza, ma anche di elevazione intellettuale e morale, di dignità, identità, socialità [...]. Tuttavia, quando non si può lavorare perché il lavoro non c'è, non si può – pur di non cadere nella trappola della resa al fallimento delle politiche occupazionali –, far gravare per intero il fardello di quel fallimento sulle spalle dei cittadini che, senza loro colpa, sono rimasti fuori dall'occupazione (o da un'occupazione stabile) relegandoli nel "ghetto dei superflui"». Tuttavia, obietta Cavino (2018, 17, n. 43) che «Tripodina omette di considerare che l'art. 35, comma 4, della Costituzione riconosce la libertà di emigrazione e assicura la tutela del lavoro italiano all'estero [...]. Il cittadino che non trova lavoro in Italia è libero di emigrare. Se si trascura il valore di questa libertà si colloca il ragionamento sul diritto al lavoro fuori di ogni orizzonte concreto, storico e attuale».



#### **4. Le diverse forme di solidarietà politica ed il loro (esclusivo?) legame con la cittadinanza**

Stando alla lettera della Costituzione, rispetto al piano economico e sociale la solidarietà politica presenta un indissolubile legame con il possesso della cittadinanza. In questa prospettiva, è soltanto ai *cives* che spetta l'esercizio di una serie di prerogative e di doveri intimamente connessi all'essere parte di una comunità: dal diritto di voto al "sacro" dovere di difendere la Patria, dal dovere di osservare la Costituzione e le leggi al dovere di fedeltà alla Repubblica<sup>70</sup>, che tutti li assomma e definisce. Una simile ricostruzione, evidentemente legata all'equazione «una nazione - un popolo - uno Stato - un ordinamento» (D'Andrea 2009, 9), è recepita dalla Carta del '48, la quale, all'art. 3, comma 2, nel momento in cui afferma la necessità di intraprendere una positiva azione statale volta al superamento delle disuguaglianze economiche e sociali (si noti: non politiche), implicitamente ribadisce la distinzione tra l'ambito di operatività della solidarietà sociale ed economica e quello proprio della solidarietà politica. E tale precisazione non è affatto casuale ma, anzi, riflette quella consolidata impostazione secondo cui mentre i diritti sociali e civili presentano una congenita propulsione universalistica (la cui regolamentazione, soprattutto a seguito della Riforma del Titolo V Cost., viene ripartita tra livello statale e regionale/locale<sup>71</sup>), i diritti politici si

<sup>70</sup> Sul carattere «paradossale» ed «autoreferenziale» del dovere di fedeltà alla Repubblica, v. Morelli (2007, 141-145).

<sup>71</sup> Un'approfondita analisi del profilo regionale e locale di regolamentazione dei diritti sociali è operata da Palermo (2018, 250 ss.) e da Romeo (2018, 18 ss.).



caratterizzano per una naturale tensione particolaristica, limitata ai soli cittadini in quanto accomunati da un *idem sentire de re publica* che garantisce la sussistenza di un'effettiva e consolidata integrazione senza la quale il relativo esercizio sarebbe svuotato di contenuti e di significato<sup>72</sup>.

Questa ricostruzione sistematica (e letterale) del testo costituzionale pare difficilmente accettabile, nella sua dimensione monolitica, se calata in un contesto sociale, economico e politico come quello attuale, profondamente diverso da quello tipico degli anni della Costituente. Tuttavia, essa non può ritenersi del tutto superata in quanto, pur se con i dovuti distinguo, la lettera e lo spirito della Carta del '48 impediscono di procedere ad una estensione generalizzata anche ai non cittadini del catalogo dei diritti politici poiché ciò «implicherebbe o la parallela adesione alla tavola di valori/principi di riferimento della comunità da parte dei medesimi soggetti beneficiari dell'estensione o si tradurrebbe, di fatto, in una sorta di *suicidio istituzionale* dell'ordinamento, che, così facendo, non farebbe altro che affidare le proprie sorti anche a chi non si riconosca nei suoi paradigmi basilari» (Morelli 2018, 534). E questa impossibilità di estendere l'ambito di operatività della solidarietà politica anche nei confronti degli stranieri risulta intimamente connessa all'alto compito, richiesto (in termini di dovere) ai soli cittadini, di essere fedeli alla Repubblica, inteso come «imperativo, gravante su ogni cittadino, di contribuire alla salvaguardia della continuità dell'ordinamento costituzionale

<sup>72</sup> Cfr. Morelli (2018, 533-534). Evidenzia la capacità integrativa dei diritti sociali, in quanto estensibili anche allo straniero, Zonca (2012, 4 ss.).



nell'identità dei suoi principi supremi»<sup>73</sup>. Un dovere, quest'ultimo, che – almeno nella sua dimensione teorica – investe coloro e *solo* coloro che abbiano sviluppato un senso di appartenenza tale da possedere quell'*idem sentire de re publica* che soltanto nel cittadino può essere presunto<sup>74</sup>. Tuttavia, non è mancato chi ha evidenziato che il concetto di cittadino nasce, con le rivoluzioni liberali di fine Settecento, *in funzione* del principio di uguaglianza (formale e poi sostanziale), tanto che la progressiva emancipazione della classe borghese passò attraverso l'estensione del diritto di elettorato attivo e passivo. Per questa via, la previsione (e la diffusione) di discipline normative tendenti a sottolineare la differenza tra *noi* e *loro* è «in ogni caso una spia del fatto che lo status di cittadino, nato agli albori del costituzionalismo moderno [...] in funzione uguagliatrice rispetto agli antichi trattamenti differenziati, finisce oggi, spesso, per costituire il fattore di una delle più significative disuguaglianze giuridiche che sopravvivono al progresso, su questo terreno, della civiltà» (Onida 2009, 4). Infatti, nella prospettiva di cui *supra*, la

<sup>73</sup> Morelli (2015, 12). L'Autore, inoltre, propone un'articolata ed esaustiva ricognizione delle diverse ricostruzioni dottrinali che, nel corso del tempo e da diversi Autori, sono state proposte per individuare il contenuto giuridico dell'evocativo riferimento costituzionale alla fedeltà (cfr. Ivi, 9-18).

<sup>74</sup> Fa notare Morelli (2018, 546), che dal dovere di fedeltà alla Repubblica che, *ex art.* 54 Cost. grava sui soli cittadini, «può anche trarsi una sorta di *presupposizione*, esprimibile nei seguenti termini: *si dà per scontato che i cittadini siano fedeli alla Repubblica*. Se così è, se cioè la cittadinanza corrisponde allo *status* di massima integrazione politica che lo Stato riconosca, i diritti politici dei cittadini non possono essere così estesi indiscriminatamente poiché in gioco è la stessa continuità dell'ordinamento nell'identità dei suoi principi ispiratori».



cittadinanza, seppure evolutasi «da sinonimo di appartenenza statale [...] a *status* definito da diritti e doveri»<sup>75</sup>, risulta tuttora inserita in un circuito democratico in cui all'esercizio dei diritti politici ed alla fedeltà alla Repubblica è legata da un rapporto circolare ed indissolubile, tale per cui l'inclusione dello straniero deve essere perseguita, anche in senso meramente cronologico, sul piano inclusivo ed ecumenico dei diritti sociali e civili, quali strumenti imprescindibili di realizzazione di quell'effettiva integrazione prodromica all'acquisto della cittadinanza ed alla correlativa partecipazione alla vita politica dello Stato.

Orbene, se queste sono le coordinate costituzionali fondamentali, desta più di qualche perplessità quella giurisprudenza (costituzionale) che ha legittimato l'estensione del più "politico" tra i doveri costituzionali, il "sacro" dovere di difendere la Patria, anche in capo agli apolidi, attraverso un evocativo – ma invero poco concreto – concetto di «comunità di diritti la partecipazione alla quale ben può giustificare la sottoposizione a doveri funzionali alla sua difesa»<sup>76</sup>. Se i diritti ed i doveri politici sono propri del solo cittadino, come può il più "sacro" di essi, quello di difendere la Patria, essere imposto anche agli apolidi che, per definizione, sono (peraltro, per libera scelta) "senza Patria"? Tale pronuncia si pone,

<sup>75</sup> In tal senso, ancora, Morelli (2018, 543).

<sup>76</sup> Così, Corte cost., sentenza n. 172/1999, che, sul punto (cons. in dir., punto 2.3), aggiunge: «Tale comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto, accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione, là dove, parlando di diritti inviolabili dell'uomo e richiedendo l'adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l'appunto, dal legame stretto di cittadinanza».



*Saggi*

così, quale più tangibile manifestazione del reale problema che, in materia, ha sollevato la trasformazione in senso multiculturale della società: ossia la frattura che, secondo quanto si avrà modo di specificare a breve, verrebbe a delinarsi tra doveri politici, estesi anche al non cittadino, e diritti politici, esclusivi dei soli *cives*<sup>77</sup>. Come ha fatto notare un'attenta dottrina, «questo ripensamento della cittadinanza [n.d.a. la rilettura del concetto di Patria e di servizio militare operata dalla Consulta], peraltro, potrebbe favorire un'inclusione di questi soggetti esente dai già richiamati rischi d'integrazione "passivizzante" che potrebbero venire da un'attribuzione di doveri politici sganciati dal riconoscimento dei diritti politici, mettendo al contempo a valore le tensioni all'apertura e all'inclusione che improntano le previsioni costituzionali in materia di cittadinanza, promuovendo condizioni di convivenza adeguate all'esperienza e che favoriscano la crescita collettiva, la comprensione e la solidarietà tra le persone conviventi su uno stesso territorio»<sup>78</sup>. La progressiva estensione agli stranieri di quelle prestazioni doverose che la lettera della Costituzione riserva ai soli cittadini ha incontrato un terreno di proficua applicazione in materia di servizio militare in cui, registratasi una progressiva separazione tra i concetti di Patria e di difesa anche a seguito dell'introduzione del servizio civile dapprima in via sostitutiva e poi alternativa rispetto a quello militare, la "difesa" ha assunto una funzionalizzazione civica tale da spingere taluno a scorgere nella

<sup>77</sup> Propone un'ampia analisi, in chiave comparatistica, della possibilità di garantire agli stranieri forme di partecipazione politica Fiumicelli (2013 e 2014).

<sup>78</sup> La solidarietà politica nell'esperienza costituzionale repubblicana, cit., 158.



stessa un alto compito di «pedagogia politica»<sup>79</sup>. Non è un caso che, in passato, la prestazione del servizio militare costituiva uno dei modi di acquisto della cittadinanza italiana (poi venuto meno con la cessazione del relativo carattere obbligatorio a partire dal 1° maggio 2005), proprio perché la difesa della Patria, “sacro” dovere del cittadino, costituisce presunzione *iuris et de iure* dell’avvenuta integrazione sociale e politica. Oggi, invece, la riconosciuta possibilità di estendere, in via legislativa, il servizio militare agli stranieri<sup>80</sup> e la previsione della volontaria partecipazione, da parte di questi ultimi (purché c.d. regolari), al servizio civile<sup>81</sup>, realizza un legame di evidente matrice solidaristica, funzionale ad una più approfondita integrazione sociale foriera, a sua volta, di prestazioni solidali progressivamente crescenti. Tutto ciò evidenzia come «gli attuali rapporti tra difesa armata e difesa non armata abbiano ampliato

<sup>79</sup> In tal senso Bascherini (2016, 137) rileva che «la riscrittura costituzionale del canone risorgimentale della “nazione in armi” se per un verso configura la difesa della patria come dovere da adempiersi in tempo di guerra, per altro verso testimonia dell’importante ruolo che i costituenti attribuivano al servizio militare in tempo di pace sul terreno dell’integrazione civica e sociale delle giovani generazioni».

<sup>80</sup> Osserva la Corte costituzionale, sent. n. 53/1967, che «l’esistenza, per i cittadini, di un dovere così caratterizzato costituzionalmente (*n.d.a.* il “sacro” dovere di difesa della Patria), 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».

<sup>81</sup> In tal senso, Corte cost. sent. n. 119/2015, la quale rileva significativamente che «l’ammissione al servizio civile consente oggi di realizzare i doveri inderogabili di solidarietà e di rendersi utili alla propria comunità, il che corrisponde, allo stesso tempo, ad un diritto di chi ad essa appartiene». Su tale pronuncia, anche al fine di una dettagliata ricostruzione dell’*iter* processuale della vicenda *de qua*, cfr. Rauti (2015).



gli ambiti di esplicazione della difesa dalla tradizionale sfera della solidarietà politica a quella economica e sociale, traducendosi in un “dovere di collaborazione civica”: un dovere forse meno sacro e più laico, e un’idea di patria prossima al c.d. patriottismo costituzionale, quale partecipazione alle vicende e alle esigenze della comunità di cui si è consociati, e di tutela e promozione dei valori costituzionali fondanti quella comunità. Un’idea di difesa della patria che, pur volontaria, non smarrisce una componente doverosa, risultando oggi maggiormente connessa al più ampio novero dei doveri di solidarietà di cui all’art. 2 Cost. e al “lavorista” dovere di concorso al progresso sociale dell’art. 4 co. 2 Cost.» (Bascherini 2016, 140-141).

Ciò nonostante, le menzionate innovazioni giurisprudenziali e legislative, benché abbiano segnato una significativa svolta in tema di possibilità esplicative della personalità dello straniero, non sono in grado di attribuire al medesimo la facoltà di determinare, attraverso il proprio voto, l’indirizzo politico nazionale. In tal senso, la disposizione di cui all’art. 48 Cost., nel suo sistematico legame con le norme di cui agli artt. 1, 54 e 139 Cost., non può ritenersi oggetto di ripensamento o necessaria revisione alcuna. Orbene, proprio nell’intento di aggirare la menzionata previsione (ostativa) costituzionale onde superare la persistente esclusione del non cittadino dal godimento dei diritti politici in ragione della spettanza della sovranità al solo popolo italiano, è stato evidenziato che quest’ultima, benché nata «territoriale» (Berti 2007, 1072), avrebbe oggi perduto gran parte del proprio significato escludente e nazionale, pervenendo ad uno stadio evolutivo che taluno non ha esitato a definire in



termini di «sovranità condivisa»<sup>82</sup>. Di certo v'è che la società multiculturale presenta un'innegabile tensione centrifuga rispetto alla tradizionale categoria dello *status rei civitatis*: sono noti i tentativi di affiancare ad una cittadinanza-appartenenza una cittadinanza-partecipazione o «post-nazionale»<sup>83</sup>, attraverso la quale superare le barriere statali nel segno

<sup>82</sup> In tal senso Ruggeri (2011, 18). Sul concetto di sovranità condivisa, Ruggeri (2016). In riferimento alle più moderne declinazioni del tradizionale concetto di sovranità, oltre a quello di sovranità condivisa, Pisaneschi (2016) parla di “sovranità pluralista”, in virtù della influenza progressivamente crescente del *soft law* sul diritto costituzionale nazionale; sino ad arrivare a coloro che, come Mangiameli (2016), sostengono la necessità di sostituire ogni riferimento alla sovranità degli Stati membri con quello ad un “diritto costituzionale federale”, ovvero, come Luciani (2016) e De Vergottini (2014), invitano a considerare tutt'ora opportuno, anzi doveroso ragionare in termini di sovranità nazionale. Una ricostruzione intrisa di riferimenti (non solo giuridici ma anche) filosofici e politici è quella proposta da Gusmai (2017), in cui l'Autore, attraverso un'articolata analisi del contesto socio-nazionale post moderno, ritiene «pleonastico e fuorviante il mantenimento di tale irrealistico concetto [n.d.a. quello di sovranità degli Stati] nell'armamentario della pubblicistica, avendo forse molto più senso per la scienza giuridica – questa l'idea di fondo – spostare l'attenzione sul solo concetto di «potere» e sulla “microfisica” delle sue relazioni».

<sup>83</sup> Affronta il tema (invero delicato ed alquanto scivoloso) della possibilità di configurare una cittadinanza post-nazionale, Rossi (2008), il quale si sofferma anche sul concetto di «cittadinanza modulare». Riflette Ruggeri (2018, 15): «in realtà, le cose stanno (o dovrebbero stare...) ben diversamente; e la stessa idea tradizionale di cittadinanza, concepita quale *appartenenza*, dovrebbe andare soggetta ad un complessivo ripensamento, quale per vero è sollecitato dalla più avvertita dottrina, ad uno spostamento di piano e al rifacimento della sua stessa struttura, convertendosi in *cittadinanza-partecipazione*, in obbedienza a quel canone metodico o principio ispiratore che vuole tendenzialmente riconosciuti i diritti fondamentali a tutti (nel caso dei diritti politici, a tutti coloro che intrattengono un certo rapporto col territorio, avendone fatto il luogo elettivo della loro stabile residenza). Il vero è che [...] dobbiamo finalmente prendere consapevolezza del fatto che i diritti fondamentali si pongono quali “agenti dissolutori di *status*”, qui di quello di cit-



della progressiva perdita di effettività della sovranità nazionale. In un simile scenario, in cui «è innegabile che solo l'effettiva presenza dei soggetti titolari dei diritti (o dei loro rappresentanti) all'interno delle istituzioni può consentire il pieno riconoscimento a questi ultimi dei diritti medesimi» (Morelli 2018, 547), si è persino cercato di sganciare, anche a mezzo di inusuali ma interessanti riferimenti costituzionali<sup>84</sup>, l'esercizio del diritto di voto dal possesso della cittadinanza, proponendo di riservare il primo anche allo straniero regolarmente residente nel territorio nazionale. Non è poi mancato chi ha proposto, secondo una soluzione criticata dagli stessi sostenitori dell'estensione del diritto di voto agli stranieri, di garantire loro l'esercizio dei diritti politici solo in ambito lo-

tadino o, meglio, inducono alla sua rigenerazione coerente col legame col territorio, spianando perciò la via all'affermazione di una "cittadinanza di residenza". Dove, infatti, v'è condivisione di esperienze di vita, dovute al loro radicamento sul territorio, lì si giustifica il riconoscimento dei diritti politici». Cfr. Ruggeri (2015). Approdo ermeneutico, quest'ultimo, che non può essere condiviso, attese le ragioni addotte *infra* nel testo. Per una riaffermazione del legame inscindibile, stante anche la formulazione letterale dell'art. 48 Cost., tra cultura nazionale e cittadinanza, Rusconi (1993, spec. 127 ss.).

<sup>84</sup> Ruggeri (2011, 19) osserva – secondo una prospettiva affascinante ma ardita – che: «ebbene, in una delle sue forme maggiormente espressive (forse, anzi, proprio quella più espressiva di tutte), quale si realizza a mezzo delle formazioni sociali in cui si rispecchia e concreta il carattere "plurale" della comunità organizzata, la democrazia si apre a *tutti*, non ai soli cittadini: sindacati, confessioni religiose, movimenti culturali e sociali concorrono coi partiti – secondo la più raffinata lettura dell'art. 49 – alla determinazione della "politica nazionale", senza peraltro tacere che i partiti stessi annoverano tra le loro fila anche non cittadini, non andando per ciò incontro a reazioni o sanzioni di sorta. Non è, dunque, esatto affermare che gli stranieri restano estranei ai circuiti di decisione politica, ovverosia che non esercitano e fanno valere diritti politici. Semmai, può dirsi che non ne hanno *alcuni*, e specificamente l'elettorato attivo e passivo».



cale, in quanto non incidenti su quell'indirizzo politico nazionale che la Costituzione riserva ai soli cittadini<sup>85</sup>. Tuttavia, tanto per l'esclusivo riferimento al fine (non determinazione dell'indirizzo politico nazionale)<sup>86</sup> e non già al rapporto, quanto allo scopo di non svuotare di significato la previsione costituzionale in materia di competenza statale circa la "condizione giuridica dello straniero", questa ipotesi ricostruttiva non può essere condivisa. Ciò nondimeno, anche la diretta estensione al non cittadino del diritto di voto non può trovare cittadinanza (sic!) nel nostro ordinamento giuridico, per il solo fatto che – tralasciando la questione connessa alla crisi della rappresentanza/rappresentatività politica – essa comporterebbe un aggiramento di tutte quelle disposizioni costituzionali che, in maniera chiara ed esplicita, riservano al solo cittadino il godimento dei diritti politici in quanto direttamente incidenti (in un'ottica performativa) sulla determinazione dell'indirizzo politico nazionale, espressione a sua volta della sovranità statale<sup>87</sup>. Se la lettera della Costituzione è chiara nel riservare l'esercizio del diritto di elettorato attivo e passivo ai soli cittadini, tuttavia ciò non significa che la menzionata realtà normativa debba precludere eventuali (invero, nella realtà multicultu-

<sup>85</sup> Come è noto, è questa la tesi proposta da Luciani (1999).

<sup>86</sup> Cfr. Ruggeri (2011, 20).

<sup>87</sup> Sarà soltanto attraverso una revisione legislativa che si potrà realmente addivenire al superamento di quel termine di 10 anni attualmente previsto per l'acquisto della cittadinanza. Un periodo evidentemente eccessivo e sproporzionato ("irragionevole") se riferito ad una società moderna sempre più "liquida" e che, in ultima analisi, rischia di rivelarsi discriminatorio (sol che si pensi alla differente normativa regolante la condizione degli stranieri extracomunitari rispetto a quella degli stranieri comunitari) ed ostativo ad una reale e riuscita integrazione politica, economica e sociale.



rale odierna, inevitabili) discussioni circa un ripensamento critico del significato del concetto stesso di cittadinanza. In altre parole, occorre probabilmente ripensare, e diversamente modulare, il significato del senso di appartenenza che da sempre ha connotato lo *status civitatis* in favore di una sua diversa declinazione quale legame di partecipazione tra un soggetto e la relativa comunità, di nascita o di elezione. Per questa via, onde evitare indebite torsioni del dettato costituzionale, l'unica soluzione ragionevolmente (e costituzionalmente) legittima è quella di modificare – attraverso una legge ordinaria materialmente costituzionale – il termine di 10 anni attualmente stabilito al fine di consentire l'acquisto della cittadinanza per lo straniero regolarmente residente sul territorio della Repubblica (magari riportandolo a 5 anni, come statuito *ante* riforma dalla legge n. 555 del 1912)<sup>88</sup>.

<sup>88</sup> Cfr. Onida (2009, 3), il quale, criticando l'attuale atteggiamento politico nei confronti del concetto di cittadinanza, osserva che: «da questo punto di vista si deve dire che il legislatore degli emendamenti alla Carta recati dalle leggi costituzionali n. 1 del 2000 e n. 1 del 2001, relativi al voto degli italiani all'estero, è stato un legislatore strabico o con gli occhi rivolti all'indietro: preoccupato di facilitare l'esercizio del diritto di voto e di dare una rappresentanza parlamentare (peraltro separata) agli italiani residenti all'estero, e così enfatizzando il significato della cittadinanza italiana staccata dall'effettivo insediamento sociale nel paese, non ha invece per nulla posto mente, in relazione all'esercizio dei diritti alla partecipazione e alla rappresentanza, alla crescente quota di stranieri residenti spesso da molto tempo e in modo stabile nel territorio italiano. E anzi il legislatore (ordinario) del 1992, sostituendo la vetusta legge sulla cittadinanza del 1912, ha ritenuto di favorire al massimo l'acquisto della cittadinanza da parte di chi avesse anche un lontano ed esile legame di sangue con cittadini italiani, nonché la possibilità di conservare la cittadinanza italiana anche in caso di acquisto di un'altra, e per contro di rendere più difficile l'acquisto per naturalizzazione da parte degli stranieri residenti, portando da cinque a dieci anni il periodo di residenza richiesto e perfino



Come si vede, è nella discrasia tra le diverse declinazioni del dovere di solidarietà nonché tra diritti e doveri sociopolitici che può rinvenirsi la causa principale della mancata integrazione dello straniero, soprattutto se extracomunitario, ed una non soddisfacente tutela dei relativi diritti fondamentali. Peraltro, in ragione del carattere di mero *status* di secondo grado proprio della cittadinanza europea<sup>89</sup>, neppure la prospettiva sovranazionale si è rivelata in tal senso risolutiva: anzi, il fallimento delle politiche migratorie dell'UE<sup>90</sup>, ad uno con i rigurgiti populistici e na-

l'acquisto per elezione da parte dei nati in Italia da genitori stranieri, richiedendo a tale scopo il soggiorno legale e ininterrotto dell'inconsapevole nuovo nato per tutto il tempo decorrente fra la nascita e la maggiore età».

<sup>89</sup> In riferimento alla cittadinanza europea, nota Bonfiglio (2016, 100-101), che «oggi è il momento di abbandonare la *governance* europea di stampo burocratico e risolvere l'annosa questione relativa alla natura giuridica dell'Unione. Per sopravvivere l'Unione europea dovrà configurarsi come Stato federale multiculturale, di cui i soggetti costituenti non potranno che essere i cittadini europei. Detto altrimenti e in modo sintetico: non è la *governance* delle differenze, ma la nascita di un vero e proprio Stato federale multiculturale che può valorizzare il pluralismo culturale e istituzionale e il concetto stesso di cittadinanza europea come cittadinanza interculturale».

<sup>90</sup> Dimostrato, e confermato, dalla recente presa di coscienza di introdurre misure di condivisione degli oneri, tra tutti gli Stati membri, c.d. *burden sharing*, in sostituzione della mera erogazione di aiuti finanziari a favore di Stati poco propensi ad accogliere ed includere. Peraltro, proprio la difficoltà di addivenire ad un sistema di ricollocazione obbligatoria tra gli Stati, acuita dalle xenofobe prese di posizione dei Paesi del Gruppo di Visegrád, evidenzia la persistente incapacità dell'UE di elaborare soluzioni tangibili a livello sociale e politico. Sulla necessità, nonché sulle relative difficoltà (anche) economiche, di garantire il rispetto dei diritti fondamentali dei migranti, cfr. Algostino (2016) e, all'interno di un articolato ed ampio discorso involgente i fondamenti e la tenuta stessa dei sistemi democratici a fronte del fenomeno migratorio, Cherchi (2016). Importanti sono anche le conclusioni cui giunge Corso (2012).



zionalisti che stanno infiammando l'intero territorio nazionale ed europeo, si frappongono quali invalicabili ostacoli all'attuazione del disegno costituzionale, orientato, come *supra* evidenziato, nel senso della progressiva emancipazione sociale delle classi più deboli e svantaggiate nei limiti dell'intolleranza costituzionale. In questa prospettiva, uno dei profili maggiormente critici (e criticabili) della recente evoluzione legislativa e giurisprudenziale (anche costituzionale) riposa proprio nella progressiva estensione allo straniero dei doveri inderogabili tipicamente connessi allo *status* di cittadino senza che, in un'ottica di reciproca solidarietà, allo stesso possa essere riconosciuto alcun diritto politico. È la frattura tra doveri e diritti politici di cui è destinatario il non cittadino a destare le più allarmanti perplessità sull'attuale modello italiano di inclusione sociale: sol che si pensi alla sottoposizione dello straniero al dovere tributario, si evince la necessità di introdurre delle forme di partecipazione politica del non cittadino alla definizione dei mezzi e delle modalità di prelievo fiscale<sup>91</sup>. Una partecipazione, quest'ultima, che, per via della lettera e dello spirito della Costituzione, avrà carattere consultivo (peraltro, solo a livello locale attesa la impossibilità per lo straniero di richiedere i referendum di cui agli artt. 75 e 138 Cost., né di rivolgere petizioni alle camere, *ex art.* 50 Cost., nonché di accedere alle cariche elettive ed agli

<sup>91</sup> Cfr. Ruggeri (2011, 21), il quale, sulla scia del principio che sta a base del costituzionalismo moderno *no taxation without representation?*, nota che è a dir poco singolare che si addossi sul non cittadino il dovere di concorrere alle spese senza tuttavia riconoscergli il diritto alla rappresentanza politica.



uffici pubblici, *ex art. 51 Cost.*)<sup>92</sup> e non politico/amministrativo, restando tali forme elettorali prerogativa dei soli *cives*.

## 5. L'identità costituzionale italiana all'interno di una società multi-culturale

L'evoluzione della società in senso interculturale impone di riscoprire quelle previsioni costituzionali che, seppure originariamente pensate in vista della regolamentazione della vita di una comunità di soli *cives*, conservano tutta la loro validità anche in seno ad una realtà multi-etnica e multiculturale. In questo scenario, il dovere di fedeltà alla Repubblica, al suo modello costituzionale ed ai suoi valori, prescrive un'effettiva attuazione del carattere pluralista e solidarista da cui essa è connotata: tuttavia, tutto ciò non può spingersi sino al punto di sconfessare – in nome di un astratto multiculturalismo irenico – l'alto compito di preservare l'unità e la coesione sociale. Un dovere, quest'ultimo, che prescrive di guardare alla Costituzione non già come neutrale tavola di valori ma come selettivo strumento di giudizio di pratiche ad essa contrarie<sup>93</sup>, in

<sup>92</sup> La stessa Corte costituzionale ha più volte censurato l'estensione, approvata dai relativi statuti, del diritto di voto agli stranieri alle elezioni comunali e regionali: *ex multis*, sono noti i casi di intervento demolitorio del Consiglio di Stato prima e della Consulta poi circa la possibilità, estesa agli stranieri, di votare per l'elezione dei sindaci (celebre è il caso del comune di Genova) e dei presidenti della giunta regionale (si pensi ai tentativi in tal senso operati dalle Regioni Toscana ed Emilia Romagna). Per il secondo profilo, Corte cost., sentt. nn. 372/2004 e 379/2004. Sul tema *de quo*, cfr. Giupponi (2014).

<sup>93</sup> Cfr. Azzariti (2017, 122).



quanto la «costituzione meticcia impara dagli altri [...] ma insegna a ciascuno» (Azzariti 2013, 125). Pertanto, stante anche la non semplice giustiziabilità dei doveri costituzionali<sup>94</sup>, l'inclusione dello straniero, la garanzia dei suoi diritti fondamentali e la ricerca di un'integrazione efficace e reciprocamente solidale non potranno che passare attraverso una positiva, estesa ed effettiva attuazione degli strumenti sociali di rimozione delle disuguaglianze sociali, appunto. Se è vero che «è la *complessità* la cifra qualificante delle democrazie pluraliste contemporanee» (Morelli 2007, 143), si deve riscoprire l'intima connessione tra il piano socio-economico e quello politico del dovere di solidarietà<sup>95</sup> onde addivenire ad un ripensamento, in senso effettivamente inclusivo, del concetto di cittadinanza e delle misure sociali prima che politiche da destinare all'integrazione dello straniero: non diafani e sfuggenti riferimenti a di-

<sup>94</sup> Come fa notare Gemma (2007, 372), «nell'ipotesi di mancata, seppur possibile attuazione legislativa delle norme costituzionali sui doveri, gli strumenti di cui può disporre il giudice costituzionale per censurare tale inosservanza della Costituzione sono di scarsa efficacia. Infatti, la violazione delle norme costituzionali sui doveri può avvenire, tendenzialmente, per omissione legislativa. Orbene, sappiamo che la Corte costituzionale può censurare le omissioni, e lo fa da tempo, con le sentenze additivo-ordinarie oppure di principio – ma che tali decisioni sono, di norma, dotate di efficacia quando esse, censurando l'omissione, sono in grado di rendere operante una nuova disciplina di una materia, o di fattispecie specifiche. Però, l'operatività di una nuova regolamentazione è abbastanza agevole quando si tratta di estendere diritti e benefici politici a soggetti prima esclusi, mentre risulta più difficile, allorché si intenda estendere delle situazioni giuridiche passive, dei doveri, a soggetti in precedenza esenti».

<sup>95</sup> Insiste sulla opportunità, anzi *doverosità* di procedere ad una interpretazione sinottica e contestuale delle diverse declinazioni, sociale, politica ed economica, del concetto di solidarietà, Bascherini (2016). Nello stesso orizzonte teorico, D'Andrea (2009, 19-20).



ritti sociali spettanti a “tutti”, spesso declinatisi nell’universalità della so-  
la partecipazione alle spese pubbliche ex art. 53 Cost., ma misure tipiche  
di uno Stato sociale che include e non espelle, sostiene e non dimentica<sup>96</sup>.  
In questo senso, di costante tensione tra pluralismo e salvaguardia  
dell’unità della Repubblica, la recente produzione legislativa non è affat-  
to incoraggiante, in quanto, senza soffermarsi su alcuni evidenti profili  
di dubbia costituzionalità presenti nella legge c.d. sicurezza, la Consulta  
è sempre più spesso chiamata a censurare novità normative escludenti e  
discriminatorie frutto di politiche nazionaliste se non xenofobe. Solo at-  
traverso un corretto ed effettivo ricorso a misure di inclusione sociale

<sup>96</sup> Allarmanti sono alcune recenti introduzioni legislative, poi censurate dalla Consul-  
ta: dalla modifica, ad opera della legge n. 388/2000, dell’art. 41 del T.U.  
sull’immigrazione, che aveva introdotto una significativa discriminazione a danno degli  
stranieri in possesso di un mero permesso di soggiorno per motivi di lavoro o familiari,  
escludendoli dalla possibilità di percepire l’assegno sociale e le provvidenze economiche  
(per eliminare la quale sono state necessarie ben sette pronunce della Consulta, sentt. nn.  
306/2008, 11/2009, 187/2010, 329/2011, 40/2013, 22/2015 e 230/2015; sul punto, Corsi (2018,  
9); alla legge della regione Liguria n. 13/2017 che aveva previsto, ai fini dell’assegnazione  
degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, il necessario possesso del requisito della  
regolare residenza nel territorio nazionale da almeno dieci anni (dichiarata costituzio-  
nalmente illegittima per contrasto con l’art. 117, comma 1 Cost., in relazione agli artt. 4 e  
11 della direttiva CE, da Corte cost., n. 106/2018, commentata da Tega (2018) ed alla leg-  
ge della regione Veneto, la n. 6/2017, che assicurava la precedenza, ai fini  
dell’ammissione all’asilo nido, ai figli di genitori residenti in Veneto (anche in modo non  
continuativo) da almeno 15 anni ovvero che avessero ivi prestato la propria attività lavo-  
rativa (ininterrottamente) da almeno 15 anni (dichiarata costituzionalmente illegittima  
con sent. n. 107/2018). Sul punto, cfr. Morelli (2018, 545-546). Per un’ampia ed appron-  
fita disamina della portata inclusiva dei diritti sociali, della loro attuazione a livello sta-  
tale, regionale e locale e dell’attività demolitoria cui è stata sovente costretta a far ricorso  
la Consulta, cfr. Biondi Dal Monte (2008, 557 ss. e 2012).



(implementate e finanziate anche dall'UE<sup>97</sup>) potrà pervenirsi ad un'integrazione dello straniero pacifica e reciprocamente rispettosa in grado di legittimare l'introduzione di misure maggiormente partecipative anche a livello politico, attraverso la previsione, a favore degli stranieri, del diritto di voto consultivo in ambito locale<sup>98</sup> e del ripensamento delle attuali modalità – e soprattutto del vigente termine – per l'ottenimento della cittadinanza.

<sup>97</sup> Del resto Apostoli (2016, 13), ha rilevato che «al di là della connotazione universale che contraddistingue le posizioni giuridiche soggettive, può essere messa in rilievo anche una prospettiva più dinamica e aperta, che è quella della “doverosità costituzionale verso l'esterno”. Se, infatti, i doveri costituzionali sono prevalentemente oggetto di riflessioni giuridiche che ricadono sull'organizzazione dei poteri di un apparato statale, e dunque riferiti ai soli appartenenti all'ordinamento, è necessario ricordare che la Costituzione italiana, così come quella di altri Paesi europei, prevede anche forme di doverosità verso popoli e Paesi stranieri». Conclusione che, a maggior ragione, vale per l'UE.

<sup>98</sup> Tale approccio non è condivisibile: orbene, a prescindere dall'(in-)opportunità di frazionare l'esercizio del diritto di voto tra livello centrale e regionale/locale (il che potrebbe avere evidenti ripercussioni sulla garanzia dell'unità nazionale, dell'uniformità della relativa linea politica e della sua omogeneità tra centro e periferia), resta il dato insuperabile secondo il quale l'art. 48 della Costituzione assegna l'esercizio del diritto di voto ai soli cittadini, disposizione che, di per sé, esclude qualsiasi estensione legislativa locale, regionale e nazionale del diritto *de quo* a chi non sia in possesso della cittadinanza italiana e che, in quanto tale, impone una lettura restrittiva, non potendosi ritenere superata o superabile a fronte dell'evoluzione in senso interculturale della società. In tal senso, si ribadisce che l'unica via per allargare l'esercizio di voto agli stranieri è quella di riconsiderare il concetto di cittadinanza e di intervenire, ove se ne avvertisse il bisogno “politico”, sulla legge regolante l'acquisto della stessa. Per il riconoscimento a favore degli stranieri del diritto di voto in ambito regionale e locale, cfr. Fiomicelli (2014, 19 ss.) e, nell'alveo di una netta distinzione tra voto politico e voto amministrativo, Luciani (1999).



## Bibliografia

Algotino, A. (2016), *I diritti fondamentali alla prova: migranti e beni vitali*, relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa *Cos'è un diritto fondamentale?*, Cassino, 10-11 giugno 2016, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).

Algotino, A. (2018), *Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disuguaglianza*, in *Costituzionalismo.it*, 2.

Amirante, D. (2011), *The Indian multicultural State: a model for Asia or more?*, in D. Amirante, V. Pepe (cur.), *Stato democratico e società multiculturale. Dalla tutela delle minoranze al riconoscimento delle diversità culturali*, Torino: Giappichelli, pp. 31-45.

Amirante, D. (2014), *Lo Stato multiculturale. Contributo alla teoria dello Stato dalla prospettiva dell'Unione indiana*, Bologna: Bononia University Press.

Angiolini, V. (2015), *Diritto costituzionale e società multiculturali*, in *Rivista Aic*, 4.

Apostoli, A. (2016), *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it*, 1.

Azzariti, G. (2013), *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari: Laterza.

Azzariti, G. (2017), *Multiculturalismo e Costituzione*, in *Questione Giustizia*, 1.

Bascherini, G. (2007), *I doveri costituzionali degli immigrati*, in R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther (cur.), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Torino: Giappichelli, pp. 86-139.



Bascherini, G. (2016), *La solidarietà politica nell'esperienza costituzionale repubblicana*, in *Costituzionalismo.it*, 1.

Bauman, Z. (2011), *Modernità liquida*, Roma-Bari: Laterza.

Benigni, R. (2018), *La discriminazione della moglie per shari'a Vs valori fondanti dell'UE. Una pronuncia mancata (Nota a CdUE Causa C-372/16, So-ha Sahyouni contro Raja Mamisch, Sentenza Della Corte – Prima Sezione, 20 Dicembre 2017)*, in *Federalismi.it*, 1, 25 giugno.

Berti, G. (2007), *Sovranità (voce)*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, I, p. 1067 ss.

Bertolino, C. (2019), *Paradossi della cittadinanza nella legge di conversione del decreto legge c.d. "Sicurezza"*, in *Federalismi.it*, 3.

Biondi Dal Monte, F. (2008), *I diritti sociali degli stranieri tra frammentazione e non discriminazione. Alcune questioni problematiche*, in *Le istituzioni del federalismo (Stranieri e diritti)*, 2008, p. 557 ss.

Biondi Dal Monte, F. (2012), *Lo stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti sociali, appartenenza e dignità della persona*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 3.

Bonfiglio, S. (2016), *Costituzionalismo meticcio. Oltre il colonialismo dei diritti umani*, Torino: Giappichelli.

Carbone, C. (1968), *I doveri pubblici individuali nella Costituzione*, Milano: Giuffrè.

Castorina, E., C. Nicolosi (2015), *"Sovranità dei valori" e sviluppo della tutela dei diritti fondamentali: note sull'evoluzione della giurisprudenza statunitense*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 19 novembre.

Cavino, M. (2018), *Il diritto-dovere al lavoro*, Intervento al seminario del Gruppo di Pisa *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, Università degli Studi "Suor Orsola Benincasa" di Napoli, 18 ottobre 2018, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 19 novembre.



Saggi

Cerrina Feroni, G. (2008), *La sicurezza: un valore superprimario*, in *Percorsi costituzionali*, 1, pp. 31-44.

Cerrina Feroni, G. (2017), *Diritto costituzionale e società multiculturale*, in *Rivista Aic*, 1.

Cerrina Feroni, G., T. Groppi (cur.) (2018), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.

Cherchi, R. (2016), *I diritti dello straniero e la democrazia*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 2, 10 giugno.

Corsi, C. (2018), *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici*, in *Rivista Aic*, 1.

Corso, G. (2012), *La disciplina dell'immigrazione tra diritti fondamentali e discrezionalità del legislatore nella giurisprudenza costituzionale*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 26 ottobre, ora in AA.VV., *La condizione giuridica dello straniero nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano: Giuffrè, 2013, pp. 1-26.

Croce, M. (2019), *Dall'omessa depenalizzazione del reato di immigrazione clandestina alla riforma della legittima difesa: le nuove sfide per la Costituzione tra populismo, nazionale e strumentalizzazione dell'ordinamento penale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 31 gennaio.

Curreri, S. (2018), *Prime considerazioni sui profili di incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. "decreto sicurezza")*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), 21 novembre.

D'Andrea, L. (2009), *Diritto costituzionale e processi interculturali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 29 aprile.

De Vergottini, G. (2014), *La persistente sovranità*, in *Consulta Online*, 3 marzo.



Saggi

Donati, P. (2007). *Famiglia, migrazioni e società interculturale: quali regole di convivenza civile?*, in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it), 26 maggio.

Esposito, C. (1954), *La Costituzione italiana*. Saggi, Padova: Cedam.

Ferrajoli, L. (2004), *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Roma-Bari: Laterza.

Ferrarese, M.R. (2006), *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Roma-Bari: Laterza.

Fiumicelli, D. (2013), *L'integrazione degli stranieri extracomunitari alla luce delle più recenti decisioni della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 18, 11 settembre.

Fiumicelli, D. (2014), *L'integrazione degli stranieri extracomunitari può ancora passare dalla "partecipazione politica"? Spunti di carattere comparato e brevi considerazioni sulle proposte più recenti e sulle pratiche locali*, in *Gruppo di Pisa*, 1, 1° febbraio.

Gemma, G. (2007), *Doveri costituzionali e giurisprudenza della Corte*, in R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther (cur.), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Torino: Giappichelli, pp. 365-385.

Giupponi, T.F. (2014), *Gli stranieri extracomunitari e la vita pubblica locale: c'è partecipazione e partecipazione...*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 13 novembre.

Groppi, T. (2018), *Multiculturalismo 4.0*, in *Aic – Osservatorio costituzionale*, 1.

Grosso, E. (2009), *I doveri costituzionali*, Relazione al Convegno annuale 2009 dell'Associazione italiana dei costituzionalisti su *Lo Statuto costituzionale del non cittadino*, in *Rivista Aic – Archivio*, ora in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2009 - Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Napoli: Jovene, 2010, p. 229 ss.



Gusmai, A. (2017), *Madre e padre (in)certi: brevi riflessioni sulla “omogenitorialità” a partire da alcune recenti decisioni della giurisprudenza comune in tema di trascrivibilità dell’atto di nascita*, in *Federalismi.it*, 23, 29 novembre.

Gusmai, A. (2017), «Giustificato motivo» e (in)giustificate motivazioni sul porto del kirpan. A margine di Cass. pen., Sez. I, sent. n. 24084/2017, in *Dirittifondamentali.it*, 1.

Gusmai, A. (2017), *La metamorfosi della sovranità negli stati costituzionali europei*, in *Dirittifondamentali.it*, 2.

Häberle, P. (2000), *Stato costituzionale. I) Principi generali*, in *Enc. giur.*, Roma: Istituto dell’Enciclopedia italiana.

Häberle, P. (2001), *Per una dottrina della Costituzione come scienza della cultura*, Roma: Carocci.

Huntington, S.P. (2000). *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Milano: Garzanti.

Kymlicka, W. (1999), *La cittadinanza multiculturale*, Bologna: Il Mulino.

Lombardi, G.M. (1967), *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano: Giuffrè.

Luciani (1999), *Il diritto di voto agli immigrati: profili costituzionali*, in Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, *Partecipazione e rappresentanza politica degli immigrati. Atti del Convegno della Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati*, Roma 21 giugno 1999, Roma: Presidenza del Consiglio dei Ministri, pp. 30-35, leggibile su [www.cestim.it](http://www.cestim.it).

Luciani, M. (2016), *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in *Rivista Aic*, 2.

Manetti, M. (2010), *Famiglia e Costituzione: le nuove sfide del pluralismo delle morali*, in *Rivista Aic*, 4, 2 luglio.



Saggi

Mangiameli, S. (2016), *Il sistema europeo: dal diritto internazionale al diritto costituzionale e ritorno?*, in *Diritto e Società*, 1, pp. 11-58.

Modugno, F. (2005), *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, in *Costituzionalismo.it*, 3.

Morelli, A. (2007), *Il dovere di fedeltà alla Repubblica*, in R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther (cur.), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Torino: Giappichelli, p. 146 ss.

Morelli, A. (2015), *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 aprile.

Morelli, A. (2018), *Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale*, in *Consulta Online*, 3, pp. 533-547.

Mortati, C. (1975), *Commento all'art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma: Zanichelli – Il Foro Italiano, 1975, p. 1 ss.

Nico, A.M. (2017), *Ordine pubblico e libertà di religione in una società multiculturale (Osservazione a margine di una recente sentenza della Cassazione sul kirpan)*, in *Aic – Osservatorio costituzionale*, 2.

Onida, V. (2009), *Lo Statuto costituzionale del non cittadino*, Relazione al Convegno annuale 2009 dell'Associazione italiana dei costituzionalisti su *Lo Statuto costituzionale del non cittadino*, in *Rivista Aic – Archivio*, ora in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2009 - Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Napoli: Jovene, 2010, p. 3 ss.

Palermo, P. (2018), *Welfare e immigrazione. Disuguaglianza, discriminazione e libera circolazione. "Declinazioni" locali alla luce del diritto europeo e della giurisprudenza delle Corti*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 1.



Pinelli, C. (2012), *Società multiculturale e Stato costituzionale*, in *Diritti fondamentali*, 1, 15 gennaio.

Pisaneschi, A. (2016), *Costituzione e diritto internazionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, pp. 791-811.

Pizzorno, S. (2018), *Considerazioni, anche di costituzionalità, su alcune delle principali novità introdotte nel decreto legge n. 113/2018 (c.d. decreto sicurezza) in tema di diritto d'asilo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 19 ottobre.

Rauti, A. (2015), *Il diritto di avere doveri. Riflessioni sul servizio civile degli stranieri a partire dalla sent. cost. n. 119/2015*, in *Rivista Aic*, 4.

Rodotà, S. (2012), *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari: Laterza.

Romeo, G. (2018), *Il cosmopolitismo pragmatico della Corte costituzionale tra radicamento territoriale e solidarietà*, in *Rivista Aic*, 1.

Rossi, S. (2008), *La porta stretta: prospettive della cittadinanza post-nazionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23 aprile.

Ruggeri, A. (2011), *Note introduttive ad uno studio sui diritti e doveri costituzionali degli stranieri*, in *Rivista Aic*, 2.

Ruggeri, A. (2015), *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*, in *Consulta Online*, 1, p. 145 ss.

Ruggeri, A. (2016), *Costituzione, sovranità, diritti fondamentali, in cammino dallo Stato all'Unione europea e ritorno, ovvero la circolazione dei modelli costituzionali e adattamento dei relativi schemi teorici*, in *Federalismi.it*, 11.

Ruggeri, A. (2018), *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, in *Rivista Aic*, 2.

Ruggeri, A., A. Spadaro (1991), *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in *Politica del diritto*, 3, pp. 343-377.



Saggi

Ruotolo, M. (2018), *Brevi note sui possibili vizi formali e sostanziali del d.l. n. 113 del 2018 (c.d. decreto “sicurezza e immigrazione”)*. Audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato in relazione all’esame in sede referente del disegno di legge n. 840 (d.l. 113/2018-sicurezza pubblica), Roma, 16 ottobre 2018, in *Aic – Osservatorio costituzionale*, 3.

Rusconi, G.E. (1993), *Se cessiamo di essere una nazione*, Bologna: Il Mulino,

Sassen, S. (2015), *Espulsioni. Brutalità e complessità nell’economia globale*, Bologna: Il Mulino.

Spadaro, A. (1998), *Dalla Costituzione come “atto” (puntuale nel tempo) alla Costituzione come “processo” (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi costituzionalità*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 343 ss.

Tega, D. (2018), *Le politiche xenofobe continuano a essere incostituzionali*, in *Diritti regionali*, 2.

Teotonico, V. (2014), *Riflessioni sulle transizioni. Contributo allo studio dei mutamenti costituzionali*, in *Rivista Aic*, 3.

Teubner, G. (2012), *Nuovi conflitti costituzionali. Norme fondamentali dei regimi transnazionali*, Milano: Bruno Mondadori.

Tondi Della Mura, V. (2010), *La solidarietà fra etica ed estetica. Tracce per una ricerca*, in *Rivista Aic* (archivio), 2 luglio, [www.archivio.rivistaaic.it](http://www.archivio.rivistaaic.it).

Tripodina, C. (2013), *Il diritto ad un’esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino: Giappichelli.

Zagrebelsky, G. (1992), *Il diritto mite*, Torino: Einaudi.

Zagrebelsky, G. (2013), *Fondata sul lavoro. La solitudine dell’art. 1*, Torino: Einaudi.

Žižek, S. (2003), *Difesa dell’intolleranza*, Troina: Città Aperta Edizioni.



*Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review*  
ISSN: 2239-804X

*anno IX, n. 1, 2019*  
*data di pubblicazione: 20 novembre 2019*

*Saggi*

*Zonca, E.V. (2012), Multiculturalismo e protezione sociale dei “non cittadini”. Uno studio comparativo della giurisprudenza costituzionale italiana e francese, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 3, 3 settembre.*



## Abstract

*Inviolable rights, fundamental duties and constitutional identity. The regulatory effectiveness of the duty of solidarity in the multicultural society*

The paper deals with the constitutional solidarity duties which haven't received much consideration and only recently have regained the attention of doctrine. Moving by this premises, the aim is to combine constitutional provisions and possible interpretation imposed by new social dynamics, such as the growing immigration that increase political, economic and social differences, using arguments that allow to put individual rights in a position of equality than the constitutional solidarity duties. Perhaps only in this way will be the legal system – not only national ones – be able to regulate in an equality perspective the current cosmopolitan reality.

Keywords: constitutional duties; solidarity; migration policies; equality; multicultural society.