

F. Biondi Dal Monte,
*Dai diritti sociali alla cittadinanza:
la condizione dello straniero
tra ordinamento italiano
e prospettive sovranazionali*,
Giappichelli, Torino, 2013, pp. XVI-320

L'aumento dei flussi migratori verso l'Italia ha riportato alla luce le difficoltà connesse alla presenza dei migranti sul territorio. Secondo il rapporto dell'ISTAT, pubblicato nell'agosto 2014, al 1° gennaio dello stesso anno, sulla base dei dati forniti dal Ministero dell'Interno, erano regolarmente presenti sul territorio italiano 3.874.726 cittadini non comunitari.

L'aumento registrato, tra il 2013 e il 2014, è di circa 110mila unità (pari al 3%). I numeri riportati nel suddetto rapporto hanno fatto parlare dei cittadini non comunitari come di una presenza sempre più stabile.

In questa situazione si sono inseriti due ulteriori fattori: da un lato, la crisi economica globale; dall'altro, il cambiamento negli stessi caratteri della migrazione. Infatti, la forza lavoro prevalentemente adulta, e con poche necessità, che in passato giungeva in Italia è stata oggi sostituita da una presenza sempre più stanziale. L'aumento dei ricongiungimenti familiari si è poi accompagnato a un aumento del numero di stranieri in



età pensionabile con conseguenti incidenze sul sistema assistenziale e previdenziale. L'inasprimento della crisi economica e l'intensificarsi delle migrazioni internazionali hanno quindi avuto importanti incidenze sui sistemi di *welfare* e sulle decisioni sociali degli Stati nazionali. Questi ultimi si sono trovati di fronte ad una scelta da compiere: ripensare l'intero Stato sociale o arrivare allo smantellamento di porzioni, settori, dello stesso.

Nel quadro appena descritto si inserisce il libro che qui si segnala al lettore. La ricerca di Francesca Biondi Dal Monte si propone, infatti, di indagare il rapporto tra crisi economica-immigrazioni-diritti sociali. L'assunto di partenza di questo lavoro è la constatazione che allo sviluppo di una popolazione nazionale sempre più composita, dovuta all'inserimento della componente sociale degli stranieri che ha portato con sé istanze e bisogni, ha corrisposto una disponibilità di risorse sempre più limitata da parte del *welfare*. Questo ha comportato una diminuzione delle prestazioni sociali offerte e una maggiore selezione dei loro beneficiari.

2

Gli Stati nazionali hanno iniziato ad adottare quelle che l'Autrice definisce «politiche di appartenenza», tendenza ad attribuire ai propri cittadini un regime di favore rispetto ai nuovi entrati, e «politiche selettive» ovvero la propensione ad accordare l'ingresso degli stranieri solo quando esista una fondata speranza che essi, grazie alla titolarità di un rapporto di lavoro o al possesso di risorse economiche sufficienti, non costituiscano un onere eccessivo per il sistema di *welfare* nazionale.

In virtù di queste politiche, spiega l'Autrice, la condizione di cittadinanza e di residenza prolungata sul territorio vengono assunti a criterio selettore dei beneficiari di un certo diritto (o prestazione). In questo modo, le risorse disponibili vengono

convogliate verso coloro che hanno un legame più intenso con il territorio (nazionale, regionale o locale) con un conseguente risparmio sulla spesa sociale.

Tuttavia, è necessario ricordare come taluni diritti e prestazioni sociali, in quanto fondamentali, spettino a prescindere dalla crisi economica: essi derivano dallo *status* di persona e non da quello di cittadino. Per questa serie di motivi, anche gli stranieri che non sono in grado di fornire le garanzie richieste - come malati, anziani, persone in condizioni di disabilità - hanno diritto a un'attenzione particolare da parte del sistema sociale. È quindi naturale chiedersi, asserisce Biondi Dal Monte, quale sia la legittimità costituzionale delle «politiche di appartenenza» e «selettive» portate avanti dagli Stati.

L'angolo prospettico utilizzato in questo lavoro è quello dei diritti sociali riconosciuti agli stranieri nell'ambito dell'ordinamento italiano, con lo scopo di indagare in quali settori del *welfare* nazionale sia lo *status* di persona (ancor prima di quello di cittadino) a fondare il riconoscimento di diritti e prestazioni. A questo punto è tuttavia opportuno introdurre due precisazioni. In primo luogo, con il termine «straniero» l'Autrice intende riferirsi al cittadino proveniente da Paesi terzi dell'Unione Europea. Inoltre, i diritti sociali che qui vengono indagati sono quelli legati ai «bisogni fondamentali della persona umana»: diritto al lavoro, diritto alla sicurezza sociale, diritto alla salute, diritto all'istruzione, diritto all'abitazione.

3

La riflessione portata avanti mira quindi a comprendere la capacità dei sistemi sociali di rispondere ai nuovi bisogni di tutela e alla necessità di garantire tali diritti anche ai non cittadini.

Lo studio dei diritti sociali nell'ordinamento italiano condotto in questo volume si pone in realtà su quattro livelli di

indagine che accompagnano l'intero testo, influenzandosi a vicenda.

Il primo livello riguarda l'analisi dei diritti sociali dello straniero nella prospettiva del diritto internazionale: in questo sistema di fonti la materia delle migrazioni può essere classificata secondo due macrocategorie. La prima contiene quegli strumenti come Convenzioni o Dichiarazioni che, facendo perno sulla tematica generale dei diritti umani, non disciplinano nello specifico la condizione del migrante ma risultano comunque idonei a condizionare la legislazione statale di riferimento grazie alla loro pertinenza alla persona umana. Esempi a questo riguardo sono la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950.

Il secondo livello di indagine si concentra sulla condizione dello straniero come regolata dalle fonti dell'Unione Europea. Nonostante le iniziali resistenze degli Stati membri, intenti a conservare la propria sovranità in materia, l'Unione è intervenuta a disciplinare alcune condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini stranieri, ampliando l'ambito di intervento europeo sul tema dell'immigrazione. In questo settore, due categorie di discipline hanno contribuito alla definizione dei diritti sociali dei cittadini di Paesi terzi: quelle direttamente incidenti in materia di immigrazione e quelle relative ad ambiti più generali. Esempi sul primo punto sono la Direttiva 2003/109/CE «Relativa ai cittadini di Paesi Terzi che siano soggiornanti di lungo periodo»; la Direttiva 2009/50/CE «sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi Terzi che intendono svolgere lavori altamente qualificati».

Le previsioni che affrontano invece questo tema in modo più generale sono contenute nella normativa europea in materia di

“non discriminazione”, adottata con la Direttiva 2000/43/CE che stabilisce il divieto di disparità di trattamento per motivi razziali o etnici, e la Direttiva 2000/78/CE che stabilisce la parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro.

Il terzo piano di studio analizza i diritti sociali dello straniero nella Costituzione italiana e nella legislazione nazionale. La Carta costituzionale non contiene indicazioni specifiche riguardo alla definizione di «straniero» e in relazione ai suoi diritti. La tutela costituzionale dei cittadini di Paesi terzi dell’Unione europea muove quindi dalla lettura sistematica di tre disposizioni: l’art. 2 (come chiarito dalla Corte costituzionale fin dalla sentenza n. 120/1967) nella parte in cui «riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo» che spettano al singolo in quanto essere umano; l’art. 3 che contiene il «principio di egualianza e di parità sociale» che deve essere applicabile a ogni persona e non solo ai cittadini; ed infine, l’art. 10 comma 2 in virtù del quale la condizione giuridica dello straniero deve essere «regolata dalla legge in conformità delle norme e dei Trattati internazionali».

5

Per quanto riguarda invece la legislazione nazionale, Biondi Dal Monte analizza in modo dettagliato il d.lgs. 28 luglio 1998, n. 286 («Testo unico in materia di immigrazione») con il quale, per la prima volta, si è adottata una disciplina organica in materia andando a regolamentare sia il sistema degli ingressi, sia i diritti dello straniero presente sul territorio. Il Testo unico viene preso come punto di riferimento nel volume in quanto tale normativa dedica una particolare attenzione ai diritti sociali dello straniero: trattamento del lavoratore straniero (art. 22 ss.), salute dello straniero regolarmente (art. 34) o irregolarmente presente sul territorio (art. 35), assistenza sociale (art. 35), istruzione (art. 38 ss.), accesso all’abitazione (art. 40).

Il quarto – e ultimo – piano di analisi sottende ai diritti sociali dello straniero fra Stato e Regioni. Queste ultime hanno affermato, in diverse occasioni, il riconoscimento di tali diritti ai migranti direttamente nelle disposizioni dei propri statuti regionali, con specifico riferimento anche ai profughi e ai rifugiati.

L'Autrice definisce questo sistema, composto da organismi internazionali, Unione europea, Stato, Regioni ed enti locali, come un «ordinamento complesso» e intrecciato, nel quale convivono soggetti istituzionali e ordinamenti tra loro distinti e interagenti.

Una prima peculiarità del libro in esame risiede, dunque, in questa attenta analisi e ricostruzione delle fonti e della legislazione sull'immigrazione e sui diritti sociali degli stranieri che permette di comprendere lo stato dell'arte in materia dal punto di vista della legislazione e della giurisprudenza nazionale e sovranazionale. Una seconda peculiarità sta nell'aver affrontato questi temi sotto la lente prospettica della cittadinanza. Una cittadinanza che attribuisce diritti e doveri ma che, tuttavia, non deve far dimenticare la necessità di garantire comunque anche allo straniero, persino non regolarmente presente nel territorio dello Stato, tutti i diritti fondamentali, come previsto dall'art. 2 del Testo unico.

In materia di immigrazione la legislazione italiana, a fronte di alcune aperture, ha rivitalizzato quella contrapposizione tra cittadino e straniero (con l'aggiunta della condizione di "residente sul territorio") per il riconoscimento di determinati diritti sociali, dando vita una "frammentazione" della condizione giuridica dello straniero.

Le critiche e i problemi sottolineati dall'Autrice – e qui risiede a mio avviso un elemento di particolarmente interesse – sono tuttavia accompagnati da alcuni spunti e riflessioni. In



anno IV, n. 3, 2014

data di pubblicazione: 23 novembre 2014

Recensioni

primo luogo si ricorda all'interprete del diritto la necessità di confrontarsi costantemente e muoversi all'interno dell'intreccio normativo sopra descritto, mettendo in luce le interazioni e le influenze tra i differenti livelli di governo e le giurisprudenze. Questo comporta, in secondo luogo, una lettura sistematica delle fonti normative prodotte dai differenti attori che, a vario titolo, intervengono in materia di immigrazione.

Infine, secondo l'Autrice, l'aumento dei flussi migratori impone il bisogno di ripensare la questione dei fondamenti legittimi della cittadinanza e della relazione tra cittadino e Stato affinché i criteri della concessione della cittadinanza sappiano interpretare i mutamenti sociali e demografici in atto: infatti «non si possono appiattire i diritti della persona su quelli del cittadino».

Beatrice Catallo

(Dottoressa magistrale in Studi europei)

7