

**Lucia Tria**

La vera libertà individuale non può esistere senza sicurezza economica ed indipendenza. La gente affamata e senza lavoro è la pasta di cui sono fatte le dittature. (Franklin Delano Roosevelt)

## **Il ruolo della Corte costituzionale nella tutela dei diritti sociali nell'ambito dell'ordinamento integrato<sup>1</sup>**

SOMMARIO: 1.– Introduzione. 2.– Analisi di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale riguardanti il diritto al lavoro e alla sicurezza sociale. 3.– Conclusioni.

### **1.– Introduzione**

A differenza di altre Carte fondamentali la nostra Costituzione non contiene alcun articolo nel quale espressamente viene proclamata l'inviolabilità della dignità umana.

Si sa anche che la spiegazione più accreditata di questa scelta è quella secondo cui i Padri costituenti abbiano ritenuto che circoscrivere in una disposizione tale concetto avrebbe potuto equivalere a sminuirne la portata, mentre esso rappresenta il “valore fondante” di tutta la Carta.

Al riguardo, mi piace ricordare che, pochi anni fa, il Presidente emerito della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi ha sottolineato che la stessa genesi della nostra Costituzione si deve al “soprassalto di dignità” manifestatosi da più parti dopo le tristi vicende della dittatura e della guerra ed ha anche messo in luce che laddove, al primo comma dell'art. 1, la nostra Costituzione solennemente proclama che «l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro» lo fa sempre nella medesima ottica, cioè nel senso di considerare il lavoro dei singoli consociati non solo come il mezzo con cui mettere a frutto i propri talenti e procurarsi un reddito, ma soprattutto nel senso di considerare il lavoro come lo strumento principale per dare «un contenuto concreto» alla partecipazione del singolo alla comunità.

Questa è la precipua funzione del lavoro e ciò – ha precisato Ciampi – rende particolarmente drammatiche «le conseguenze sulla occupazione della crisi epocale» che sta investendo le nostre economie. Infatti – benché i Governi non diano l'impressione di averlo compiutamente percepito – «perdere il lavoro, non trovarne uno, non vuol dire solo non disporre di un reddito, vuol dire rischiare di perdere o di non assumere mai una identità sociale». La «portata di questo dramma» è molto pesante, trattandosi di una situazione che, «nelle sue estreme conseguenze, non riguarda solo i senza lavoro ma l'intera comunità».

Le parole del Presidente Ciampi trovano riscontro anche nelle disposizioni della Costituzione in cui si fa espresso riferimento alla “dignità” e, precisamente:

---

<sup>1</sup> Relazione tenuta all'Università La Sapienza di Roma, Facoltà di economia, Dipartimento di diritto ed economia delle attività produttive, nella Giornata di studi su “I diritti sociali: ordinamento messicano e italiano a confronto”, svoltasi il 18 aprile 2012.

- nell'art. 3, primo comma, Cost., ove si parla di «pari dignità *sociale*»;
- nell'art. 36, primo comma, Cost., ove il diritto ad un'equa retribuzione è collegato all'obiettivo di assicurare «una esistenza libera e *dignitosa*» al lavoratore e alla sua famiglia;
- nell'art. 41, secondo comma, Cost., ove si stabilisce che l'iniziativa economica privata non possa «svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla *dignità umana*».

Nella stessa ottica si pongono, poi, le altre disposizioni della Costituzione che, direttamente o indirettamente, tutelano il diritto al lavoro e alla sicurezza sociale (assistenza e previdenza).

Ne deriva che, in base alla nostra Costituzione, la categoria dei “diritti sociali”, comprende in primo luogo il diritto al lavoro, mentre nella nozione di “servizi sociali”, come affermato dalla Corte costituzionale (v. sentenza n. 287 del 2004), rientrano gli interventi e i servizi, gratuiti e/o a pagamento, predisposti a favore delle persone e delle famiglie per garantire la qualità della vita, prevenendo, eliminando o riducendo le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, escluse le prestazioni assicurate dal sistema previdenziale.

È, pertanto, comprensibile che le decisioni della Corte costituzionale che si sono occupate delle suddette problematiche siano molto numerose e abbiano, a volte, con soluzioni molto coraggiose ed avanzate, determinato dei profondi cambiamenti nella stessa struttura del mondo del lavoro, così come significative “elevazioni” del livello di riconoscimento dei diritti dei più deboli, in genere.

Tra le sentenze più lontane nel tempo basta ricordare, per tutte, la sentenza n. 33 del 1960 (di cui due anni fa si è celebrato solennemente il cinquantenario) con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della normativa che escludeva le donne da tutti gli uffici pubblici implicanti «l'esercizio di diritti e potestà politiche», facendo così cadere ogni preclusione all'accesso delle donne ai pubblici impieghi e consentendo, così, in progresso di tempo, anche l'ingresso delle donne in magistratura.

Questa sentenza ha avuto una portata davvero “dirompente” ed ha determinato la caduta progressiva di tutti i divieti, un tempo esistenti, per l'accesso delle donne ai vari lavori (pubblici e privati).

Ovviamente, come ha osservato anche il Presidente Giorgio Napolitano, «c'era e c'è ancora un'altra barriera da superare, se non un tetto, per così dire una “parete di cristallo” che impedisce l'accesso a lavori, professioni, carriere, a sport e a stili di vita considerati, per tradizione, maschili», ma questo cammino, ancora in corso, chissà quando sarebbe cominciato se non ci fosse stato quell'avvio!

Va anche tenuto presente che le tematiche sociali hanno avuto un effetto propulsivo molto significativo, fin da tempi remoti, pure in riferimento alle “aperture” della nostra Corte costituzionale verso il diritto europeo.

Infatti, tra le prime decisioni nelle quali si rinvennero riferimenti al diritto europeo (in particolare, comunitario), figurano la sentenza n. 71 del 1961 (in materia di requisiti per il diritto alla pensione ai superstiti dei lavoratori emigrati all'estero) e la sentenza n. 24 del 1964 (sulla disciplina relativa al conferimento di grano all'ammasso cui erano tenuti i produttori e gli esercenti dell'industria molitoria).

Naturalmente, questo fenomeno ha continuato a manifestarsi sempre di più nel corso degli anni e si può dire che oggi la maggior parte delle decisioni nelle materie in oggetto contiene richiami alla normativa europea e/o internazionale, pur dovendo, a volte tenere conto del fatto che, soprattutto dopo la riforma costituzionale del 2001, la nostra Carta affida direttamente alle Regioni alcune importanti competenze con riguardo ai diritti sociali (ad esempio, in materia di assistenza, istruzione, tutela della salute, diritto all'abitazione), che intersecano, in base alla stessa Costituzione, competenze dello Stato esclusive o concorrenti con altre regionali.

La Corte costituzionale, dimostrandosi consapevole della necessità di assicurare un efficace coordinamento tra le diverse fonti normative che entrano a fare parte di tale complesso mosaico, ha assunto un ruolo centrale – al contempo di “illuminante cerniera di trasmissione” dei principi desumibili dalle differenti fonti che compongono il c.d. ordinamento integrato e di arbitro degli eventuali conflitti – finalizzato a consentire che la tutela dei diritti fondamentali, inevitabilmente connessa con quella dei diritti sociali (nel senso ampio che si è detto), venga assicurata in tutto il territorio nazionale sulla base di medesimi valori di fondo – che sono quelli cui si ispira la nostra Costituzione – e nel rispetto degli impegni assunti dal nostro Stato in ambito UE e in ambito internazionale.

Del resto, facendo le debite differenze, anche le Corti di Strasburgo e Lussemburgo, ciascuna nel proprio ambito di competenza, svolgono un analogo ruolo con riguardo alle legislazioni degli Stati membri, rispettivamente della UE e del Consiglio d'Europa.

In altre parole, la Corte costituzionale si è mostrata consapevole del fatto che la sfida che, nel mondo globalizzato, attende l'Europa nel prossimo futuro è quella di riscoprire e attualizzare – ma non tradire – i valori di fondo del progetto europeo nato nel dopoguerra e che per il migliore superamento di questa sfida è necessaria la fattiva collaborazione dei singoli Stati.

Infatti, soltanto se all'interno dei singoli Stati si diffonde una sempre maggiore sensibilità per la protezione dei diritti fondamentali e se le Corti costituzionali (e, quindi, i giudici comuni) europee si aprono sempre di più ad accogliere questa realtà – nella consapevolezza che ciò si traduce in un accoglimento anche della giurisprudenza delle Corti di Strasburgo e Lussemburgo (che però non deve equivalere a delegare a queste due Corti la relativa tutela), visto che «la vera consistenza del diritto europeo posto a tutela dei diritti fondamentali» risulta dall'inscindibile fusione tra le fonti e la giurisprudenza, allora quello che sembra un problema può tradursi nella creazione di una ampia zona (la più ampia del mondo) nella quale tutte le varie voci del coro contribuiscono ad elevare armonicamente il livello di protezione dei diritti fondamentali.

La nostra Corte costituzionale, fra le prime, ha creato, per la sua parte, le premesse per il perseguimento di tale obiettivo, principalmente a partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, ormai note come le “sentenze gemelle”, alle quali è stata attribuita una portata storica perché hanno rappresentato una vera svolta per la definizione dei rapporti tra il nostro ordinamento e quello

internazionale e, in particolare tra la nostra Costituzione e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (o gli altri trattati internazionali ratificati dall'Italia).

Ovviamente, nelle molte decisioni della Corte costituzionale relative a tematiche riguardanti il diritto al lavoro e i diritti sociali in genere, successive alle suddette “sentenze gemelle” del 2007, vi è ampia traccia del “cambiamento di rotta”, operato con queste sentenze.

Comunque, come abbiamo detto, l'esame delle suddette problematiche appare da sempre “ontologicamente” connesso ad aperture verso il diritto europeo.

Non essendo possibile, in questa sede, esaminare tutte le numerosissime decisioni della Corte costituzione in materia di diritti sociali, mi limiterò ad illustrarne alcune, tra quelle più recenti.

## **2.– Analisi di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale riguardanti il diritto al lavoro e alla sicurezza sociale**

I settori toccati da queste decisioni sono molto numerosi e vari, comprendendo questioni in materia di: a) rapporto di lavoro privato e pubblico; b) lavoro autonomo; c) liberi professionisti; d) lavoro e assistenza dei detenuti; e) tutela degli immigrati (in particolare extracomunitari); f) tutela dei disabili.

• Nel settore del **lavoro privato** si possono ricordare, fra le tante, le **sentenze n. 50 del 2005, n. 418 del 2006 e n. 176 del 2010** nelle quali, sia pure nei limiti propri del giudizio di costituzionalità in via principale, la Corte, a proposito del contratto di apprendistato professionalizzante – forma di apprendistato inserita nel nostro ordinamento dal d.lgs. n. 276 del 2003, per omogeneità con la UE – si è preoccupata di assicurare la coerenza della relativa disciplina nazionale rispetto alla *ratio* della creazione di tale nuova figura di apprendistato e, quindi, alla decisione 2241/2004/CE del 15 dicembre 2004 del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea, inerente la definizione di un «Quadro comunitario unico per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze-Europass» volta a favorire una maggiore cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale, come ribadito anche dal Consiglio dell'Unione europea e dai rappresentanti dei Governi degli Stati nella Conclusione 24 gennaio 2009, n. 2009/C18/04.

Queste decisioni rappresentano degli esempi molto significativi del ruolo fondamentale della Corte costituzionale nell'ambito dell'ordinamento integrato, di cui si è detto. In esse, infatti, la Corte, dopo aver affermato la necessità di tutelare la competenza statale in materia di ordinamento civile onde fare sì che le regole contrattuali di base siano uguali in tutte le Regioni d'Italia (sentenze n. 50 del 2005 e n. 418 del 2006), ha poi sottolineato che così come le Regioni non possono, nell'esercizio delle proprie competenze, svuotare sostanzialmente di contenuto la suddetta competenza statale, analogamente non è ammissibile riconoscere allo Stato la potestà di comprimere senza alcun limite il potere legislativo regionale in materia di formazione professionale, stabilendo come tale formazione debba essere definita e quindi attribuendosi una “competenza sulle competenze” estranea al nostro ordinamento.

Con riferimento al **lavoro delle donne**, si può ricordare, fra le più recenti, la **sentenza n. 116 del 2011** che nel dichiarare la parziale illegittimità costituzionale dell'articolo 16 del d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151, ha adeguato la disciplina del congedo obbligatorio *post partum* alla particolare

situazione del parto prematuro con conseguente ricovero del neonato in una struttura sanitaria pubblica o privata e con slittamento della data d'ingresso del bambino nella casa familiare.

La Corte ha affermato il contrasto della suddetta disposizione sia con l'art. 3 Cost., sia con i precetti costituzionali posti a tutela della famiglia (artt. 29, primo comma, 30, 31 e 37, primo comma, Cost.).

La Corte ha ricordato che, secondo la propria giurisprudenza (sentenze n. 270 del 1999, n. 332 del 1988, n. 1 del 1987), il congedo obbligatorio *post partum*, oggi disposto dall'art. 16 d.lgs. n. 151 del 2001, senza dubbio ha il fine di tutelare la salute della donna nel periodo immediatamente susseguente al parto, per consentirle di recuperare le energie necessarie a riprendere il lavoro. La norma, tuttavia, considera e protegge anche il rapporto che in tale periodo si instaura tra madre e figlio, e ciò non soltanto per quanto attiene ai bisogni più propriamente biologici, ma anche in riferimento alle esigenze di carattere relazionale e affettivo collegate allo sviluppo della personalità del bambino.

Non va, del resto, dimenticato che, nel suo recente discorso tenuto l'8 marzo 2012 al Quirinale, in occasione della celebrazione della Giornata internazionale della Donna, il Presidente Giorgio Napolitano ha sottolineato che, nel nostro Paese, a un tasso di occupazione femminile poco soddisfacente si accompagna un tasso di natalità tra i più bassi in Europa, mentre invertire la tendenza avrebbe benefiche ricadute non solo sull'economia, visto che «una comunità nazionale che non genera abbastanza figli è assimilabile a una specie in via di estinzione, segnala un profondo malessere, una rassegnazione, in sostanza, al declino».

È, quindi, evidente che tale inversione di tendenza deve passare anche per un adeguato riconoscimento della tutela della maternità della donna lavoratrice, secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale.

- Va, però, sottolineato che nel settore del lavoro, l'area tematica nella quale, specialmente negli ultimi anni, si è avuto il maggior numero di decisioni (e il maggior numero di pronunce di incostituzionalità) è quella del **lavoro pubblico**, soprattutto per il grande rilievo assunto dall'indirizzo giurisprudenziale di rigore, consolidatosi negli ultimi anni, in materia reclutamento e stabilizzazione del personale, da parte dello Stato e/o delle Regioni.

Tale orientamento è principalmente incentrato sulla valorizzazione del principio del pubblico concorso (sancito dall'art. 97, terzo comma, Cost.), ma tiene conto anche di principi affermati nell'ambito dell'Unione europea ovvero in trattati internazionali, ai quali, in alcuni casi, si fa esplicito rinvio.

Le sentenze che hanno affrontato la suddetta problematica sono molto numerose, mi limito quindi a ricordarne una delle prime e – a mio avviso, più interessanti – cioè la **sentenza n. 293 del 2009** nella quale – nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della Regione Veneto le quali avevano esteso, con efficacia retroattiva, la platea dei beneficiari di una precedente stabilizzazione di personale – la Corte ha, in primo luogo, sottolineato la portata della previsione dell'art. 97, terzo comma, Cost. secondo la quale, salvo i casi stabiliti dalla legge, «agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso».

Essa «significa che la “forma generale e ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni” (sentenza n. 363 del 2006) è rappresentata da una selezione trasparente, comparativa, basata esclusivamente sul merito e aperta a tutti i cittadini in possesso di requisiti previamente e obiettivamente definiti.

Il rispetto di tale criterio è condizione necessaria per assicurare che l'amministrazione pubblica risponda ai principi della democrazia, dell'efficienza e dell'imparzialità».

Infatti, «il concorso pubblico è, innanzitutto, condizione per la piena realizzazione del diritto di partecipazione all'esercizio delle funzioni pubbliche da parte di tutti i cittadini, fra i quali oggi sono da includere, per la maggior parte degli impieghi, anche quelli di altri Stati membri dell'Unione europea (sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee, del 2 luglio 1996, in cause 473/93, 173/94 e 290/94).

In diretta attuazione degli artt. 3 e 51 Cost., il concorso consente infatti ai cittadini di accedere ai pubblici uffici in condizioni di eguaglianza e “senza altra distinzione che quella delle loro virtù e dei loro talenti”, come fu solennemente proclamato dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789.

Il concorso, inoltre, è «meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione» (sentenza n. 205 del 2004), cioè al principio di buon andamento, sancito dall'art. 97, primo comma, Cost.

Il reclutamento dei dipendenti in base al merito si riflette, migliorandolo, sul rendimento delle pubbliche amministrazioni e sulle prestazioni da queste rese ai cittadini. Infine, il concorso pubblico garantisce il rispetto del principio di imparzialità, enunciato dall'art. 97 e sviluppato dall'art. 98 Cost.».

Infatti, «il concorso impedisce che il reclutamento dei pubblici impiegati avvenga in base a criteri di appartenenza politica e garantisce, in tal modo, un certo grado di distinzione fra l'azione del governo, “normalmente legata agli interessi di una parte politica”, e quella dell'amministrazione, “vincolata invece ad agire senza distinzioni di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate nell'ordinamento”.

Sotto tale profilo il concorso rappresenta, pertanto, “il metodo migliore per la provvista di organi chiamati ad esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità e al servizio esclusivo della Nazione” (sentenza n. 453 del 1990).

La Costituzione ha accordato al legislatore la facoltà di derogare al principio del concorso. Le deroghe legislative, tuttavia, sono sottoposte al sindacato di costituzionalità, nell'esercizio del quale la Corte ha progressivamente precisato il significato del precetto costituzionale.

Innanzitutto, è stato affermato che anche le “modalità organizzative e procedurali” del concorso devono “ispirarsi al rispetto rigoroso del principio di imparzialità” (sentenza n. 453 del 1990). Di conseguenza, non qualsiasi procedura selettiva, diretta all'accertamento della professionalità dei candidati, può dirsi di per sé compatibile con il principio del concorso pubblico.

Quest'ultimo non è rispettato, in particolare, quando «le selezioni siano caratterizzate da arbitrarie forme di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi» sentenza n. 194 del 2002).

La natura comparativa e aperta della procedura è, pertanto, elemento essenziale del concorso pubblico; procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall'esterno, violano il “carattere pubblico” del concorso (sentenza n. 34 del 2004).

Inoltre è stato chiarito che al concorso pubblico deve riconoscersi un ambito di applicazione ampio, tale da non includere soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni, ma anche i casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio (ciò che comunque costituisce una “forma di reclutamento” –sentenza n. 1 del 1999), e in quelli di trasformazione di rapporti non di ruolo, e non instaurati *ab origine* mediante concorso, in rapporti di ruolo sentenza n. 205 del 2004).

Sotto quest'ultimo profilo, infine, la Corte ha precisato, nelle procedure di stabilizzazione di personale precario, “l'area delle eccezioni» al concorso deve essere “delimitata in modo rigoroso” (sentenza n. 363 del 2006).

Occorrono, cioè, particolari ragioni giustificatrici, «ricollegabili alla peculiarità delle funzioni che il personale da reclutare è chiamato a svolgere, in particolare relativamente all'esigenza di consolidare specifiche esperienze professionali maturate all'interno dell'amministrazione e non acquisibili all'esterno, le quali facciano ritenere che la deroga al principio del concorso pubblico sia essa stessa funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione».

Come si vede, si tratta di affermazioni di grande rilevanza “moralizzatrice” e che non sono rimaste isolate.

Infatti la Corte – chiamata, sempre con maggiore frequenza, a valutare la conformità costituzionale di discipline simili a quella dianzi indicata – nella quasi totalità dei casi, è pervenuta a decisioni di accoglimento (vedi, da ultimo, **sentenze n. 30, 51 e 62 del 2012**).

- Va anche ricordata, nel medesimo ambito, la **sentenza n. 355 del 2010**, nella quale è stato sottolineato che «l'art. 97 Cost. impone la costruzione, sul piano legislativo, di un modello di pubblica amministrazione che ispiri costantemente la sua azione al rispetto dei principi generali di efficacia, efficienza e imparzialità». In altre parole, i canoni del buon andamento e dell'imparzialità, che devono conformare dall'interno le modalità di svolgimento dell'attività amministrativa, hanno anche una proiezione esterna che incide sull'immagine che i consociati si formano sull'amministrazione stessa.

- Deve anche essere menzionato l'indirizzo interpretativo che – sempre in riferimento ai principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione e al correlato principio di continuità dell'azione amministrativa – ha portato la Corte ad affermare, anche in questo caso con giurisprudenza ormai consolidata, l'illegittimità costituzionale di meccanismi di *spoils system* riferiti ad incarichi dirigenziali che comportino l'esercizio di compiti di gestione, cioè di «funzioni amministrative di esecuzione dell'indirizzo politico» (sentenze n. 103 e n. 104 del 2007; n. 351 e n. 390 del 2008; n. 34 e n. 224; n. 124, n. 228 e n. 246 del 2011), ritenendo, per converso, costituzionalmente legittimo lo **spoils system** quando riferito a posizioni apicali ( sentenza n. 233

del 2006), del cui supporto l'organo di governo «si avvale per svolgere l'attività di indirizzo politico amministrativo» (sentenza n. 304 del 2010).

- A proposito del **lavoro del personale docente della scuola pubblica**, sono interessanti le **sentenze n. 41 e n. 242 del 2011** entrambe di accoglimento.

Con la prima è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4-ter, del decreto legge 25 settembre 2009, n. 134 (Disposizioni urgenti per garantire la continuità del servizio scolastico ed educativo per l'anno 2009-2010), aggiunto dalla legge di conversione 24 novembre 2009, n. 167 – che pur autoqualificandosi come norma interpretativa, ma, in realtà, con una portata innovativa di carattere retroattivo – stabiliva che i docenti che chiedevano il trasferimento in una provincia diversa da quella in cui erano iscritti, in occasione delle operazioni di integrazione e di aggiornamento per il biennio 2009-2011 delle graduatorie ad esaurimento, venivano collocati in coda nelle graduatorie delle provincie scelte. La Corte ha sottolineato che, per effetto della suddetta disposizione, per il biennio 2009-2011 veniva sospesa l'applicazione della regola secondo la quale i suddetti mutamenti di graduatoria devono avvenire nel rispetto del principio del merito e, quindi, con il riconoscimento del punteggio e della posizione attribuiti al singolo docente nella graduatoria di provenienza. Inoltre si determinava un indiretto ostacolo alla libera circolazione delle persone sul territorio nazionale (art. 120 Cost.), con una disposizione derogatoria, priva di obiettive ragioni giustificatrici.

Con la sentenza n. 242 del 2011 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di un'analogo – come “spirito” ispiratore – normativa della Provincia di Trento che prevedeva che, a partire dall'anno scolastico 2009-2010, i docenti iscritti nelle graduatorie ad esaurimento che chiedevano l'inserimento in quelle provinciali venivano inseriti in posizione subordinata a tutte le fasce.

- In materia di **lavoro dei detenuti**, con la nota **sentenza n. 341 del 2006** la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima – per contrasto con gli artt. 24, secondo comma, 111, secondo comma, e 3, primo comma, della Costituzione – la disposizione (art. 69, sesto comma, lettera a), della legge 26 luglio 1975, n. 374) che attribuiva alla competenza esclusiva del magistrato di sorveglianza i reclami dei detenuti in materia di lavoro. La Corte ha sottolineato che tale normativa non assicurava al detenuto una difesa equivalente a quella offerta a tutti i lavoratori (essendo previsto obbligatoriamente il rito camerale ed essendo consentito un contraddittorio esclusivamente cartolare, con esclusione della diretta partecipazione del lavoratore-detenuto al processo) e neppure garantiva adeguata tutela al datore di lavoro, poiché all'amministrazione penitenziaria era consentita solo la presentazione di memorie e il terzo eventualmente controinteressato quale controparte del lavoratore (nell'ipotesi di prestazione lavorativa svolta alle dipendenze di privati) era addirittura escluso dal contraddittorio, pur essendo tenuto a rispettare la decisione del magistrato di sorveglianza.

Per quel che riguarda la condizione carceraria, merita di essere ricordata anche la **sentenza n. 350 del 2003**, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 47-ter, comma 1, lettera a), della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui non prevede la concessione della detenzione domiciliare anche nei confronti della madre condannata, e, nei casi previsti dal comma



1, lettera *b*), del padre condannato, conviventi con un figlio portatore di *handicap* totalmente invalidante.

La Corte ha ricordato che l'evoluzione normativa dell'istituto della detenzione domiciliare concedibile alla madre di prole minore è connotata dalla tendenza verso una sempre maggiore estensione delle condizioni che consentono tale misura, essendo chiaro l'intento del legislatore di tutelare il rapporto tra la madre (e, nei casi previsti, il padre) ed i figli, pur nella situazione di esecuzione della pena detentiva. In particolare, come questa Corte ha affermato con la sentenza n. 422 del 1999, la detenzione domiciliare risulta "volta ad assecondare il passaggio graduale allo stato di libertà pieno mediante un istituto che sviluppa la ripresa dei rapporti familiari ed intersoggettivi", rapporti che appaiono tanto più meritevoli di tutela quando riguardino le relazioni tra i genitori e la prole.

La normativa, però, non ha preso in considerazione la condizione del figlio gravemente invalido, rispetto alla quale il riferimento all'età non può assumere un rilievo dirimente, in considerazione delle particolari esigenze di tutela psico-fisica il cui soddisfacimento si rivela strumentale nel processo rivolto a favorire lo sviluppo della personalità del soggetto. La salute psico-fisica di questo può essere infatti, e notevolmente, pregiudicata dall'assenza della madre.

In questa prospettiva, la possibilità di concedere la detenzione domiciliare al genitore condannato, convivente con un figlio totalmente handicappato, appare funzionale all'impegno della Repubblica, sancito nel secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, di rimuovere gli ostacoli di ordine sociale che impediscono il pieno sviluppo della personalità.

Sul punto viene quindi in rilievo l'esigenza di favorire la socializzazione del soggetto disabile, presa in particolare considerazione dal legislatore sin dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), che ha predisposto strumenti rivolti ad agevolare il suo pieno inserimento nella famiglia, nella scuola e nel lavoro, in attuazione del principio, espresso anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 215 del 1987, secondo il quale la socializzazione in tutte le sue modalità esplicative è un fondamentale fattore di sviluppo della personalità ed un idoneo strumento di tutela della salute del portatore di *handicap*, intesa nella sua accezione più ampia di salute psico-fisica (v. anche sentenze n. 167 del 1999, n. 226 del 2001 e n. 467 del 2002).

Va, ricordato, che sulla specifica condizione delle madri detenute, dopo l'emanazione della legge c.d. Finocchiaro, 21 aprile 2011, n. 62 – che ha previsto una diminuzione consistente della presenza di gestanti o mamme in carcere stabilendo come regola la possibilità di espiare la pena nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora, ovvero in luogo di cura, assistenza o accoglienza, al fine di provvedere alla cura e alla assistenza dei figli – di recente il Ministro Severino, nel corso dell'audizione al Senato del 21 febbraio 2012, ha ribadito che "l'unica soluzione praticabile e realmente efficace per le madri detenute con i loro bambini sembra poter essere individuata nell'attivazione di sistemi alternativi al carcere" e che "occorre proseguire nella strada intrapresa, collaborando con le Regioni, al fine di attivare nuove strutture idonee ad accogliere le madri detenute con i loro bambini in un ambiente familiare che non ricordi il carcere, nel quale le madri siano sostenute da operatori specializzati nella cura dei figli e all'interno delle quali siano

assicurate ai bambini regolari uscite all'esterno, un'adeguata educazione e occasioni di socializzazione”.

- Con specifico riferimento alla **tutela dei disabili**, con la **sentenza n. 80 del 2010** è stata dichiarata: 1) l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 413, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), nella parte in cui fissa un limite massimo al numero dei posti degli insegnanti di sostegno; 2) l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 414, della legge n. 244 del 2007, nella parte in cui esclude la possibilità, già contemplata dalla legge 27 dicembre 1997, n. 449, di assumere insegnanti di sostegno in deroga, in presenza nelle classi di studenti con disabilità grave, una volta esperiti gli strumenti di tutela previsti dalla normativa vigente.

Nella motivazione la Corte – per arrivare ad affermare che «il diritto del disabile all'istruzione si configura come un diritto fondamentale» – oltre a richiamare la propria giurisprudenza in materia (sentenze n. 215 del 1987, n. 52 del 2000, sentenze n. 251 e 431 del 2008), ha fra l'altro ricordato che «sotto il profilo normativo, il diritto all'istruzione dei disabili è oggetto di specifica tutela da parte sia dell'ordinamento internazionale che di quello interno» e che «in particolare, per quanto attiene alla normativa internazionale, viene in rilievo la recente Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, entrata in vigore sul piano internazionale il 3 maggio 2008 e ratificata e resa esecutiva dall'Italia con legge 3 marzo 2009, n. 18, il cui art. 24 statuisce che gli Stati Parti “riconoscono il diritto delle persone con disabilità all'istruzione”. Diritto, specifica la Convenzione in parola, che deve essere garantito, anche attraverso la predisposizione di accomodamenti ragionevoli, al fine di “andare incontro alle esigenze individuali” del disabile (art. 24, par. 2, lett. c), della Convenzione)».

In materia di ammortizzatori sociali in favore dei lavoratori invalidi, la **sentenza n. 234 del 2011**, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della normativa che non consentiva ai lavoratori titolari di assegno o pensione di invalidità, nel caso si trovino ad avere diritto ai trattamenti di disoccupazione, di scegliere tra tali trattamenti e quelli di invalidità, scriminando irragionevolmente tale categoria di lavoratori rispetto a coloro che essendo inabili e titolari di un assegno o di una pensione di invalidità al momento del licenziamento, rientrano nel novero dei lavoratori aventi diritto al trattamento di mobilità (e non solo a quello ordinario di disoccupazione).

Infatti, tali ultimi soggetti hanno la facoltà di scegliere tra la mobilità e il trattamento di invalidità, a seconda di quale dei due trattamenti sia in concreto più conveniente, mentre ai primi tale possibilità di scelta era negata, sicché erano, di fatto, obbligati a beneficiare del trattamento connesso allo stato di invalidità.

La Corte ricorda il proprio orientamento secondo cui il legislatore, nel regolamentare il concorso tra più assicurazioni sociali e, in particolare, tra quelle connesse allo stato di invalidità e vecchiaia e quelle connesse allo stato di disoccupazione, gode certamente della più ampia discrezionalità (e può ben valutare, quindi, come sufficiente l'attribuzione di un unico trattamento previdenziale al fine di garantire al lavoratore assicurato mezzi adeguati alle esigenze di vita sue e della sua famiglia), ma, nel fare tale scelta, deve soddisfare il principio di eguaglianza e di ragionevolezza (sentenza n. 218 del 1995).

Nel caso in esame, la descritta diversità di disciplina tra indennità di disoccupazione ed indennità di mobilità non è stata considerata ragionevole, perché, è apparsa immotivatamente discriminatoria, non essendo connessa a rilevanti differenze strutturali delle due situazioni poste a confronto (l'assegno ordinario di disoccupazione e il trattamento di mobilità), visto che le differenze tra i due suddetti emolumenti (che si assumono essere connesse a diversità di presupposti, entità e struttura degli stessi) sono marginali e non giustificano, per i lavoratori non aventi diritto alla mobilità, la mancata previsione del diritto di opzione.

Ciò è desumibile anche dalla sentenza costituzionale n. 184 del 2000, laddove si è affermato che, nell'ambito dei cosiddetti "ammortizzatori sociali", l'indennità di mobilità – a differenza della Cassa integrazione guadagni, connessa ad un mero stato transitorio di crisi dell'impresa – è finalizzata a favorire il ricollocamento del lavoratore in altre imprese ed è, dunque, collegata ad una crisi irreversibile dell'impresa. Essa, cioè, deve considerarsi un vero e proprio trattamento di disoccupazione.

D'altra parte, la norma censurata determinava un'ulteriore disparità di trattamento, derivante dalla discriminazione dei lavoratori disoccupati invalidi, non aventi diritto alla mobilità, anche rispetto agli altri lavoratori disoccupati pienamente validi. I primi, infatti, secondo la normativa attualmente vigente, percepiscono la sola indennità di invalidità (che potrebbe, peraltro, essere solo parziale), mentre i secondi, a partire dal momento del licenziamento, godono del più vantaggioso trattamento, ordinario o speciale, di disoccupazione.

Anche sotto tale profilo, pertanto, la norma censurata viene considerata lesiva del principio di uguaglianza, dal momento che, come è stato chiarito nella più volte citata sentenza n. 218 del 1995, «il lavoratore parzialmente invalido, ove collocato in mobilità, viene a trovarsi in una situazione di più urgente bisogno del lavoratore valido, anch'egli collocato in mobilità, essendo prevedibile che egli, rispetto a quest'ultimo, abbia maggiori esigenze di mantenimento», e considerato che «chi subisce plurimi eventi pregiudizievoli si trova esposto ad una situazione di bisogno maggiore di chi ne subisce uno solo e quindi il primo non potrà, rispetto a quest'ultimo, avere un trattamento deteriore».

● Un altro importante filone giurisprudenziale è quello – inaugurato dalla sentenza n. 307 del 1990 e poi proseguito con le sentenze n. 118 del 1996, n. 27 del 1998, n. 226 e n. 423 del 2000, 38 e 476 del 2002, n. 342 del 2006, n. 28 del 2009 – relativo alla **tutela dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati.**

Alla base di tale filone giurisprudenziale vi è l'affermazione che la disciplina costituzionale della salute comprende due lati, individuale e soggettivo l'uno (la salute come fondamentale diritto dell'individuo), sociale e oggettivo l'altro (la salute come interesse della collettività). Però, talora l'uno può entrare in conflitto con l'altro, secondo un'eventualità presente nei rapporti tra il tutto e le parti. In particolare può accadere che il perseguimento dell'interesse alla salute della collettività, attraverso trattamenti sanitari, come le vaccinazioni obbligatorie, pregiudichi il diritto individuale alla salute, quando tali trattamenti comportino, per la salute di quanti ad essi devono sottostare, conseguenze indesiderate, pregiudizievoli oltre il limite del normalmente tollerabile.

Come è noto la prima legge (la legge n. n. 210 del 1992) che ha previsto una misura indennitaria in favore dei soggetti danneggiati dai suddetti trattamenti è stata emanata proprio per dare seguito alla prima delle citate sentenze costituzionali. Tale legge è stata, poi, modificata dalla legge n. 238 del 1997, che ha esteso la tutela – originariamente prevista solo in favore dei danneggiati da vaccinazioni obbligatorie per legge o per ordinanza di una autorità sanitaria italiana – altresì ai danneggiati da epatiti post-trasfusionali ed ha anche previsto dei meccanismi di rivalutazione dell'indennizzo.

Sono poi intervenute la legge 29 ottobre 2005, n. 229, l'art. 2, comma 363, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 – che ha disposto il riconoscimento dell'indennizzo «altresì, ai soggetti affetti da sindrome da talidomide, determinata dalla somministrazione dell'omonimo farmaco, nelle forme dell'amelia, dell'emimelia, della focomelia e della macromelia» – e, infine, l'art. 11, commi 13 e 14, del d. l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010,

Quest'ultimo, con una disciplina destinata ad operare anche retroattivamente, ha inciso sul meccanismo della rivalutazione annuale dell'indennizzo in modo da scriminare la situazione delle persone affette da epatite post-trasfusionale rispetto a quella dei soggetti portatori della sindrome da talidomide.

Conseguentemente, la Corte costituzionale, con la **sentenza n. 293 del 2011**, ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 3 Cost., derivante dalla palese diversità di trattamento riservata a due situazioni, che hanno invece caratteristiche omogenee.

La Corte ha ribadito che le scelte del legislatore, nell'esercizio dei suoi poteri di apprezzamento della qualità, della misura, della gradualità e dei modi di erogazione delle provvidenze da adottare nella materia dell'assistenza – che ha la sua base nella solidarietà collettiva garantita ai alla stregua degli artt. 2 e 38 Cost. – rientrano nella sfera della sua discrezionalità. Tuttavia, compete al Giudice delle leggi verificare che esse non siano affette da palese arbitrarietà o irrazionalità, ovvero non comportino una lesione della parità di trattamento o del nucleo minimo della garanzia (sentenze n. 342 del 2006 e n. 226 del 2000).

• Specialmente in questo momento di difficile crisi economico-finanziaria anche l'**accesso al credito** si può fare rientrare tra i diritti sociali, in senso ampio.

Per tale ragione – e anche perché affronta il tema delle leggi retroattive che, come è noto, è uno dei temi “sensibili” nel rapporto tra il nostro ordinamento e quello europeo – penso sia bene ricordare la recente **sentenza n. 78 del 2012** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 61, del d.l. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, il quale, con previsione autoqualificata di interpretazione autentica dell'art. 2935 cod. civ., ha stabilito che: a) la prescrizione dei diritti nascenti dall'annotazione nel conto corrente bancario inizia a decorrere dallo stesso giorno dell'annotazione; b) in ogni caso non si fa luogo alla restituzione degli importi già versati alla data di entrata in vigore della legge di conversione dell'indicato decreto-legge.

La Corte ricorda che l'art. 2935 cod. civ. stabilisce che «La prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere». Si tratta di una norma di carattere generale, dalla quale si evince che presupposto della prescrizione è il mancato esercizio del diritto da parte del suo

titolare. La formula elastica usata dal legislatore si spiega con l'esigenza di adattarla alle concrete modalità dei molteplici rapporti dai quali i diritti soggetti a prescrizione nascono.

Il principio posto dal citato articolo, peraltro, vale quando manchi una specifica statuizione legislativa sulla decorrenza della prescrizione.

In questo quadro, prima dell'intervento legislativo concretato dalla norma qui censurata, con riferimento alla prescrizione del diritto alla ripetizione dell'indebitito nascente da operazioni bancarie regolate in conto corrente, nella giurisprudenza di merito maggioritaria e di legittimità unanime si era formato l'orientamento secondo cui la prescrizione del diritto alla ripetizione dell'indebitito doveva decorrere dalla chiusura definitiva del rapporto, considerata la natura unitaria del contratto di conto corrente bancario, il quale darebbe luogo ad un unico rapporto giuridico, ancorché articolato in una pluralità di atti esecutivi: la serie successiva di versamenti e prelievi, accreditamenti e addebiti, comporterebbe soltanto variazioni quantitative del titolo originario costituito tra banca e cliente; soltanto con la chiusura del conto si stabilirebbero in via definitiva i crediti e i debiti delle parti e le somme trattenute indebitamente dall'istituto di credito potrebbero essere oggetto di ripetizione.

Tale indirizzo è stato tenuto fermo anche nella sentenza delle Sezioni unite della Corte di cassazione n. 24418 del 2010.

In questo contesto è intervenuto l'art. 2, comma 61, del d.l. n. 225 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10 del 2011.

La disposizione si autoqualifica di interpretazione e, dunque, spiega efficacia retroattiva come, del resto, si evince anche dal suo tenore letterale che rende la stessa applicabile alle situazioni giuridiche nascenti dal rapporto contrattuale di conto corrente e non ancora esaurite alla data della sua entrata in vigore.

Ebbene essa, con la sua efficacia retroattiva, viene considerata lesiva in primo luogo del canone generale della ragionevolezza delle norme (art. 3 Cost.).

Invero, essa è intervenuta sull'art. 2935 cod. civ. in assenza di una situazione di oggettiva incertezza del dato normativo, perché, in materia di decorrenza del termine di prescrizione relativo alle operazioni bancarie regolate in conto corrente, a parte un indirizzo del tutto minoritario della giurisprudenza di merito, si era ormai formato un orientamento maggioritario in detta giurisprudenza, che aveva trovato riscontro in sede di legittimità ed aveva condotto ad individuare nella chiusura del rapporto contrattuale o nel pagamento solutorio il *dies a quo* per il decorso del suddetto termine.

Sicché non viene considerata conforme ai criteri di ammissibilità delle leggi retroattive stabiliti dalla giurisprudenza costituzionale.

Si sottolinea, in particolare, che ancorare con norma retroattiva la decorrenza del termine di prescrizione all'annotazione in conto significa individuarla in un momento diverso da quello in cui il diritto può essere fatto valere, secondo la previsione dell'art. 2935 cod. civ.

Pertanto, la norma censurata, lungi dall'esprimere una soluzione ermeneutica rientrante tra i significati ascrivibili al citato art. 2935 cod. civ., ad esso nettamente deroga, innovando rispetto al testo previgente, peraltro senza alcuna ragionevole giustificazione.

Anzi, l'efficacia retroattiva della deroga rende asimmetrico il rapporto contrattuale di conto corrente perché, retrodatando il decorso del termine di prescrizione, finisce per ridurre irragionevolmente l'arco temporale disponibile per l'esercizio dei diritti nascenti dal rapporto stesso, in particolare pregiudicando la posizione giuridica dei correntisti che, nel contesto giuridico anteriore all'entrata in vigore della norma denunziata, abbiano avviato azioni dirette a ripetere somme ai medesimi illegittimamente addebitate.

La disposizione stessa viene considerata costituzionalmente illegittima anche per altro profilo.

La Corte ricorda che come è noto a partire dalle sentenze n. 348 e 349 del 2007, la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che le norme della CEDU – nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione e applicazione – integrino, quali “norme interposte”, il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali (*ex plurimis*: sentenze n. 1 del 2011; n. 196, n. 187 e n. 138 del 2010; sulla perdurante validità di tale ricostruzione anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sentenza n. 80 del 2011).

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte affermato che se, in linea di principio, nulla vieta al potere legislativo di regolamentare in materia civile, con nuove disposizioni dalla portata retroattiva, diritti risultanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dall'art. 6 della Convenzione ostano, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia (*ex plurimis*: Corte europea, sentenza sezione seconda, 7 giugno 2011, Agrati ed altri contro Italia; sezione seconda, 31 maggio 2011, Maggio contro Italia; sezione quinta, 11 febbraio 2010, Javaugue contro Francia; sezione seconda, 10 giugno 2008, Bortesi e altri contro Italia).

Pertanto, sussiste uno spazio, sia pur delimitato, per un intervento del legislatore con efficacia retroattiva (fermi i limiti di cui all'art. 25 Cost.), se giustificato da «motivi imperativi d'interesse generale», che spetta innanzitutto al legislatore nazionale e a questa Corte valutare, con riferimento a principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, nell'ambito del margine di apprezzamento riconosciuto dalla giurisprudenza della CEDU ai singoli ordinamenti statali (sentenza n. 15 del 2012).

Nel caso in esame non è dato ravvisare quali sarebbero i motivi imperativi d'interesse generale, idonei a giustificare l'effetto retroattivo. Ne segue che risulta violato anche il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione europea, come interpretato dalla Corte di Strasburgo.

Ne deriva che, per quanto riguarda tale ultima affermazione, la sentenza n. 78 del 2012 sembra essere orientata in modo diverso rispetto ad altre recenti sentenze che hanno esaminato norme retroattive, anche in riferimento alla compatibilità con la CEDU, quali ad esempio la

**sentenza n. 311 del 2009** – che ha dichiarato non fondata una questione relativa ad una disposizione retroattiva relativa alla disciplina del trasferimento di dipendenti degli enti locali nei ruoli statali del personale amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA) del settore scuola e che è stata poi “smentita” sostanzialmente dalla sentenza *Agrati* del 7 giugno 2011 della Corte europea dei diritti dell’uomo (divenuta definitiva) e dalla sentenza 6 settembre 2011 sul caso *Scattolon* della Corte di Giustizia UE – la **sentenza n. 257 del 2011** – che ha dichiarato l’infondatezza di una questione di legittimità costituzionale di una norma retroattiva in materia di criteri di liquidazione della pensione di vecchiaia degli operai agricoli a tempo determinato – e la **sentenza n. 15 del 2012**, che ha dichiarato la non fondatezza di una questione riguardante una normativa retroattiva in materia di contributi dovuti in caso di svolgimento di una pluralità di attività autonome.

Va, però, osservato che la Corte si fa carico di tali differenti soluzioni e ne spiega la ragione specificando, in particolare, che se ogni intervento del legislatore avente efficacia retroattiva dovesse fosse considerato come indebita ingerenza del legislatore allo scopo d’influenzare la risoluzione di una controversia, la regola stessa sarebbe destinata a rimanere una mera enunciazione, priva di significato concreto» (vedi, la citata sentenza n. 257 del 2011).

Sulla base dei criteri elaborati dalla Corte costituzionale, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di Strasburgo; tale spazio di emanazione legittima di norme dotate di efficacia retroattiva risulta essere, sinteticamente, definito nel senso che si deve trattare di norme che:

a) enucleino una delle possibili opzioni ermeneutiche dell’originario testo normativo, ponendolo in sintonia con i principi generali dell’ordinamento;

b) siano finalizzate al superamento di una situazione di oggettiva incertezza di tale testo, evidenziata dai diversi indirizzi interpretativi;

c) non incidano su situazioni giuridiche definitivamente acquisite, non ravvisabili in mancanza di una consolidata giurisprudenza dei giudici nazionali.

● Avviandomi verso la conclusione del mio intervento, vorrei accennare alla giurisprudenza costituzionale, o almeno alla sue linee guida, in materia di condizione giuridica degli stranieri.

È noto che il banco di prova delle democrazie contemporanee è rappresentato dall’efficacia di strumenti giuridici che regolano, sia a livello internazionale (e sovranazionale) sia al livello nazionale, la condizione degli stranieri extracomunitari, ed è evidente che, in questo ambito spesso vengono in considerazione problemi di equo bilanciamento tra principi o diritti fondamentali, cioè questioni cui la Corte costituzionale è istituzionalmente chiamata a dare soluzioni, come autorevolmente sostenuto, fra gli altri, da Luigi Mengoni.

Ne consegue che sono numerosissime le occasioni nelle quali il Giudice delle leggi viene chiamato ad esaminare disposizioni (statali e/o regionali) che regolano tale settore.

In linea generale, il suddetto scrutinio viene effettuato in continuità con l’indirizzo affermatosi nella giurisprudenza costituzionale da tempo remoto – anche sulla base di norme della CEDU (v., per tutte, sentenze n. 104 del 1969 e n. 144 del 1970) – in materia di **tutela degli stranieri (in particolare extracomunitari)** in base al quale (v. sentenza n. 148 del 2008):

a) la principale norma concernente la condizione giuridica dello straniero – attualmente, extracomunitario – è quella dell’art. 10, comma secondo, Cost., la quale stabilisce che essa «è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali»;

b) «da tale disposizione si può desumere, da un lato, che, per quanto concerne l’ingresso e la circolazione nel territorio nazionale (art. 16 Cost.), la situazione dello straniero non è uguale a quella dei cittadini, dall’altro, che il legislatore, nelle sue scelte, incontra anzitutto i limiti derivanti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute ed eventualmente dei trattati internazionali applicabili ai singoli casi»;

c) «occorre, inoltre, rilevare che lo straniero è anche titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona (si vedano, per tutte, le sentenze n. 203 del 1997, n. 252 del 2001, n. 432 del 2005 e n. 324 del 2006)»;

d) «ciò comporta il rispetto, da parte del legislatore, del canone della ragionevolezza, espressione del principio di eguaglianza, che, in linea generale, informa il godimento di tutte le posizioni soggettive»;

e) peraltro, «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» (si vedano, per tutte, la sentenza n. 206 del 2006 e l’ordinanza n. 361 del 2007).

Tale indirizzo ha ricevuto alcune importanti applicazioni soprattutto in riferimento – per quel che qui interessa – ad alcune disposizioni in materia di condizioni di ingresso e soggiorno degli immigrati, di lavoro degli immigrati e di condizioni per il riconoscimento agli immigrati delle prestazioni di assistenza sociale, in senso ampio.

● In materia di **condizioni di ingresso e soggiorno**, si può ricordare la **sentenza n. 148 del 2008** con la quale è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell’art. 4, comma 3, e dell’art. 5, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 che non consente «allo straniero che risulti condannato, anche a seguito di patteggiamento della pena, per una serie di reati, fra i quali quelli inerenti agli stupefacenti, di ottenere il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno».

La Corte ha, fra l’altro, sottolineato che «l’inclusione di condanne per qualsiasi reato inerente agli stupefacenti tra le cause ostative all’ingresso e alla permanenza dello straniero in Italia non appare manifestamente irragionevole qualora si consideri che si tratta di ipotesi delittuose spesso implicanti contatti, a diversi livelli, con appartenenti ad organizzazioni criminali o che, comunque, sono dirette ad alimentare il cosiddetto mercato della droga, il quale rappresenta una delle maggiori fonti di reddito della criminalità organizzata (sentenza n. 333 del 1991)».



Inoltre, con riferimento al profilo di censura riguardante la mancata previsione di uno specifico giudizio di pericolosità sociale dei singoli soggetti, la Corte ha ribadito che «il cosiddetto automatismo espulsivo “altro non è che un riflesso del principio di stretta legalità che permea l’intera disciplina dell’immigrazione e che costituisce, anche per gli stranieri, presidio ineliminabile dei loro diritti, consentendo di scongiurare possibili arbitri da parte dell’autorità amministrativa” (ordinanza n. 146 del 2002)».

È stato rilevato, infine, che con i decreti legislativi n. 3 e n. 5 dell’8 gennaio 2007 – rispettivamente, di attuazione delle direttive 2003/109/CE relativa allo *status* di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo e 2003/86/CE relativa al ricongiungimento familiare – il legislatore ha dato rilievo, in via generale, a ragioni umanitarie e solidaristiche idonee a giustificare il superamento di cause ostative al rilascio o al rinnovo dei titoli autorizzativi dell’ingresso o della permanenza nel territorio nazionale da parte degli stranieri».

Vanno anche, rapidamente ricordate le **sentenze n. 249 e 250 del 2010** che, sia pure siano di segno opposto, risultano entrambe ispirate al principio consolidato nella giurisprudenza costituzionale in base al quale i diritti inviolabili spettano, in linea generale, «ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani» (sentenza n. 105 del 2001), sicché la condizione giuridica dello straniero non deve essere considerata – per quanto riguarda la tutela di tali diritti – come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi, specie nell’ambito del diritto penale, che più direttamente è connesso alle libertà fondamentali della persona, salvaguardate dalla Costituzione con le garanzie contenute negli artt. 24 e seguenti, che regolano la posizione dei singoli nei confronti del potere punitivo dello Stato.

Conseguentemente, con la suddetta sentenza n. 249, è stata dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, primo comma, e 25, secondo comma, Cost., l’art. 61, numero 11-*bis*, cod. pen., prevedente una circostanza aggravante comune per i fatti commessi dal colpevole «mentre si trova illegalmente sul territorio nazionale» (c.d. “aggravante di clandestinità”), disposizione introdotta dall’art. 1, comma 1, lettera f), del d.l. 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125.

Con la coeva sentenza n. 250, invece, sono state dichiarate non fondate o manifestamente inammissibili numerose questioni di legittimità costituzionale dell’art. 10-*bis* del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (TU della disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall’art. 1, comma 16, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94, che ha introdotto nell’ordinamento la contravvenzione di «ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato».

In questo caso la Corte ha innanzi tutto precisato che, nella specie, lo scrutinio di costituzionalità non poteva che trovare il suo referente generale nel principio, affermato dalla costante giurisprudenza di questa Corte, in forza del quale l’individuazione delle condotte punibili e la configurazione del relativo trattamento sanzionatorio rientrano nella discrezionalità del legislatore: discrezionalità il cui esercizio può formare oggetto di sindacato, sul piano della legittimità costituzionale, solo ove si traduca in scelte manifestamente irragionevoli o arbitrarie (*ex plurimis*, sentenze n. 47 del 2010, n. 161, n. 41 e n. 23 del 2009, n. 225 del 2008).

La Corte ha poi escluso tale ultima evenienza principalmente sottolineando che «le ragioni della solidarietà umana non sono di per sé in contrasto con le regole in materia di immigrazione

previste in funzione di un ordinato flusso migratorio e di un'adeguata accoglienza ed integrazione degli stranieri» (ordinanze n. 192 e n. 44 del 2006, n. 217 del 2001): e ciò nella cornice di un «quadro normativo [...] che vede regolati in modo diverso – anche a livello costituzionale (art. 10, terzo comma, Cost.) – l'ingresso e la permanenza degli stranieri nel Paese, a seconda che si tratti di richiedenti il diritto di asilo o rifugiati, ovvero di c.d. “migranti economici”» (sentenza n. 5 del 2004; ordinanze n. 302 e n. 80 del 2004).

In materia il legislatore fruisce, dunque, di ampia discrezionalità nel porre limiti all'accesso degli stranieri nel territorio dello Stato, all'esito di un bilanciamento dei valori che vengono in rilievo: discrezionalità il cui esercizio è sindacabile da questa Corte solo nel caso in cui le scelte operate si palesino manifestamente irragionevoli (*ex plurimis*, sentenze n. 148 del 2008, n. 361 del 2007, n. 224 e n. 206 del 2006) e che si estende anche al versante della selezione degli strumenti repressivi degli illeciti perpetrati il controllo giuridico dell'immigrazione – che allo Stato, dunque, indubbiamente compete (sentenza n. 5 del 2004), a presidio di valori di rango costituzionale e per l'adempimento di obblighi internazionali – comporta, d'altro canto, necessariamente la configurazione come fatto illecito della violazione delle regole in cui quel controllo si esprime.

Ciò significa che la determinazione della risposta sanzionatoria più adeguata agli illeciti in materia, e segnatamente stabilire se essi debbano assumere una connotazione penale, anziché meramente amministrativa (com'era anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 94 del 2009), rientra nell'ambito delle scelte discrezionali del legislatore, il quale ben può modulare diversamente nel tempo – in rapporto alle mutevoli caratteristiche e dimensioni del fenomeno migratorio e alla differente pregnanza delle esigenze ad esso connesse – la qualità e il livello dell'intervento repressivo in materia.

La Corte ha altresì sottolineato come la scelta operata dal legislatore italiano con la novella del 2009 sia tutt'altro che isolata nel panorama internazionale.

L'analisi comparatistica rivela, difatti, come norme incriminatrici dell'immigrazione irregolare di ispirazione simile, talora accompagnate dalla comminatoria di pene anche significativamente più severe di quella prevista dalla norma scrutinata, siano presenti nelle legislazioni di diversi Paesi dell'Unione europea: e ciò tanto nell'ambito dei Paesi più vicini al nostro per tradizioni giuridiche (quali la Francia e la Germania), che fra quelli di diversa tradizione (quale il Regno Unito).

● In materia di **lavoro degli immigrati**, la **sentenza n. 206 del 2006** ha, fra l'altro, dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, lettera a), del decreto-legge 9 settembre 2002, n. 195 (Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2002, n. 222.

Nella sentenza la Corte ha precisato che «il principio generale secondo il quale la tutela dei diritti fondamentali viene riconosciuta anche allo straniero deve essere applicato con riguardo “alla concreta fattispecie oggetto della disciplina normativa contestata” (sentenza n. 62 del 1994)», più in particolare, tenendo conto del fatto che nell'ipotesi in cui «i lavoratori extracomunitari siano autorizzati al lavoro subordinato stabile in Italia, godendo di un permesso rilasciato a tale scopo [...] e siano posti a tal fine in condizioni di parità con i cittadini italiani [...] essi godono di tutti i diritti

riconosciuti ai lavoratori italiani» (sentenza n. 454 del 1998, relativa al caso di un extracomunitario aspirante al collocamento obbligatorio)».

«Nella materia del lavoro dei cittadini extracomunitari, rapporto di lavoro e regolarità della loro posizione in Italia sono situazioni che spesso s'intrecciano e si condizionano reciprocamente, ma ciò non significa che, per la tutela degli interessi pubblici di cui si è detto, il legislatore non possa subordinare la stessa configurabilità di un rapporto di lavoro al fatto che la permanenza dello straniero nel territorio dello Stato non sia di pregiudizio ad alcuno di quegli interessi sulla base di una valutazione condotta con criteri non arbitrari».

• Nella giurisprudenza “comune” uno degli argomenti maggiormente controversi, a proposito del lavoro degli stranieri extracomunitari, è quello del loro **accesso al lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni**.

A fronte di alcune aperture della giurisprudenza di merito, il Consiglio di Stato, sia in sede consultiva sia in sede giurisdizionale (v., in particolare, il parere n. 2592 del 2003) e la Corte di cassazione nella sentenza 13 novembre 2006, n. 24170, si sono espressi nel senso di non ritenere illegittima e/o discriminatoria l'esclusione degli stranieri extracomunitari dall'accesso al lavoro pubblico, pur se privatizzato.

In particolare in quest'ultima sentenza si è affermato che «il requisito del possesso della cittadinanza italiana, richiesto per accedere al lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni dal d.P.R. n. 487 del 1994, art. 2 – norma “legificata” dal d.lgs. n. 165 del 2001, art. 70, comma 13 – e dal quale si prescinde, in parte, solo per gli stranieri comunitari, nonché per casi particolari (d.lgs. n. 165 del 2001, art. 38; d.lgs. n. 286 del 1998, art. 27, comma 1, lettera r-bis, relativo agli infermieri professionali), si inserisce nel complesso delle disposizioni che regolano la materia particolare dell'impiego pubblico, materia fatta salva dal d.lgs. n. 286 del 1998, che, in attuazione della convenzione OIL n. 175 del 1975, resa esecutiva con legge n. 158 del 1981, sancisce, in generale, parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti per i lavoratori extracomunitari rispetto ai lavoratori italiani. Né l'esclusione dello straniero non comunitario dall'accesso al lavoro pubblico (al di fuori delle eccezioni espressamente previste dalla legge) è sospettabile di illegittimità costituzionale, atteso che si esula dall'area dei diritti fondamentali e che la scelta del legislatore è giustificata dalle stesse norme costituzionali (artt. 51, 97 e 98 Cost.)».

Peraltro, tale indirizzo è stato criticato in dottrina e alcuni giudici di merito si sono, via via espressi in senso contrario, sempre ovviamente in riferimento all'accesso ai posti di lavoro «che non implicano esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri, ovvero non attengono alla tutela dell'interesse nazionale», in analogia a quanto dispone il citato art. 38 d.lgs. n. 165 del 2001 per i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea.

Della questione ha avuto modo di occuparsi di recente la Corte costituzionale, in seguito ad un'ordinanza del Tribunale di Rimini che – nel corso di un giudizio introdotto *ex* articolo 44 del T.U. dell'immigrazione da una cittadina colombiana, che ha chiesto di essere ammessa al concorso pubblico per l'assunzione di un assistente amministrativo indetto dalla AUSL locale, previo accertamento del carattere discriminatorio del comportamento tenuto dalla Azienda Ospedaliera, consistente nella avvenuta esclusione dal suddetto concorso per difetto della cittadinanza italiana o della cittadinanza di uno dei Paesi UE – sollevato (per contrasto con gli articoli 4 e 51 della

Costituzione) questione di legittimità costituzionale dell'articolo 38, comma 1, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), nella parte in cui, contrariamente a quanto previsto per i cittadini appartenenti agli Stati membri dell'Unione Europea, «non consente di estendere l'accesso ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche anche ai cittadini extracomunitari».

Il remittente, nel sollevare la questione, ha fatto espresso riferimento all'indirizzo restrittivo della Corte di cassazione, espresso nell'indicata sentenza n. 24170 del 2006 e, in senso contrario alla sentenza n. 454 del 1998 della Corte costituzionale, ove è stato affermato il diritto degli stranieri extracomunitari regolari al godimento di tutti i diritti riconosciuti ai lavoratori italiani.

Sono state anche richiamate, ma solo dalle parti costituite, la Convenzione OIL n. 143 del 1975 sui lavoratori migranti e l'art. 15 della Carta fondamentale dell'Unione europea.

Con la **ordinanza n. 139 del 2011** la Corte ha dichiarato la questione manifestamente inammissibile per mancata sperimentazione da parte del remittente di una (pur doverosa) interpretazione della norma impugnata in senso conforme a Costituzione.

La Corte ha sottolineato che il mero richiamo di una sentenza della Corte di cassazione (a quanto consta isolata) non può rappresentare un ostacolo ad effettuare una simile interpretazione, che il remittente mostra di preferire.

Non mi risulta che alla suddetta decisione, a mio avviso molto significativa, sia stato dato grande risalto, forse perché adottata nella forma dell'ordinanza.

Rimane il fatto che, dopo di essa, quello che finora sembrava un nodo difficilmente districabile sembra essersi sciolto, attraverso un sia pur implicito richiamo – al *decisum* e al *modus decidendi* – adottati nella **sentenza n. 454 del 1998**, nella quale la Corte ha dichiarato la non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione di legittimità costituzionale che non prevedeva espressamente il diritto dei lavoratori extracomunitari invalidi civili di ottenere l'iscrizione nell'elenco degli invalidi civili disoccupati aspiranti al collocamento obbligatorio a norma della legge 2 aprile 1968, n. 482 (Disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private).

In tale sentenza la Corte è pervenuta alla conclusione della insussistenza della lacuna normativa denunciata dal remittente, «potendosi dalle disposizioni legislative in vigore trarre la conclusione, costituzionalmente corretta, della spettanza ai lavoratori extracomunitari, aventi titolo per accedere al lavoro subordinato stabile in Italia in condizioni di parità con i cittadini, e che ne abbiano i requisiti, del diritto ad iscriversi negli elenchi di cui all'art. 19 della legge n. 482 del 1968 ai fini dell'assunzione obbligatoria».

Infatti, nell'ambito della nostra legislazione in materia «non solo [...] lo straniero regolarmente soggiornante gode in linea di principio dei “diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano” (art. 2, comma 2, del testo unico n. 286 del 1998), ma gli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno “sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste”, fra l'altro, “per gli invalidi civili” (art. 41 del testo unico n. 286 del 1998), e, più in generale, gli stranieri aventi stabile dimora nel territorio nazionale sono

tra i soggetti cui si applica la legge contenente i principi dell'ordinamento in materia di diritti e assistenza delle persone handicappate (art. 3, comma 4, della legge 5 febbraio 1992, n. 104)».

● I principi affermati nella suddetta sentenza hanno trovato un importante sviluppo anche nella recente giurisprudenza costituzionale riguardante la disciplina in materia di riconoscimento, in favore degli immigrati, delle **prestazioni di assistenza sociale**.

In base all'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998 gli stranieri titolari della carta di soggiorno (oggi sostituita dal permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo) o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale.

L'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001) ha, poi, stabilito che, ai sensi del suddetto art. 41, «l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali sono concessi, alle condizioni previste dalla legislazione medesima, agli stranieri che siano titolari di carta di soggiorno; per le altre prestazioni e servizi sociali l'equiparazione con i cittadini italiani è consentita a favore degli stranieri che siano almeno titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno».

In tal modo si è molto ristretto l'ambito applicativo del suddetto art. 41 e ciò ha comportato plurimi interventi della Corte costituzionale in riferimento all'ambito applicativo dell'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998, come determinato in seguito all'entrata in vigore dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000.

In particolare sono state emesse le sentenze: n. 324 del 2006, n. 306 del 2008, n. 11 del 2009, n. 187 del 2010, n. 61 e n. 329 del 2011.

Con la **sentenza n. 324 del 2006** è stata esclusa l'efficacia retroattiva della suddetta disposizione restrittiva ed essa si è, quindi, ritenuta non applicabile a coloro che avevano i requisiti per ottenere la pensione di inabilità prima dell'entrata in vigore della legge e anche a coloro cui i ratei di pensione erano già stati erogati.

Con le sentenze n. 306 del 2008, n. 11 del 2009, n. 187 del 2010, n. 61 e n. 329 del 2011 è stata invece esaminata specificamente – e considerata incostituzionale – la disposta restrizione dell'ambito applicativo della disciplina, con riguardo di volta in volta a differenti prestazioni.

In tutte le suindicate sentenze è stato affermato il principio secondo cui la fruizione dei servizi sociali, da parte degli stranieri extracomunitari regolari, non può essere condizionata al possesso della carta di soggiorno (oggi permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo) che è un titolo di soggiorno che presuppone, fra l'altro, il possesso di qualificati requisiti di reddito che risultano incompatibili con l'attribuzione delle prestazioni richieste, trattandosi di prestazioni assistenziali che presuppongono la disabilità al lavoro e quindi l'incapacità di produrre reddito.

Tale principio ha portato a dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate in riferimento: 1) all'indennità di accompagnamento (**sentenza n. 306 del 2008**); 2) alla

pensione di inabilità (**sentenza n. 11 del 2009**); 3) all'assegno mensile di invalidità (**sentenza n. 187 del 2010**); 4) alla indennità di frequenza in favore dei minori extracomunitari (**sentenza n. 329 del 2011**).

La motivazione di queste decisioni – in particolare quella delle sentenze n. 306 del 2008 e n. 329 del 2011 – è piuttosto articolata.

In particolare nelle sentenze si è sottolineato che l'intrinseca irragionevolezza della normativa in parola incide sul diritto alla salute, inteso anche come diritto ai rimedi possibili alle menomazioni prodotte da patologie di non lieve importanza, e ciò ne determina il contrasto non soltanto con l'art. 3 Cost., ma anche con gli artt. 32 e 38 Cost., nonché – tenuto conto che quello alla salute è diritto fondamentale della persona (vedi, per tutte, le sentenze n. 252 del 2001 e n. 432 del 2005) – con l'art. 2 della Costituzione.

Sotto tale profilo e per i medesimi motivi, la normativa censurata viola l'art. 10, primo comma, della Costituzione, dal momento che tra le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute rientrano quelle che, nel garantire i diritti fondamentali della persona indipendentemente dall'appartenenza a determinate entità politiche, vietano discriminazioni nei confronti degli stranieri, legittimamente soggiornanti nel territorio dello Stato.

Invero, sottolinea la Corte, «al legislatore italiano è certamente consentito dettare norme, non palesemente irragionevoli e non contrastanti con obblighi internazionali, che regolino l'ingresso e la permanenza di extracomunitari in Italia (da ultimo, sentenza n. 148 del 2008). È possibile, inoltre, subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni – non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza – alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata».

Però, una volta che «il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini».

Nella sentenza n. 329 del 2011 è stato posto in rilievo come i suddetti principi valgano, a maggior ragione, per la indennità di frequenza, la quale si iscrive nel novero delle provvidenze “polifunzionali”, giacché i bisogni che attraverso di essa si intendono soddisfare non si concentrano soltanto sul versante della salute e della connessa perdita o diminuzione della capacità di guadagno, ma, anche, su quello delle esigenze formative e di assistenza di minori colpiti da patologie invalidanti e appartenenti a nuclei familiari che versino in disagiate condizioni economiche.

Dal complessivo quadro normativo di riferimento traspare, infatti, soprattutto una finalità direttamente riconducibile alla salvaguardia delle esigenze di cura e di assistenza di persone minorenni portatrici di patologie significative ed invalidanti e, come tali, direttamente inquadrabili nell'ambito di quegli interventi di natura solidaristica che l'ordinamento è chiamato ad approntare; e ciò, come è ovvio, tanto sul versante specifico della salute, che su quello del relativo inserimento sociale, con l'attenzione rivolta a fornire il necessario ausilio, anche economico, per le relative

famiglie, specie nei casi in cui – come i limiti di reddito cui è subordinato il beneficio ineluttabilmente attestano – versino in condizioni disagiate.

Infatti, come la Corte costituzionale non ha mancato di sottolineare, la tutela della salute psico-fisica della persona disabile – che costituisce la finalità perseguita dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate) – postula anche l'adozione di interventi economici integrativi di sostegno alle famiglie, il cui ruolo resta fondamentale (sentenza n. 233 del 2005). Accanto a ciò, assume un risalto del tutto peculiare, proprio nella prospettiva di agevolare l'inserimento sociale del minore portatore di infermità che ne ledano la socialità, la relativa frequenza a centri specializzati nel trattamento terapeutico e riabilitativo e «nel recupero di persone portatrici di handicap» ovvero a «centri di formazione o di addestramento professionale finalizzati al reinserimento sociale dei soggetti stessi», come recita l'art. 1 della legge n. 289 del 1990. Il tutto, d'altra parte – come segnalato nella ordinanza n. 285 del 2009 – in linea con i principi affermati anche nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata dalla Assemblea Generale il 13 dicembre 2006 e ratificata con la legge n. 18 del 2009, ove vengono, fra l'altro, sottolineati, oltre che l'esigenza di assicurare il pieno rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali con particolare riguardo ai bambini con disabilità (art. 7), anche l'impegno a sviluppare le misure tese a soddisfare le esigenze educative e rieducative dei soggetti portatori di disabilità, quelle connesse alla salute e al lavoro nonché quelle tese a garantire un adeguato livello di vita e di protezione sociale.

Il contesto in cui si iscrive la indennità di frequenza è, dunque, quanto mai composito e costellato di finalità sociali che coinvolgono beni e valori, tutti, di primario risalto nel quadro dei diritti fondamentali della persona. Si va, infatti, dalla tutela della infanzia e della salute alle garanzie che devono essere assicurate, in situazioni di parità, ai portatori di handicap, nonché alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili per il contesto familiare in cui il minore disabile si trova inserito, coinvolgendo al tempo stesso l'esigenza di agevolare il futuro ingresso del minore nel mondo del lavoro e la partecipazione attiva alla vita sociale.

Ebbene, a fronte di tutto ciò, il condizionamento che viene imposto ai fini del riconoscimento del beneficio in questione per i minori stranieri, pur regolarmente presenti nel territorio dello Stato, rappresentato dalla titolarità della carta di soggiorno, finisce per determinare, per un periodo minimo di cinque anni – quello richiesto per il rilascio della carta – una sostanziale vanificazione, incompatibile non soltanto con le esigenze di "effettività" e di soddisfacimento che i diritti fondamentali naturalmente presuppongono, ma anche con la stessa specifica funzione della indennità di frequenza, posto che – come ha puntualmente messo in luce il giudice rimettente – l'attesa del compimento del termine di cinque anni di permanenza nel territorio nazionale potrebbe «comprimere sensibilmente le esigenze di cura ed assistenza di soggetti che l'ordinamento dovrebbe invece tutelare», se non, addirittura, vanificarle in toto.

La normativa di cui qui si discute risulta, dunque, in contrasto, non solo con l'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 14 della CEDU, per come interpretato dalla Corte di Strasburgo, ma anche con i restanti parametri evocati dal giudice *a quo*, posto che il trattamento irragionevolmente differenziato che essa impone – basato sulla semplice condizione di straniero regolarmente soggiornante sul territorio dello Stato, ma non ancora in possesso dei requisiti di

permanenza utili per conseguire la carta di soggiorno – viola, ad un tempo, il principio di uguaglianza e i diritti alla istruzione, alla salute ed al lavoro, tanto più gravemente in quanto essi si riferiscono a minori in condizione di disabilità.

- In materia di **assistenza sanitaria** agli stranieri va ricordata per tutte la **sentenza n. 252 del 2001**, nella quale è stato ricordato che secondo un principio costantemente affermato dalla giurisprudenza della Corte, il diritto ai trattamenti sanitari necessari per la tutela della salute è “costituzionalmente condizionato” dalle esigenze di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, salva, comunque, la garanzia di “un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l’attuazione di quel diritto” (cfr., *ex plurimis*, le sentenze n. 509 del 2000, n. 309 del 1999 e n. 267 del 1998).

Questo “nucleo irriducibile” di tutela della salute quale diritto fondamentale della persona deve perciò essere riconosciuto anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l’ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso.

- Numerose sono state le occasioni nelle quali la Corte è stata chiamata ad esaminare **leggi regionali**, impugnate in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri, concernenti diversi e non omogenei interventi nei confronti degli immigrati.

Le diverse impugnative sono state incentrate, principalmente, sull’assunto secondo cui le Regioni avevano invaso la sfera di competenza esclusiva statale in materia di immigrazione per aver compreso tra i destinatari delle disposizioni emanate anche gli immigrati non in regola con il permesso di soggiorno.

La Corte ha, in primo luogo, stabilito che, «deve essere riconosciuta la possibilità di interventi legislativi delle Regioni con riguardo al fenomeno dell’immigrazione, per come previsto dall’art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 286 del 1998 – secondo cui «Nelle materie di competenza legislativa delle Regioni, le disposizioni del presente testo unico costituiscono principi fondamentali ai sensi dell’articolo 117 della Costituzione» – tuttavia, tale potestà legislativa non può riguardare aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, ma altri ambiti, come il diritto allo studio o all’assistenza sociale, attribuiti alla competenza concorrente e residuale delle Regioni (sentenze n. 50 del 2008 e n. 156 del 2006)».

In applicazione di tale principio:

a) con la **sentenza n. 134 del 2010**, è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 1 della legge della Regione Liguria 6 marzo 2009, n. 4, recante «Modifiche alla legge regionale 20 febbraio 2007, n. 7 (Norme per l’accoglienza e l’integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati)», nella parte in cui afferma la «indisponibilità della Regione Liguria ad avere sul proprio territorio strutture o centri in cui si svolgono funzioni preliminari di trattamento e identificazione personale dei cittadini stranieri immigrati»;

b) con la **sentenza n. 40 del 2011**, è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 4 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 31 marzo 2006, n. 6 (Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale), così come modificato



dall'art. 9, commi 51, 52 e 53, della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale della Regione - Legge finanziaria 2010).

La suddetta disposizione – disciplinando i requisiti soggettivi dei destinatari del sistema integrato dei servizi regionali, concernente «la predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario», in quanto tale rientrante nel più generale ambito dei servizi sociali attribuito alla competenza legislativa residuale delle Regioni (*ex plurimis*: sentenza n. 50 del 2008) – introduceva «inequivocabilmente una preclusione destinata a discriminare tra i fruitori del sistema integrato dei servizi concernenti provvidenze sociali fornite dalla Regione i cittadini extracomunitari in quanto tali, nonché i cittadini europei non residenti nella Regione da almeno trentasei mesi».

Per questa ragione si è pervenuti alla dichiarazione di illegittimità costituzionale, in conformità con il principio più volte affermato nella giurisprudenza costituzionale secondo cui «le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie – debbano essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza».

A questo stesso principio, in particolare, aveva in precedenza fatto riferimento l'importante **sentenza n. 432 del 2005**, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione Lombardia 12 gennaio 2002, n. 1 (Interventi per lo sviluppo del trasporto pubblico regionale e locale), come modificato dall'art. 5, comma 7, della legge della Regione Lombardia 9 dicembre 2003, n. 25 (Interventi in materia di trasporto pubblico locale e di viabilità), nella parte in cui non includeva gli stranieri residenti nella Regione Lombardia fra gli aventi il diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea riconosciuto alle persone totalmente invalide per cause civili.

Peraltro, nella maggior parte dei casi le questioni non sono state accolte, richiamando il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo cui «lo straniero è [...] titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona» (sentenza n. 148 del 2008)», principio che con particolare riferimento al diritto all'assistenza sanitaria, è stato accompagnato dalla precisazione relativa all'esistenza di «un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto». Pertanto, quest'ultimo deve essere riconosciuto «anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso» (sentenza n. 252 del 2001), conformemente all'impostazione accolta anche dal legislatore statale, nell'art. 35 del d.lgs. n. 286 del 1998.

In questo senso si sono espresse, tra le tante, le **sentenze n. 269, n. 299 del 2010, n. 61 del 2011**.

### **3.– Conclusioni.**

Il quadro complessivo di tutte le sentenze illustrate rende palese, a mio avviso, che con esse la Corte, con grande maestria, ha definito il proprio ruolo nell'ambito della tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento integrato, effettuando così un'operazione di importante rilievo che altre Corti costituzionali europee considerano esemplare e collaborando incisivamente ad elevare il livello della tutela stessa.

Sicuramente quello dei diritti sociali è un ambito nel quale tale operazione si pone in termini particolarmente "sensibili" soprattutto perché agli incrementi di riconoscimenti spesso corrispondono incrementi di spesa che è difficile affrontare specialmente in momenti di crisi.

Resta il fatto che nel cammino verso una sempre più efficace tutela dei diritti fondamentali – che oggi in tutta Europa appare particolarmente difficoltoso – il nostro sistema è uno dei più avanzati, anche grazie all'opera che stanno svolgendo la Corte costituzionale e i giudici comuni, nonostante il grande numero di ricorsi pendenti contro l'Italia presso la Corte di Strasburgo e le difficoltà e i ritardi che si registrano nel nostro Paese nel dare esecuzione alle relative sentenze, ritardi che – come risulta dal rapporto del Consiglio d'Europa pubblicato nei giorni scorsi – vedono il nostro Paese conquistare, per il quinto anno consecutivo, il poco invidiabile primato del Paese con il maggior numero di sentenze della Corte europea per i diritti dell'uomo rimaste inapplicate (con un totale di 2.522 sentenze di condanna a carico dell'Italia rimaste finora inattuato, su uno spaventoso totale spaventoso di 10.689, specialmente dovuto alle reiterate violazioni dell'art. 6 CEDU, sotto il profilo del diritto alla ragionevole durata del processo).

È anche molto significativo l'intensificarsi dei rapporti tra le Corti costituzionali europee, che vede la nostra Corte coinvolta in primo piano ed ha l'obiettivo principale di costruire una cultura comune dei diritti fondamentali, in uno spazio anche più vasto rispetto a quello tradizionale del continente, grazie all'attività della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (nota come Commissione di Venezia).

Ovviamente le difficoltà non mancano anche perché, per effetto dell'allargamento del numero dei Paesi aderenti al Consiglio di Europa e all'Unione europea, e della conseguente esigenza di istituire Corti costituzionali avvertita in un numero costantemente crescente di Paesi, attualmente le Corti costituzionali europee appartengono in parte a Paesi ex fascisti, in parte a Paesi ex comunisti e, in minima parte, a Paesi diversi. Conseguentemente, ancorché le passate esperienze di regimi dittatoriali siano superate, tuttavia, per evidenti ragioni storiche, non è del tutto agevole trovare un linguaggio comune.

Ciò avviene, com'è noto, anche nell'Unione europea allargata.

Credo, però, che i problemi non vadano sopravvalutati e che l'approccio debba essere di tipo collaborativo, sicché anche la possibile assunzione di un ruolo di co-protagonista della Corte di Lussemburgo nella difesa dei diritti fondamentali, per effetto dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, possa – e debba – essere vissuta e veicolata come un valore aggiunto e non come un motivo di confusione e accrescimento della conflittualità.

A mio avviso, perché ciò si verifichi è molto importante avere e diffondere una cultura dei diritti fondamentali in cui tutti coloro che vivono in Europa si sentano coinvolti in prima persona e che possa portare i vari Paesi a scegliere persone adeguate a rivestire il ruolo di giudici e

rappresentanti (a vario livello) nei diversi organismi internazionali, sovranazionali e nazionali che si occupano della materia e che, comunque, ricoprono ruoli in sede europea.

Infatti – come si è cercato di dimostrare e come è stato autorevolmente sostenuto da Valerio Onida – una migliore realizzazione del “diritto dei diritti fondamentali” oggi non dipende tanto da interventi legislativi, ma deve essere principalmente cercata in sede giudiziaria.

In tal modo, si potrà creare un nuovo modello di produzione del diritto in senso oggettivo – una sorta di diritto comune dei diritti fondamentali – che avvicina i Paesi di *civil law* a quelli di *common law*.

È evidente che in questo percorso – che ha l’obiettivo di fare sì che, nell’ambito della tutela dei diritti fondamentali, si faccia sempre più strada il “giudice diffuso” rappresentato dall’opinione pubblica – è molto importante che tutti gli operatori giuridici (principalmente: giudici, avvocati, esponenti della dottrina), in primo luogo all’interno dei singoli Stati, parlino un linguaggio comune ed acquisiscano la consapevolezza di dover «lavorare ad una vocazione internazionale». Perché, per potere impegnarsi «a difendere chi ne ha bisogno» senza tralasciare di considerare le esigenze di sicurezza e la limitatezza delle risorse disponibili, è necessario tenere conto, oltre che della normativa nazionale, anche di quella europea (come interpretata dalle Corti di Strasburgo e Lussemburgo), dei trattati internazionali ed, eventualmente, delle norme vigenti negli altri Paesi (anche extraeuropei).

Solo attraverso questo impegno, che per noi è soprattutto culturale, si potrà sperare di costruire un mondo non dominato dalla logica degli “steccati”.

Soltanto una più capillare diffusione della cultura del riconoscimento del diritto di tutti gli individui alla pari dignità – che rappresenta la base di tutti i diritti fondamentali, tanto che, non a caso, esso, oltre ad essere considerato, come si è detto, il valore fondante della nostra Costituzione e a ricevere analogo riconoscimento nella maggior parte delle Costituzioni europee, è solennemente contemplato nel preambolo del Protocollo n. 13 della CEDU, nell’art. 2 del Trattato di Lisbona e nell’art. 1 della cosiddetta Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (c.d. Carta di Nizza), per restare in ambito europeo – può, a mio avviso, contribuire ad assicurare l’effettività della tutela dei diritti fondamentali che «è da sempre il presupposto della legittimità democratica» del «progetto europeo» e il «suo tratto specifico in ogni settore».

Io penso che si debba sempre ricordare che alla base di questo progetto, secondo gli auspici di Winston Churchill, vi era l’idea di fare in modo che a tutti i componenti della «famiglia europea» venisse data la «possibilità di godere di quelle semplici gioie e di quelle speranze che fanno sì che la vita valga la pena di essere vissuta».

Mi sembra che tuttora questa idea sia valida e che darle nuova linfa possa risultare molto soddisfacente per tutti.

Del resto, nonostante le difficoltà emerse nella gestione della crisi economico-finanziaria tuttora in atto, è indubbio che, da quando sono state gettate le basi dell’Europa unita, i rapporti tra i vari Stati si sono molto intensificati anche dal punto di vista degli scambi culturali sicché, anche se la “famiglia” si è allargata e sono subentrati altri problemi, si va diffondendo, almeno tra i Paesi di

più antica tradizione democratica e ad economia più avanzata, una *European way of living*. E questo prima era impensabile.

Dobbiamo impegnarci, ognuno per la sua parte, perché questo patrimonio dia frutti sempre migliori e non si disperda a causa di miopi e suicidi egoismi e particolarismi dei Governi, degli Stati e dei popoli, che però certamente non possono essere ignorati.

È, infatti, evidente come non manchino zone d'ombra visto che se, da un lato – al livello di dichiarazioni e impegni – nessuno nel mondo occidentale nega che il rafforzamento della tutela dei diritti fondamentali costituisce un'essenziale condizione per sviluppare e consolidare l'azione politica di pace all'interno dello spazio europeo e al livello mondiale; dall'altro lato – al livello operativo – soprattutto dopo il manifestarsi dell'attuale crisi economica globale, i singoli Stati europei tendono ad assumere scelte che appaiono andare in controtendenza, tanto da indurre di recente il Presidente dell'Assemblea parlamentare del Consiglio di Europa, il turco Mevlüt Çavusoglu, a ribadire la preoccupazione delle istituzioni europee per la diffusione sempre maggiore di un linguaggio razzista e xenofobo in molti Paesi membri e ad auspicare il ritorno al dialogo interculturale e interreligioso, che continua ad essere il sistema più efficace per evitare pregiudizi e discriminazioni.

È noto del resto il destino dei diritti umani – il cui riconoscimento è connesso a quello della maggior parte dei diritti sociali – è legato più di ogni altro alla logica del cosiddetto “*double standard*” e cioè al fatto che tali diritti sono più popolari se si difendono a casa degli altri piuttosto che a casa propria.

Questa logica non caratterizza solo l'operato delle diplomazie, ma anche quello di ciascuno di noi. Per questo i Governi dei singoli Stati, anche se assumono certi impegni al livello di UE o di Consiglio d'Europa, poi per non perdere popolarità adottano scelte politiche in senso restrittivo, soprattutto quando vengono in considerazione questioni di riconoscimento dei diritti umani – e sociali – dei più deboli e tra questi degli stranieri extracomunitari.

Del resto, non si può dimenticare quanto, ad esempio, è accaduto in Francia con le espulsioni dei Rom in blocco, in Germania con l'amara dichiarazione della Cancelliera Angela Merkel sul fallimento del multiculturalismo nel proprio Paese e l'attribuzione della relativa responsabilità agli immigrati, in Gran Bretagna con la recente dichiarazione del premier David Cameron alla Conferenza sulla sicurezza di Monaco di Baviera secondo la quale il multiculturalismo di Stato è finito, la tolleranza passiva nei confronti degli stranieri ne incoraggia la separazione mentre uno Stato veramente liberale deve promuovere attivamente i valori in cui crede. Neppure vanno dimenticati gli scambi commerciali che normalmente i Paesi europei e occidentali in genere intrattengono con la Cina, benché tutti conoscano e condannino i “*laogai*”, cioè i campi di concentramento ivi esistenti dal 1950, ove sono fabbricati molti prodotti provenienti dalla Cina.

Per non parlare delle reazioni incerte e poco coese degli Stati europei e occidentali in genere alle rivoluzioni dei Paesi del Nord Africa (dal Maghreb al Mashrek), cui stiamo ancora assistendo. Nelle quali, a parte i seguiti della risoluzione n. 1973 del Consiglio di sicurezza dell'ONU per la protezione dei civili libici che si sono opposti a Gheddafi, resta un grande problema umanitario di tutti i migranti provenienti dai diversi Paesi interessati dalle rivoluzioni che, al momento, non sembra avere avuto ancora una risposta adeguata.

In questo contesto si pone la questione del diritto ad ottenere una misura di protezione internazionale da parte di coloro che lasciano il proprio Paese per ragioni non esclusivamente economiche (questione che da anni è all'attenzione della comunità internazionale e che spesso si intreccia con l'attività generale di controllo dell'arrivo e del soggiorno dei cittadini stranieri nel territorio di uno Stato, nonché con l'attività di contrasto del crimine internazionale), ma si pone anche il problema di escludere dalla protezione internazionale soltanto coloro che realmente lo meritano.

Se si passa dalla teoria alla pratica riesce a volte molto difficile distinguere un c.d. "migrante economico" da una persona che ha diritto ad una misura di protezione, sulla base delle regole che gli stessi Stati si sono date, ad esempio con le diverse direttive dell'Unione europea in questa materia, alle quali il nostro Stato ha dato attuazione.

È, infatti, evidente che tutto questo complesso normativo – che, nonostante le criticità sottolineate da più parti, a partire dalla Commissione UE, nel complesso rappresenta una importante evoluzione nel sistema di tutela dei diritti dei migranti – rischia di restare marginale, in ambito nazionale ed europeo, se poi in un momento di difficoltà come quello attuale ciascuno pensa al proprio *particolare*, siano esse le Regioni italiane, siano essi di Stati d'Europa.

Certo, come di recente ha rilevato il Presidente Napolitano, dal punto vista tecnico è necessario un chiarimento sulle regole di Schengen fra i diversi Stati UE, ma c'è da augurarsi che, dal punto di vista politico, ciò avvenga con l'obiettivo di far parlare l'Europa "con una voce sola", come pure ha auspicato il nostro Presidente della Repubblica.

A me sembra che per affrontare nel migliore dei modi il difficile momento che – in ambito nazionale e internazionale – stiamo vivendo e che, nel suo complesso, porta ad interrogarci sul modello di sviluppo da adottare per il futuro – cosa che da tempo fanno molti autorevoli economisti come l'indiano Amartya Kumar Sen il quale, tra l'altro, propone, in contrapposizione con la classica teoria del benessere sociale centrata sull'appagamento mentale soggettivo e non coincidente necessariamente con livelli adeguati di vita, una prospettiva tesa all'effettiva tutela di aspetti centrali dei diritti umani, usando così nuove categorie, capaci di superare i limiti delle analisi economiche tradizionali, che consentono di delineare un nuovo concetto di sviluppo che si differenzia da quello di crescita – sia bene non dimenticare mai che non può esistere nessuna Costituzione, nessuna legge, in nessun paese del mondo che possa prevedere che una donna o un uomo possano essere privati della propria dignità, come è stato ricordato anche nel Rapporto sullo stato dei diritti umani negli istituti penitenziari e nei centri di accoglienza e trattenimento per migranti in Italia, presentato il 17 aprile 2012.

Questo vale nei confronti di tutti i soggetti deboli rispetto ai quali si pone in modo particolarmente "imperioso" la tutela dei diritti umani e sociali.

Per sperare di ottenere dei risultati migliori sarebbe necessario al livello informativo e soprattutto politico venissero diffuse le ragioni – di tipo anche economico – per le quali atteggiamenti di emarginazione e chiusura dei confronti dei soggetti svantaggiati in realtà sono anche poco convenienti in termini di spesa.

Pensiamo, emblematicamente, agli immigrati.

In un recente Dossier statistico sull'immigrazione della Caritas-Migrantes, risulta che la metà dei nordamericani e degli europei, vede l'immigrazione come un problema e che ciò deriva dall'ancora fortemente misconosciuta entità del contributo che la componente immigrata della popolazione continua a offrire allo sviluppo dei Paesi industrializzati.

In Italia, ad esempio, non tutti hanno presente che la suddetta componente è cresciuta a ritmo accelerato negli ultimi vent'anni e che è arrivata non solo a coprire il deficit demografico, ma anche ad arginare gli effetti della crisi economica degli ultimi anni.

Neanche circolano informazioni sui grandi costi – non solo umani – ma anche economici del sistema di detenzione amministrativa e carceraria in cui spesso sono coinvolti gli immigrati, costi che – se non si affrontano con il dovuto coraggio gli ormai noti e annosi problemi di sistema – sono destinati a crescere anche in conseguenza delle sempre più frequenti condanne cui si espone il nostro Paese dinanzi alla Corte di Strasburgo per il fatto di infliggere trattamenti inumani e degradanti, neppure giustificati dalla commissione di fatti penalmente rilevanti.

Una migliore consapevolezza dei reali termini della questione potrà consentirci di fare nostro e “metabolizzare” l'insegnamento di Madre Teresa di Calcutta secondo cui nella vita: «l'ostacolo più grande è la paura».

Al quale fa eco, da un diverso punto di vista, anche il famoso psichiatra Vittorino Andreoli, secondo cui ciò che ostacola la conoscenza è la paura e spesso è proprio questa la molla che fa scattare intolleranze e violazioni dei diritti fondamentali.