

# INDICE

## INTRODUZIONE

1.	Il contesto di un'indagine sui "diritti sociali degli altri"	IX
2.	L'utilità di esaminare il fondamento e i limiti del concetto di cittadinanza nel discorso sull'integrazione sociale degli stranieri	XXI
3.	L'effettività dei diritti sociali degli stranieri	XXIII

## CAPITOLO I

### STATO SOCIALE, DIRITTI SOCIALI E ORDINAMENTO COSTITUZIONALE

1.	L'espansione dei diritti sociali e la nascita del <i>Welfare State</i>	1
1.1.	Diritti sociali e diritti di libertà	6
2.	Lo Stato sociale nella Costituzione italiana: fondamento e limiti	11
3.	I diritti sociali come diritti a prestazione: il condizionamento finanziario e il principio di equilibrio di bilancio	19
3.1.	L'evoluzione del rapporto tra diritti sociali e risorse disponibili nella giurisprudenza costituzionale	25
4.	Profili soggettivi e funzionali dei diritti sociali: a chi e a che cosa servono?	30
5.	L'organizzazione amministrativa dello Stato sociale e la distribuzione delle competenze tra i diversi livelli di governo	36
6.	Diritti sociali e <i>status</i> di cittadino. Rinvio.	41

## CAPITOLO II

### LA TITOLARITÀ DEI DIRITTI SOCIALI NEL PRISMA DELLA CITTADINANZA. DECLINAZIONE LEGALE E DECLINAZIONE SOCIALE DI UN CONCETTO IN TRASFORMAZIONE

1.	Agli albori della cittadinanza: la difficile costruzione di un concetto	43
2.	Il problema costituzionale della cittadinanza	50

3.	La condizione dello straniero nella formulazione dell'art. 10 Cost. a confronto con le libertà dei cittadini.	53
4.	Differenze di trattamento e diritti fondamentali: uno sguardo alla giurisprudenza costituzionale	61
5.	Il contenuto della cittadinanza legale e la sua permeabilità	74
6.	L'emersione della "cittadinanza sociale"	81

### CAPITOLO III

#### PROCESSI DI INTEGRAZIONE DEGLI IMMIGRATI ATTRAVERSO IL RICONOSCIMENTO DEI DIRITTI SOCIALI: IL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE E IL DIRITTO ALLA SALUTE

##### PARTE I

1.	Pubblica amministrazione, diritti sociali e integrazione degli stranieri	87
1.1.	Il ruolo delle Regioni nelle politiche e nelle pratiche di inclusione	99
2.	Gli strumenti dell'integrazione: l'accordo di integrazione introdotto dalla l.n. 94/2009	101
2.1.	Gli strumenti dell'integrazione: i Piani Nazionali	106
3.	L'integrazione attraverso la garanzia di effettività dei diritti sociali	112

##### PARTE II

4.	Il diritto all'istruzione e alla formazione e le sue declinazioni costituzionali	117
4.1.	Profili giuridici del diritto sociale all'istruzione delle persone straniere presenti sul territorio nazionale e livelli di effettività del relativo diritto	125
5.	La tutela della salute: un diritto costituzionale dalle molteplici dimensioni.	136
5.1.	Le posizioni soggettive collegate alla tutela della salute	140
5.2.	La definizione di salute: una scelta condizionante	146
5.3.	Il diritto alla salute degli stranieri: misure e modi dell'effettività di un diritto nel prisma della frammentazione degli <i>status</i>	149

6.	La tutela antidiscriminatoria per garantire il godimento dei diritti sociali e in taluni casi anche dei doveri di solidarietà	159
----	---	-----

## CAPITOLO IV CONCLUSIONI

1.	L'integrazione sociale delle persone immigrate come attuazione dei principi costituzionali	167
2.	Il ruolo della pubblica amministrazione come garante dell'effettività dei diritti sociali	175
3.	Criticità sistemiche e nodi irrisolti: ostacoli concreti all'integrazione sociale delle persone immigrate	180
4.	Quali prospettive per una riforma coerente ed efficace?	186
5.	L'integrazione sociale come responsabilità dei pubblici poteri ma anche degli stranieri	190
6.	Notazioni conclusive: l'integrazione come misura della democrazia costituzionale	194

<i>Bibliografia</i>	197
---------------------	-----



## INTRODUZIONE

SOMMARIO: 1. Il contesto di un'indagine sui "diritti sociali degli altri". – 2. L'utilità di esaminare il fondamento e i limiti del concetto di cittadinanza nel discorso sull'integrazione sociale degli stranieri. – 3. L'effettività dei diritti sociali degli stranieri.

### 1. *Il contesto di un'indagine sui "diritti sociali degli altri"*

La letteratura giuridica che negli ultimi vent'anni si è occupata di fenomeni migratori e diritti degli stranieri ha avuto il merito di mettere a fuoco con estrema puntualità i molteplici aspetti che interrogano gli ordinamenti giuridici contemporanei.

Il progressivo aumento dei flussi migratori se per un verso ha accresciuto le esigenze di controllo dei confini e di sicurezza pubblica, per altro verso ha messo in luce la necessità di comprendere e sciogliere le torsioni interne agli ordinamenti statali nel riconoscimento agli stranieri di diritti che non fossero circoscritti nella cerchia delle libertà civili.

Ciò che emerge brillantemente dalle numerose trattazioni giuridiche che si sono occupate dei temi che saranno affrontati in questo studio, è l'abilità di cogliere le linee di tensione nell'ordinamento e la loro tendenza a trasformarsi in spinte evolutive.

Molto è dipeso dalla storia e dal modo in cui il fenomeno migratorio si è presentato nel nostro Paese. L'Italia, che nel primo secolo della sua formazione si caratterizzava fondamentalmente come Paese di emigranti, dagli anni Settanta in poi diviene terra di immigrazione.

Questa (non più) nuova vocazione del nostro territorio e del nostro ordinamento, ha posto le basi per una complessiva rivisitazione di tutte le acquisizioni democratiche che innervano la Costituzione.

La Carta costituzionale, infatti, nata in un contesto nel quale il fenomeno migratorio era sostanzialmente di fuoriuscita dai confini territoriali dello Stato, non ha dato particolare rilevanza alla posizione dello straniero, limitandosi a concedere alcune garanzie, ma non per questo meno importanti, correlate alla centralità della legge nella definizione dei diritti della persona, alla doverosità del rispetto dei patti internazionali e al riconoscimento della

democrazia come valore da condividere con lo straniero che ne sia privo nel suo Paese d'origine.

Non si vuole affatto sminuire l'importanza e il valore dell'art. 10 della Carta fondamentale, ma solo mettere in rilievo che molti dei temi che si presenteranno nei decenni successivi alla sua entrata in vigore, per le ragioni storiche sopra esplicitate, non potevano essere espressamente previsti dal costituente.

Dagli anni '80 in poi si è affermata una modificata considerazione per l'immigrato, non più solo come risorsa lavorativa, ma come persona titolare di diritti e libertà fondamentali al pari del cittadino, dando adito alla consapevolezza che uno dei temi centrali legato all'immigrazione e agli immigrati riguarda proprio l'estensione allo straniero dei diritti fondamentali della persona umana riconosciuti dall'ordinamento costituzionale, in relazione al loro riconoscimento formale e alla garanzia di effettività delle tutele accordate per dare sostanza a quel riconoscimento.

Il motivo della centralità del tema è facilmente individuabile nell'attitudine che ha la prospettiva del "*non cittadino*" a fungere da strumento di verifica dei modi e delle tecniche per mezzo delle quali uno Stato democratico riconosce e garantisce alla persona in quanto tale una certa quantità di diritti che ad essa spettano come persona umana ed indipendentemente dal suo legame di cittadinanza con quello Stato.

In questo ambito, lo studio della condizione giuridica dello straniero si comporta come cartina al tornasole per testare la capacità dell'ordinamento statale di essere permeabile alle istanze, alle esigenze e agli interessi provenienti dalla comunità che governa, sì da garantire l'effettività dei principi democratici e solidaristici che ispirano gli ordinamenti costituzionali contemporanei.

Il riconoscimento, la garanzia di effettività e la tutela di diritti fondamentali a prescindere dal possesso della cittadinanza, nella nostra epoca, che è un'epoca di globalizzazione anche dei diritti, ci aiuta a comprendere quanto possa ritenersi evoluto un ordinamento e quanto sia davvero centrale per quell'ordinamento, al di là delle affermazioni di principio, la persona in quanto tale.

Alcuni importanti analisi sociologiche hanno avuto la mirabile capacità di leggere la migrazione come fatto sociale totale e di enuclearne la sua "funzione specchio"<sup>1</sup>, poiché essa rivela «le caratteristiche della società di

<sup>1</sup> Il riferimento è agli studi di A. SAYAD, *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 1999, il quale definendo la

origine e di quella di arrivo, della loro organizzazione politica e delle loro relazioni»<sup>2</sup>.

Detto in altre parole la “funzione specchio” del fenomeno migratorio, è capace di rivelare la vera natura della società di accoglienza il suo essere autenticamente aperta e inclusiva o, al contrario, chiusa ed escludente.

Se si spostano queste considerazioni teoriche dal piano sociologico a quello giuridico, si nota che il fenomeno migratorio offre un interessante campo di osservazione dell'evoluzione degli ordinamenti giuridici, poiché rivela la effettiva democraticità di un ordinamento e la sua capacità di dare corpo e voce ai diritti dei non cittadini, sia attraverso la trama dei riconoscimenti di *status* e posizioni giuridiche, che mediante le sue istituzioni e organizzazioni, in una logica di inclusione e uguaglianza.

La complessità del fenomeno migratorio, con la molteplicità di implicazioni che provoca sul piano giuridico, politico, economico, culturale e sociale impone l'adozione di una prospettiva di studio che sia in grado di coniugare l'analisi delle norme positive con la riflessione sui valori fondativi dell'ordinamento repubblicano.

La Costituzione italiana pur non utilizzando mai espressamente il termine “integrazione” disegna un programma di evoluzione della società fondato sulla centralità della dignità umana, sul riconoscimento del valore della solidarietà politica, economica e sociale e sulla rimozione degli ostacoli, che nella loro consistenza materiale, impediscono il pieno sviluppo della persona.

Se valutata in questa prospettiva l'integrazione si configura come espressione della vocazione inclusiva dell'ordinamento costituzionale, che trova la propria dimensione attuativa nella garanzia di certi diritti e nell'effettività delle tutele predisposte a favore di tutti gli individui che vivono stabilmente nel territorio sul quale si esercita la sovranità statale, condividendo il medesimo contesto sociale.

L'assunto da cui intende muovere il presente studio è che l'integrazione sociale non possa essere perseguita con politiche settoriali o con strumenti occasionali, ma essendo radicata nei principi fondamentali dell'ordinamen-

migrazione come “fatto sociale totale” ne evidenzia la forza di coinvolgimento di tutte le sfere dell'esistenza umana (in tema v., dello stesso Autore, *L'immigrazione o i paradossi dell'alterità. L'illusione del provvisorio*, Verona, Ombre Corte, 2008).

<sup>2</sup> S. PALIDDA, *Mobilità umane. Introduzione alla sociologia delle migrazioni*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2008). Attraverso lo studio delle migrazioni si approfondisce l'analisi delle società, di partenza e di arrivo, e si studiano le organizzazioni di queste società e i rapporti che esse hanno con le altre.