

CITTADINANZA – dottrina

Nota a: Corte Costituzionale, 02 dicembre 2005, n.432

Cittadinanza, eguaglianza e diritti sociali: qui passa lo straniero

Fonte: Giur. cost., fasc.6, 2005, pag. 4675

Autori: Francesco Rimoli

1. La sent. n. 432 del 2005 della Corte costituzionale merita, per più motivi, di essere condivisa: sul piano giuridico, perché corretta appare l'applicazione del principio di eguaglianza, qui letto nel complesso quadro del suo rapporto con l'istituto della cittadinanza; su quello politico, perché, con una portata circoscritta sul piano degli effetti concreti ma assai significativa sotto il profilo simbolico, pone un coraggioso freno alle tendenze xenofobe diffuse in qualche parte d'Italia, e già corroborate, a livello di legislazione nazionale, dalla l. 30 luglio 2002, n. 189, in materia di immigrazione e asilo (la contestata «Bossi-Fini»), e dalla l. 12 novembre 2004, n. 271, modificativa del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione giuridica dello straniero, già modificato con il d.lgs. 13 aprile 1999, n. 113). Dei molti profili che si intrecciano nella sentenza, da quello della definizione della portata e dei limiti della cittadinanza italiana, intesa come eventuale presupposto per la fruizione di servizi sociali, a quello della dimensione dei livelli essenziali di prestazione nell'ambito sanitario, a quello inerente al rapporto tra legge regionale e legge statale di principio, e infine a quello dell'attuazione del diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost. come diritto fondamentale degli individui o della tutela del lavoro di cui all'art. 35 Cost., il più interessante, per questo breve commento, appare proprio il primo. Dato infatti per acquisito, secondo quanto già affermato dalla stessa Corte con la sent. n. 252 del 2001, che il diritto alla salute si costituisce come «diritto fondamentale della persona», e in quanto tale spettante anche allo straniero irregolarmente presente sul territorio nazionale, pure a scapito dell'immediata esecuzione di un provvedimento di espulsione del medesimo, ciò che rileva maggiormente, nella pronuncia qui annotata, è piuttosto la portata dell'affermazione per cui «il requisito della cittadinanza non può assumersi... quale “criterio preliminare di accesso” al beneficio, e senza che lo stesso sia stato “pensato in riferimento ad una specifica categoria di soggetti”», costruendolo cioè «come uno specifico presupposto che condiziona l'ammissione al regime di favor, non diversamente dagli altri specifici requisiti che valgono ad identificare le singole categorie privilegiate» (punto 5.2 del considerato in diritto). Se ciò è vero, e se, in altri termini, la cittadinanza non può essere, per sé, elemento tale da rendere ragionevole una disciplina differenziata nell'accesso a dati servizi, anche allorché questi esulino dai livelli essenziali previsti dall'art. 117, comma 2, lett. m, Cost. per le prestazioni, allora la Corte sottrae, alla Regione lombarda in questo caso, ma anche agli altri legislatori regionali (e allo stesso Parlamento, se mai dovesse esservene bisogno), un possibile strumento di chiusura verso una prospettiva di effettiva integrazione. Invero, l'affermazione della non discriminabilità dello straniero rispetto all'applicazione degli strumenti di tutela dei diritti fondamentali è da tempo costante, sia in dottrina che nella giurisprudenza della Corte: peraltro, ancora nella (pur richiamata) sent. n. 62 del 1994, rilevando come la misura dell'espulsione fosse – per sua stessa natura – applicabile al solo straniero, il giudice costituzionale coglieva nel «legame ontologico con la comunità nazionale» l'essenza della condizione del cittadino e la differenza di questa con quella dello straniero: il cittadino è «parte essenziale del popolo», e rappresenta, con gli altri cittadini, un elemento costitutivo dello Stato, mentre lo straniero, non avendo tale vincolo, né tale «nesso giuridico costitutivo» con lo Stato italiano, non può vedersi riconosciuta una «posizione di libertà» per l'ingresso e la permanenza nel territorio di questo. E tuttavia, per quanto concerne la titolarità dei diritti fondamentali, sembra doversi affermare che lo status di cittadino (a questo punto, italiano o europeo) non si pone come requisito necessario: certi diritti spettano all'individuo in quanto tale,

secondo una concezione già presente nel paradigma giusnaturalistico di Grozio e nella traduzione liberale datane da Locke, e questi non ne può essere privato.

2. Nella pronuncia in esame, tuttavia, si afferra un punto essenziale del problema dell'integrazione, e si va oltre la prospettiva appena descritta: la discriminazione fondata sulla distinzione tra la condizione del cittadino e quella dello straniero, extracomunitario o apolide, è ritenuta in sé irragionevole, poiché, a parità di presupposti individuali (nel caso di specie, la residenza e la totale invalidità), il legislatore non può assumere come fattore di esclusione dei singoli da certi benefici (qui il trasporto gratuito sui mezzi pubblici regionali) la carenza dello status di cittadino italiano. In questa logica, poi, l'argomento della deducibilità di tale principio come fondamentale dalla legislazione statale, posto a vincolo del legislatore regionale in materia concorrente ex art. 117, comma 3, Cost. (in particolare, dall'art. 41 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 e dagli artt. 2 e 3, comma 4, della l. 5 febbraio 1992, n. 104) appare certo come rafforzativo della decisione, ma non tale da rendere la conclusione limitabile ai legislatori regionali. Se si afferma cioè che il criterio della cittadinanza, come tale, non può essere ragionevolmente posto a base di discipline di favore in relazione alla fruizione di benefici, ciò, secondo quanto peraltro è implicitamente affermato dalla Corte stessa, non può che valere anche per il legislatore statale, il quale quindi non potrebbe, in ipotesi, mutare il proprio orientamento, e con esso il principio medesimo. A maggior ragione, l'affermazione del giudice costituzionale rileva in quanto lo stesso riconosce che la gratuità del trasporto pubblico non costituisce, per sé, parte di quel livello essenziale che vincola le prestazioni attuative del diritto alla salute garantito dall'art. 32 Cost., né della tutela del lavoro di cui all'art. 35 della Carta. In altri termini, l'illegittimità della legge regionale in esame non deriva dalla violazione di tali parametri, poiché l'agevolazione concessa dalla legge ai soli cittadini residenti, è, comunque, qualcosa in più del livello essenziale: l'incostituzionalità è invece fondata sulla lesione del principio di eguaglianza, e anche sull'incongruità sostanziale degli elementi valutativi fatti propri dal legislatore regionale, in quanto non c'è «alcuna ragionevole correlabilità tra quella condizione positiva di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza italiana, appunto) e gli altri peculiari requisiti (invalidità al 100% e residenza) che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio e la funzione» (punto 5.2 del Considerato in diritto). Ovvero, gli invalidi sono anzitutto individui, e non cittadini: la «logica di solidarietà» che presiede all'attribuzione del beneficio ai cittadini invalidi e residenti non può escludere gli invalidi residenti che di tale requisito della cittadinanza non siano titolari. Certo, la Corte sfiora soltanto un profilo che, pure, la difesa della Regione non mancava di sollevare: come sovente accade in tema di eguaglianza, e in particolare con le sentenze additive di prestazione (come quella qui annotata), l'estensione di vantaggi si traduce in un maggior esborso (o in un minor introito) per le casse pubbliche: la limitatezza delle risorse, in perpetuo aggravamento, costituisce un problema oggettivo, che potrebbe, in prospettiva, produrre esiti opposti a quelli auspicati. Dover assicurare servizi a un maggior numero di fruitori potrebbe cioè indurre l'ente pubblico (Stato, Regione o ente locale che sia) a non garantire alcunché oltre ciò che gli sia imposto dal livello essenziale della prestazione nel settore di intervento specifico: di ciò si dirà oltre, ma è questo un problema concreto che, seppur rilevante per le prospettive di politica sociale, non poteva spingere il giudice costituzionale a soluzioni diverse. Dunque, il tema dell'esclusione della cittadinanza dal novero dei requisiti sui quali si possa fondare una ragionevole diversificazione della disciplina merita qualche ulteriore considerazione.

3. Lo status di cittadino costituisce, tradizionalmente, presupposto di appartenenza al demos, ovvero di fruizione di quei diritti – politici anzitutto, ma anche sociali – che sono a esso riconnessi. La cittadinanza è sempre stata, in altri termini, fattore di inclusione (rispetto alla comunità del demos), e insieme di esclusione: chi non è parte dei cittadini non è parte del popolo, è alcunché di diverso da essi, e non può pretendere di avere i medesimi diritti, o almeno quelli tra essi che rendono possibile la partecipazione alle decisioni collettive (i diritti politici), o impongono un impegno di risorse pubbliche, per loro natura limitate

(tipicamente, i diritti sociali: sebbene anche la garanzia dei diritti di libertà non sia mai a costo zero). Così, la disciplina delle modalità di acquisto e di perdita della cittadinanza dev'essere posta da norme che, potrebbe dirsi, hanno «oggettivamente» un carattere costituzionale, pur se contenute in leggi ordinarie, lasciando qui da parte la nota disputa sull'esistenza di una «materia» costituzionale intesa in senso oggettivo. Il problema, dunque, se definito in questi termini, parrebbe risolto, e la soluzione parrebbe dar torto alla Corte: perché infatti non si potrebbe ritenere legittima una disciplina di favore per i cittadini invalidi, rispetto agli invalidi non cittadini, visto che proprio l'elemento della cittadinanza, fin dai tempi antichi, è in sé elemento di distinzione, e in pratica di discriminazione? Una conclusione del genere, tuttavia, se non sul piano strettamente formale, sarebbe assai miope su quello sostanziale. Se infatti l'istituto della cittadinanza, così concepito, si collega alla dimensione statuale, ossia al modello dello Stato-nazione forgiato dall'esperienza storica dell'età moderna, appare altresì evidente che la sua trasformazione deve procedere di pari passo con l'evoluzione strutturale di questo: in effetti, uno dei punti più significativi del mutamento in atto negli ultimi decenni è il coacervo di problemi che emergono dalle crescenti masse migratorie che affluiscono nei Paesi occidentali. In questi Paesi, peraltro, è già assai avanzato il processo di costruzione di identità transnazionali, rese ormai necessarie dall'evoluzione in senso globale dell'economia di mercato, che tende a mutare nella stessa direzione anche il sistema giuridico, inteso, con lessico habermasiano, come medium tra sottosistemi sociali differenziati e mondo di vita. In tale prospettiva, il problema dell'integrazione progressiva dei flussi di immigrazione è, palesemente, di assoluta priorità: oltre ai problemi legati alle esigenze di forza-lavoro in taluni settori della produzione, infatti, l'obiettivo dell'integrazione sociale, oltre che sistemica, si pone quale presupposto indispensabile per mantenere, già nel breve periodo, un livello accettabile di ordine pubblico materiale. Una considerazione del genere dovrebbe dunque far escludere, in quanto decisamente inopportuna nelle sue conseguenze, e al di là delle più o meno utili dispute sulla classificazione astratta dei diritti fondamentali, una concezione esclusiva della cittadinanza. La via dell'integrazione sociale (e, in prospettiva, politica) deve piuttosto passare per l'inclusione possibile e per un modello solidaristico, che, pur non gravato da un eccesso di intenti morali, valga però da primo fattore di coesione per un riconoscimento reciproco tra lo Stato-ordinamento, che accoglie, e l'estraneo, che è accolto fino al punto di non doversi più sentire tale. Sul piano sociale dell'incontro (che deve sempre evitare di trasformarsi in scontro) tra civiltà, la prospettiva interculturale può muovere verso l'integrazione pluralistica ben più di quella multiculturale, che secondo alcuni ne costituisce piuttosto un'antitesi. Sul piano giuridico, anche l'estensione dei diritti sociali (comunque considerati sotto il profilo teorico) svolge un ruolo primario in tale processo: al di là della pur rilevante valenza etica (e, secondo alcuni, anche morale) del principio di solidarietà, infatti, l'obiettivo di realizzazione di un'eguaglianza sostanziale, fulcro di ogni vera politica di welfare, riveste il carattere di presupposto per ogni forma di integrazione effettiva. Né il criterio di tutela dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», attribuito alla competenza statale dall'art. 117, comma 2, lett. m, Cost. (la carenza dei quali è anche collocata tra i possibili presupposti per l'intervento sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni e degli enti locali dall'art. 120, comma 2, Cost., attuato dall'art. 8 della l. 5 giugno 2003, n. 131), deve finire con il costituire un limite massimo per le prestazioni stesse, essendo piuttosto un canone minimo di prestazione che lo Stato sociale, nelle sue diverse articolazioni, ha certo l'obbligo di rispettare, ma anche il dovere di elevare.

4. Resta infine il già menzionato problema, oggettivo, della disponibilità di risorse finanziarie, per definizione limitata e limitante: in tale contesto, la pronuncia della Corte opera come tutte le decisioni additive di prestazione, ovvero implicando un aggravio di spesa (almeno sotto la forma di un mancato introito quale corrispettivo del servizio prestato) a carico dell'ente pubblico regionale. Il che tuttavia non può inficiare la correttezza del ragionamento seguito dal giudice costituzionale: secondo il quale, infatti, la prestazione in questione, in quanto esulante dai «livelli essenziali» di cui si è detto, potrebbe in ipotesi non essere fornita;

ma se si decide che debba esserlo, il calcolo dei costi deve comunque essere tale da ricomprendere tutti i residenti invalidi, in condizioni di parità tra cittadini e stranieri. Ciò, ovviamente, non esclude il rischio, già accennato, che una tale impostazione induca gli enti pubblici a ridurre le prestazioni ai soli minimi obbligatori, non fornendo servizi ulteriori per l'eccessivo costo dei medesimi, tanto più nella realistica prospettiva del costante aumento, sul territorio nazionale, di soggetti stranieri, residenti e bisognosi di assistenza. Ma contro questo tipo di considerazioni, pur non trascurabili sul piano pratico, non può infrangersi il ben più lungimirante orientamento fatto proprio dalla Corte: a dispetto dei molti critici dello Stato sociale, infatti, è solo con un adeguato e consistente recupero e consolidamento dei modelli di welfare, probabilmente nella più evoluta declinazione del welfare mix fondato sui doveri di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. (non richiamato nella sentenza, ma in fondo sotteso a gran parte della stessa come presupposto assiologico) e sul principio di sussidiarietà, verticale e orizzontale, costituzionalizzato con la l. cost. n. 3 del 2001 nell'art. 118, comma 1 e comma 4, nonché nell'art. 120, comma 2, Cost., che si potrà difendere la tenuta del modello di democrazia pluralista dinanzi alle trasformazioni profonde del tessuto sociale. Peraltro, dinanzi all'endemica scarsità delle risorse, sono sempre ipotizzabili soluzioni diverse da quella di una discriminazione fondata sulla cittadinanza: ad esempio, un criterio fondato sul reddito, che escluda dal beneficio chiunque, cittadino o straniero, pur residente e invalido, superi una certa soglia di imponibile (sebbene, possa restare il dubbio che, nel pur improbabile caso della parità di ogni altra condizione, un'esclusione basata sulla cittadinanza possa essere comunque meno irrazionale di un'abolizione totale del beneficio: secondo un mero criterio utilitaristico, sarebbe preferibile agevolare pochi o nessuno?). Infine, c'è da rilevare che lo stesso contesto del processo di integrazione europea, che pur attraversa, dopo l'esito dei referendum in Francia e Olanda, un momento di innegabile crisi, non può che indicare questa via, chiaramente sancita (forse non ancora in misura sufficiente) dal Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa per ciò che riguarda i cittadini europei e i rapporti tra gli Stati membri dell'Unione, ma proiettata anche verso l'esterno, verso l'«altro» che preme alle frontiere: la costruzione dell'identità europea non può che essere nel senso di un'identità plurale, verso quella «unità nella diversità» che costituisce motto dell'Unione, e che non può essere intesa solo come conservazione e coesistenza delle dimensioni identitarie già presenti, storicamente, all'interno dell'esperienza europea. Al contrario, essa può diventare la base per la realizzazione di una soggettività nuova, che non rinnega le proprie origini, ma non vi resta irrimediabilmente ancorata. Perché l'identità è, in sé, un fattore in trasformazione continua, e non un dato statico e acquisito: l'idea di un melting pot europeo è già attuale, e deve passare anche per una revisione dell'istituto della cittadinanza, per un rafforzamento della sua valenza inclusiva e una marginalizzazione dei suoi profili di esclusione. In tale prospettiva, la decisione della Corte assume un rilievo tutt'altro che trascurabile, ben potendo costituire, sul piano giuridico, un'indicazione fortemente orientativa per le future scelte di policy del legislatore, statale e regionale.