



IL MULTICULTURALISMO ALLA PROVA DELLA DEMOCRAZIA

OCCIDENTALE

I diritti degli stranieri nei territori di accoglienza

di

Carlo Di Marco

*(Professore aggregato di diritto pubblico,
Università degli studi di Teramo)*

11 gennaio 2012

Sommario: **1.** Premessa - **2.** Politiche migratorie e multiculturalismo nell'Italia berlusconiana - **3.** ... Segue: nell'Italia delle regioni - **4.** Il diritto etnicizzato - **5.** Utilitarismo e politiche migratorie nel quadro europeo - **6.** Alcuni simboli del multiculturalismo di fronte alle corti - **7.** ...Segue: di fronte alla Corte di Strasburgo - **8.** ...Segue: di fronte al giudice italiano. Il paradigma della ragionevolezza - **9.** Alcune riflessioni conclusive.

1. Premessa

Il problema del multiculturalismo legato al fenomeno delle migrazioni dai paesi del sud del mondo, non solo non ha trovato una positiva e dialettica soluzione negli stati e nell'Unione europei attraverso la creazione di strumenti inclusivi ma resta uno dei principali nodi irrisolti per le democrazie nei paesi del vecchio continente. In particolare, da un punto di vista giuridico tale problema si misura con il grado di attuazione dei principi di eguaglianza, di partecipazione politica e del pluralismo culturale, capisaldi dei sistemi costituzionali del XXI secolo; sotto un profilo più segnatamente sociologico, sul come si possano conciliare, nel tessuto sociale, esigenze di democrazia tradizionale e diversità identitarie e culturali al fine di

rendere possibili risposte di convivenza presso le nostre collettività, di fronte all'esodo di dimensioni bibliche che si verifica nel mediterraneo¹.

In Italia, anche a causa di politiche piuttosto discriminatorie, il Rapporto con le diversità etnico-culturali assume progressivamente caratteri che spesso contrastano con i principi fondamentali della Costituzione pluralista, allontanando la prospettiva del riconoscimento multiculturale. Ciò ha determinato lo svilupparsi di una giurisprudenza inclusiva caratterizzata da nuovi principi interpretativi come quello di *ragionevolezza*, volti ad ostacolare, da un lato, malcelate tendenze del legislatore statale a posizioni di chiusura nei confronti del fenomeno dell'immigrazione e delle esigenze inclusive che esso comporta, dall'altro, alla difesa dei più elementari principi di eguaglianza su cui si basa l'intera costruzione democratica della nostra Costituzione².

Nei livelli territoriali di governo (regioni ed enti locali), invece, si delineano novità di tutto interesse che fanno ben sperare in un rilancio, partendo dai livelli territoriali di governo, di una nuova e più dialettica visione del multiculturalismo³.

2. Politiche migratorie e multiculturalismo nell'Italia berlusconiana

Per un periodo piuttosto limitato, le politiche statali italiane in materia di immigrazione conoscono – pur se in modo blando ma tendenziale – una caratterizzazione progressista specie con l'entrata in vigore del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*) che si basa, notoriamente, sulla legge 6 marzo 1998, n. 40 recante la *disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, meglio nota come *Turco-Napolitano*. In realtà, anche i provvedimenti legislativi testé richiamati hanno propri riferimenti in precedenti legislativi tendenzialmente progressisti. Si pensi alla legge 28 febbraio 1990, n. 39 di conversione del D.L. 30 dicembre 1989, n. 416, recante *norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato* (la c.d. legge Martelli). Questa, pur definita legge *emergenziale*, racchiude in effetti un sistema normativo di accoglienza, poiché punta

¹ Gli studi sociologici più recenti, ad esempio, puntano la loro attenzione su come costruire nei sistemi politici europei, politiche incentrate su modelli multiculturali aventi riguardo alla storia delle popolazioni locali e della loro dimensione culturale, coniugandole con quelle di altre popolazioni immigrate nei nostri territori (cfr. MARTINIELLO 2000; A. RUFFILLI-A. TOSOLINI 2004). In altre parole, ci si chiede: la coesione sociale è «compatibile con la diversità culturale e identitaria o presuppone necessariamente un collante culturale condiviso da tutti gli individui?» (MARTINIELLO 2000, 14).

² Sui temi dei diritti degli immigrati nell'area mediterranea v. per tutti, G. SALERNO, 2008.

³ V. *infra*, par. n. 3.

all'inclusione, all'apertura verso gli immigrati e al riconoscimento per essi di diritti e possibilità d'inserimento. Ma difetta di elementi concreti di attuazione e se, da un lato, incoraggia l'ingresso per via del suo orientamento inclusivo, dall'altro, in assenza di strumenti reali di accoglienza e integrazione, finisce per alimentare la clandestinità.

La legge c.d. Turco-Napolitano, per quanto sotto il profilo dei principi, dei diritti umani e delle politiche sociali si collochi nella traccia progressista dell'inclusione e dell'integrazione multietnica, presenta un neo enorme: l'istituzione dei CPT (Centri di Permanenza Temporanea). Tali strutture sono pensate, all'inizio, come centri per ospitare lavoratori immigrati privi di permesso di soggiorno, ma la mancanza del permesso, all'entrata in vigore della Turco-Napolitano, è una situazione che ricade nel novero degli illeciti amministrativi. Ne deriva che la situazione di irregolarità, da un lato, non è imputabile agli stessi immigrati per via della cattiva funzionalità di leggi (pur se piene di buone intenzioni) prive di reali strumenti di operatività, dall'altro, non acquisisce ancora rilevanza penale. Nondimeno, la permanenza presso questi centri è obbligatoria e non sana la situazione di irregolarità: se ne esce dopo trenta giorni di detenzione c.d. amministrativa (ma i tempi sono notoriamente sempre più lunghi) con un foglio di via.

Il passo successivo compiuto dalla legislazione italiana non migliora la situazione, ma, se possibile, la peggiora ulteriormente. Con la prima svolta offerta dalla Legge 30 luglio 2002, n. 189, meglio conosciuta come Bossi-Fini⁴, si lega la permanenza degli immigrati a un *contratto di soggiorno*, che è un contratto di lavoro ma presenta pur sempre il carattere della provvisorietà anche quando è a tempo indeterminato. L'art. 5, comma 3 *bis* del d.lgs. n. 286/1998, come modificato dalla legge Bossi-Fini, infatti, prevede tre diverse tipologie di durata della permanenza: la prima, relativa a ad uno o più contratti di lavoro stagionale, in cui il permesso di soggiorno non può superare i nove mesi; la seconda, riferita ad un Rapporto lavorativo subordinato a tempo determinato in cui il permesso non può superare un anno; la terza, concernente un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, in cui la permanenza non può andare oltre i due anni. Il contratto di soggiorno per lavoro subordinato ex art. 5 *bis* del d.lgs. n. 286/1998, pertanto, ha sempre e comunque una durata limitata e una natura tutt'altro che inclusiva dello straniero nel mercato del lavoro italiano. Da ciò discende, come è stato fatto notare, anche in considerazione del peso della presenza dei lavoratori extracomunitari sulla crescita, una intrinseca inadeguatezza della soluzione legislativa alle

⁴ La legge citata nel testo reca *modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo*.

esigenze del mercato del lavoro in Italia⁵. Si è detto, infatti, che il c.d. *tasso di attività*⁶ relativo agli stranieri è molto alto, raggiungendo il 73,5% come accade per i nostri emigranti in Germania⁷.

Un altro aspetto di particolare rilievo, riguarda l'alto grado di *regolarità* e di garanzie che i contratti di soggiorno impongono al datore a favore dei dipendenti extracomunitari. L'articolo 5 *bis* sopra citato, infatti, nel definire i contenuti del contratto di soggiorno per lavoro subordinato, impone al datore di lavoro: *a)* garantire al lavoratore la disponibilità di un alloggio rientrante nei parametri minimi di legge per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica; *b)* una volta finita la permanenza, impegnarsi al pagamento delle spese di viaggio per il rientro del lavoratore nel proprio Paese. Ma tali garanzie imposte dalla legge sono quasi sempre disattese e/o aggirate: le documentazioni relative agli adempimenti del datore sono caratterizzate da un elevato grado di inattendibilità e si verificano frequentissimi casi di mancato rinnovo dei contratti al fine di evitare gli adempimenti *de quibus*. La situazione testé rappresentata contribuisce inevitabilmente ad aumentare la precarietà dei rapporti di lavoro e le situazioni di irregolarità, che si traduce in innalzamento della disoccupazione degli immigrati e nell'aumento della clandestinità⁸. In un quadro legislativo così contraddittorio, emerge chiaramente che la situazione di irregolarità in cui versano varie centinaia di migliaia di lavoratori immigrati, non è voluta da questi ultimi, bensì da una legislazione che nella migliore delle ipotesi ha mostrato solo buone intenzioni, arenandosi, in seguito, nelle secche di scelte governative di chiusura e di discriminazione⁹. E, con l'entrata in vigore di due provvedimenti successivi: il D.L. 23 maggio 2008, n. 92, *misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. [1, 1° co, L. 24 luglio 2008](#),

⁵ PUGLIESE 2010, 7. La scelta legislativa in argomento, sostiene l'A., non tiene conto della complessità del mercato del lavoro in Italia. Il presupposto della temporaneità, sia nel rapporto di lavoro a tempo determinato, che in quello a tempo indeterminato, prescinde dalla complessità del lavoro in Italia: nell'edilizia e nell'agricoltura, ad esempio, il tipo di temporaneità che il mercato del lavoro richiede, è diverso da quello imposto dalla legge. Nel settore industriale, invece, la temporaneità è addirittura improponibile. Ancor più il requisito della temporaneità è improponibile quando il datore di lavoro è un'intera famiglia (il caso dei collaboratori familiari) in cui si instaurano rapporti persino affettivi e di carattere domestico.

⁶ È l'incidenza della popolazione presente a qualunque titolo nel mercato del lavoro sulla popolazione totale.

⁷ PUGLIESE 2010, 4. È ormai un dato acquisito che gli immigrati in Italia abbiano un tasso di attività superiore a quello degli italiani nonostante la loro condizione del lavoro sia molto più precaria. I lavoratori immigrati occupati, secondo dati riportati nell'opera citata, superano un milione e mezzo, ma se si aggiungono quelli disoccupati si calcola una popolazione attiva di lavoratori stranieri di circa un milione e 750 mila unità. Da ciò discende un tasso di attività che raggiunge il valore del 73,5%.

⁸ PUGLIESE 2010, 8 ss.

⁹ È stato rilevato, a tal proposito, che «nel corso del secondo e del terzo governo Berlusconi sono state prese una serie di iniziative che, coerentemente con lo spirito della legge "Bossi-Fini", hanno progressivamente introdotto elementi di chiusura e discriminazione. La "Bossi-Fini" aveva lasciato in piedi grosso modo l'impianto del TU ma fu poi il taglio dei fondi a rendere impraticabili le politiche sociali che la legge prevedeva. [...] È con il terzo governo Berlusconi che si è verificato un vero e proprio salto di qualità. L'insieme delle norme di politica sociale progressiste contenute nel TU comincia a essere smantellato.» (così PUGLIESE 2010, 8).

[n. 125](#) e la L. 15 luglio 2009, n. 94, *disposizioni in materia di sicurezza pubblica*, si passa dal precedente quadro legislativo nazionale che si potrebbe definire, tutto sommato, nonostante i marcati profili di contraddittorietà cui sopra si è fatto cenno, *di tolleranza* (o di *solidarietà*), a quello dell'*ordine pubblico*¹⁰.

I caratteri salienti del primo dei due provvedimenti richiamati, infatti, sono: *a*)-la diminuzione da dieci anni a due di reclusione – oltre altri casi previsti dalla legge –, come condanna minima inflitta allo straniero ovvero al cittadino comunitario, quale condizione per il suo allontanamento dal territorio dello Stato¹¹ (diventa possibile, in altri termini, essere espulsi dal territorio italiano a seguito di una condanna penale di due anni, mentre prima bisognava averne conseguita una di almeno dieci); *b*)-si aggrava la posizione dello straniero condannato a pene restrittive della libertà personale per i delitti previsti dal titolo I del Cod. penale¹²; *c*)-si inaspriscono le pene previste contro chiunque dichiari o attesti falsamente l'identità, lo stato o altre qualità della propria o dell'altrui persona¹³; *d*)-si inserisce fra le circostanze aggravanti comuni del reato (art. 61 Cod. pen.) per chi lo commette, il fatto di trovarsi illegalmente sul territorio nazionale¹⁴; *e*)-si punta decisamente all'isolamento degli immigrati che si trovano in condizione di irregolarità – passata, quest'ultima, già dalla sfera amministrativa a quella penale – introducendo un'integrazione al Testo Unico di cui al d.lgs. 286/1998 che vieta a chiunque di dare alloggio in immobili in sua disponibilità, o cedere gli stessi a stranieri in condizione irregolare, prevedendo per tale reato la reclusione da sei mesi a tre anni¹⁵.

¹⁰ Come non leggere tale orientamento persino nell'uso dei termini che si rinvengono nelle novelle legislative? Si pensi alla modifica apportata dall'art. 6 del D.L. n. 92/2008 che muta la denominazione dei Centri di Permanenza Temporanea ovvero Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza, in Centro di Identificazione ed Espulsione quale nuova denominazione delle medesime strutture.

¹¹ Art. 235 C. penale, *Espulsione od allontanamento dello straniero dallo Stato*, come sostituito dalla lett. *a*) del 1° co dell'art. 1, D.L. n. 92/2008, convertito in legge, con modificazioni, con L. n. 125/2008.

¹² Art. 312 C. penale, *Espulsione dello straniero*, come sostituito dalla lett. *b*) del 1° co dell'art. 1, D.L. n. 92/2008, convertito in legge, con modificazioni, con L. n. 125/2008.

¹³ Art. 495 C. penale, *Falsa attestazione o dichiarazione a un pubblico ufficiale sulla identità o su qualità personali proprie o di altri*, come sostituito dalla lettera *b-ter*) del 1° co dell'art. 1, D.L. n. 92/2008, convertito in legge, con modificazioni, con L. n. 125/2008.

¹⁴ L'art. 1 1° co lett. *f*) del D.L. n. 92/2008, convertito in legge, con modificazioni, con L. n. 125/2008, introduce tale circostanza aggravante aggiungendo il n. 11-*bis* che recita: «*l'aver il colpevole commesso il fatto mentre si trova illegalmente sul territorio nazionale*». Successivamente, la Corte costituzionale, con sentenza 5-8 luglio 2010 n. 249, accogliendo la questione sollevata dal Tribunale di Ferrara, dichiara l'illegittimità dell'art. 61, numero 11-*bis*, del codice penale.

¹⁵ La legge di conversione n. 125/2008 introduce il comma 5-*bis* all'art. 12 del d.lgs. . 286/1998 che così recita: «*Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque a titolo oneroso, al fine di trarre ingiusto profitto, dà alloggio ad uno straniero, privo di titolo di soggiorno, in un immobile di cui abbia disponibilità, ovvero lo cede allo stesso, anche in locazione, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni. La condanna con provvedimento irrevocabile ovvero l'applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale, anche se è stata concessa la sospensione condizionale della pena, comporta la confisca dell'immobile, salvo che appartenga a persona estranea al reato. Si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni vigenti in materia di gestione e destinazione dei beni confiscati. Le somme di denaro ricavate dalla*

Particolare importanza riveste l'aggravante della clandestinità: lo *status* dell'essere irregolare prescinde da qualsiasi reato e l'aggravante incrina la tradizionale connotazione dell'ordinamento penalistico italiano, contrastando con fondamentali principi costituzionali¹⁶. In questo quadro normativo delineato nel provvedimento in parola, tuttavia, l'innovazione che maggiormente suscita il dibattito in dottrina e il dubbio dei giudici, risolto in prima battuta dalla Corte costituzionale con una decisione diventata oggetto di uno scrutinio dottrinale di grande interesse, è senz'altro la sostituzione dell'art. 54 del d.lgs. 267/2000¹⁷. A seguito di

vendita, ove disposta, dei beni confiscati sono destinate al potenziamento delle attività di prevenzione e repressione dei reati in tema di immigrazione clandestina».

¹⁶ PULITANO', 2008. Il CSM, in un parere del 1 luglio 2008 esprime la forte riserva secondo cui l'esistenza di uno *status* di carattere amministrativo (l'essere irregolare), non può necessariamente comportare l'esistenza di una situazione di pericolosità automatica. Vari giudici penali emanano ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale dopo poco tempo dall'entrata in vigore della norma aggravante (AVETA, 2010, p. 39, nota 113).

¹⁷ La sentenza di cui si tratta nel testo è la n. 115 del 4 aprile 2011. Fra i primi commenti v. CARRER 2011; PARISI 2011. L'art. 6 del D.L. n. 92/2008 sostituisce l'articolo 54 del d.lgs. 267/2000, recante la disciplina delle attribuzioni del Sindaco nelle funzioni di competenza statale. Come è noto, il provvedimento di cui parliamo, nel sostituire l'articolo 54, modifica sensibilmente, la materia delle ordinanze sindacali. In particolare, tali ordinanze, che trovano radice giuridica nell'art. 153 del R.D. n. 148 del 1915, attribuiscono al Sindaco un potere *extra ordinem* per intervenire in casi di particolare urgenza e necessità (le ordinanze c.d. *contingibili e urgenti*). Con l'introduzione dei commi 4 e 4-bis del novellato art. 54, si trasforma la configurazione dei requisiti della *contingibilità e dell'urgenza* quali limiti all'intervento *extra ordinem* del Sindaco, in precedenza riferito alle materie dell'emergenza sanitaria e dell'igiene locale. Si stabilisce, infatti, che in qualità di ufficiale di Governo il Sindaco possa emanare ordinanze *anche* (coniunzione nodale contenuta nel 4° co) contingibili ed urgenti a prevenzione di possibili *gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana*, la cui definizione viene operata da un successivo provvedimento del Ministro dell'Interno emanato il 5 agosto 2008. Per alcuni riferimenti bibliografici sulle ordinanze ex art. 54 novellato, v. ROSSI 2009; ITALIA 2010; DESII 2010. La sentenza n. 115/2011 sopra menzionata, per quanto non sia questa la sede per un commento, merita – non foss'altro che per la sua portata interpretativa all'indirizzo di un'innovazione molto controversa – una maggiore attenzione da parte nostra. La questione di costituzionalità, sollevata in via incidentale dalla Regione Veneto, è molto complessa perché coinvolge tante ragioni. Il giudice rimettente riporta un lungo elenco di articoli della Costituzione, dal 2 al 118, da far pensare, secondo uno dei primi interpreti della sentenza in argomento, ad un contrasto che riguarderebbe *tutta* la Costituzione (così CARRER 2011, cit., par. 2). Effettivamente le doglianze coinvolgono importanti profili: il sistema delle fonti definito dalla Costituzione (il provvedimento violerebbe tale sistema poiché ai sindaci sarebbe conferito un potere assimilabile a quello della legislazione primaria); i principi di riserva di legge e legalità sostanziale in materia di sanzioni amministrative; l'eguaglianza sostanziale e il principio di indivisibilità delle Repubblica. Fra i motivi di doglianza, forse quello più rilevante ai fini della nostra ricerca, si solleva da parte del rimettente anche il presunto contrasto con il principio costituzionale del pluralismo culturale, politico, religioso e scientifico. Il dettato normativo, nella sua versione contestata, sembrerebbe voler sottoporre ai principi fondamentali dell'ordinamento solo le ordinanze *extra ordinem*, ma, a fronte delle argomentazioni della difesa erariale protese a contestare le linee portanti di quelle del giudice *a quo* – negando la valenza di provvedimenti normativi alle nuove ordinanze sindacali e quanto a questa impostazione consegue –, la Corte si concentra nell'analisi quasi logica della frase che contiene la norma contestata. La sua riscrittura, omettendo una sola virgola, quella che precede immediatamente la congiunzione *anche*, muterebbe il suo senso logico e tutte le ordinanze sindacali, siano esse di natura contingibile e urgenti ovvero di ordinaria amministrazione, risulterebbero sottoposte al rispetto dei principi generali dell'ordinamento. Non potendoci qui soffermare su questa interessante argomentazione della Corte (si fa rinvio ai due commenti già citati in apertura della presente nota), ci limitiamo a evidenziare che con questa sentenza di accoglimento parziale si dichiara incostituzionale l'articolo 45, 4° co. del TUE, come sostituito dall'art. 6 D.L. n. 92/2008 convertito, nella parte in cui comprende la locuzione «, *anche*» prima delle parole «*contingibili e urgenti*». Il giudice delle leggi interviene così con decisione su una norma che, nell'argomentazione dello stesso, «*viola la riserva di legge relativa, di cui all'art. 23 Cost., in quanto non prevede una qualunque delimitazione della discrezionalità amministrativa in un ambito, quello della imposizione di comportamenti, che rientra nella generale sfera di libertà dei consociati*» (punto 6, cons. dir.); viola l'art. 97 Cost. che istituisce una riserva di legge relativa (la pubblica amministrazione può soltanto dare attuazione a quanto previsto dalla legge), come limite «*posto a*

tale innovazione, infatti, si origina nel Paese una lunga serie di ordinanze sindacali che investono moltissime presunte situazioni di *contingibilità e urgenza* andando spesso ad incidere in situazioni di grande disagio dei migranti irregolari. Un'immagine certo non edificante per l'Italia, già da tempo sotto osservazione di vari contesti transnazionali per i quali persisterebbe e troverebbe fertile terreno, nel nostro Paese, una spiccata tendenza del legislatore nazionale verso orientamenti di tipo razzistico e xenofobico anche nei confronti dei richiedenti asilo politico. Con riferimento alle etnie Rom e Sinti, ad esempio, l'Italia risulta da tempo oggetto di attenzione da parte del Parlamento europeo. Nota è, a tal proposito, la risoluzione adottata il 15 novembre 2007 sui diritti di circolazione nei territori degli stati membri¹⁸. Ancora, sulla direttiva 2004/38/CE, il 10 luglio 2008 il Parlamento europeo adotta una ulteriore risoluzione¹⁹ in cui si esortano le autorità italiane ad astenersi dal raccogliere le impronte digitali dei Rom, partendo, fra gli altri, da una ricognizione dei provvedimenti legislativi del Governo che dichiarano lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi in Campania, Lazio e Lombardia, e dalla preoccupazione espressa dallo stesso Garante italiano per la protezione dei dati personali²⁰. Vasta eco sulla stampa e presso l'opinione pubblica desta, inoltre, il Rapporto di Thomas Hammarberg, Commissario ai diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa, uscito a Strasburgo il 16 aprile 2009²¹, a seguito della sua

garanzia dei cittadini, che trovano protezione, rispetto a possibili discriminazioni» (punto n. 7, cons. dir.); lede «il principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge, giacché gli stessi comportamenti potrebbero essere ritenuti variamente leciti o illeciti, a seconda delle numerose frazioni del territorio nazionale rappresentate dagli ambiti di competenza dei sindaci» (punto n. 8, cons. dir.).

¹⁸ *Risoluzione del Parlamento europeo del 15 novembre 2007 sull'applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*, P6_TA(2007)0534, in www.europarl.europa.eu. In questo atto, il Parlamento europeo, a fronte delle minacce più o meno esplicite da parte di esponenti del Governo italiano di espulsione dei cittadini romeni, nel considerare – fra le altre cose – che «la libera circolazione delle persone è una libertà fondamentale e inalienabile, riconosciuta ai cittadini dell'Unione dai trattati nonché dalla Carta dei diritti fondamentali, e che essa costituisce uno dei pilastri della cittadinanza europea»; che «i Rom sono ancora oggetto di discriminazioni e di abusi nel territorio dell'Unione e che l'integrazione, l'inserimento sociale e la protezione di tale minoranza sono, purtroppo, obiettivi ancora da conseguire»; che, in particolare, un fatto di cronaca molto grave (l'uccisione di una donna italiana di cui è accusato un rumeno) ha scatenato un'aggressione razzista ai danni di cittadini rumeni e altro, ribadisce il valore della libertà di circolazione delle persone come fondamentale principio dell'Unione e come caposaldo della cittadinanza europea. Ricorda, altresì, la risoluzione in argomento, i limiti (*molto precisi*) entro i quali è racchiusa la possibilità di allontanare un cittadino dell'Unione da parte di uno Stato membro ai sensi della direttiva 2004/38/CE; si compiace per la dichiarazione congiunta fra i vertici dei governi italiano e romeno, ma non manca di stigmatizzare «*recenti dichiarazioni rilasciate alla stampa italiana da Franco Frattini, Vicepresidente della Commissione, in occasione dei gravi episodi verificatisi a Roma*», ritenute contrarie «*allo spirito e alla lettera della direttiva 2004/38/CE*», atto che il Parlamento richiede espressamente (allo stesso Vicepresidente) di rispettare.

¹⁹ *Risoluzione del Parlamento europeo del 10 luglio 2008 sul censimento dei rom su base etnica in Italia*, P6_TA(2008)0361, in www.europarl.europa.eu.

²⁰ L'esortazione è motivata dalla convinzione espressa che tale raccolta delle impronte costituirebbe chiaramente «*un atto di discriminazione diretta fondata sulla razza e sull'origine etnica, vietato dall'articolo 14 della CEDU, e per di più un atto di discriminazione tra i cittadini dell'Unione Europea di origine rom e gli altri cittadini, ai quali non viene richiesto di sottoporsi a tali procedure*».

²¹ CommDH(2009)16, in www.coe.int

visita in Italia dal 13 al 15 gennaio 2009, in cui incontra esponenti del Governo, delle amministrazioni locali, rappresentanti di organizzazioni non governative al fine di verificare il rispetto dei diritti umani dei migranti e delle minoranze. Senza voler qui pretendere un esame dettagliato del Rapporto – che merita, tuttavia, approfondita lettura – ci limitiamo a segnalare che Hammerberg esprime profonda preoccupazione sui provvedimenti del Governo in materia di immigrazione e asilo già adottati o in adozione (la penalizzazione dell'irregolarità, l'aggravante della irregolarità e l'obbligo per i medici di denunciare chi ha bisogno di cure ma è in posizione di irregolarità). Nel Rapporto, il Commissario si esprime negativamente sulla prospettiva della criminalizzazione dell'immigrazione irregolare poiché è ritenuta misura sproporzionata. Tale politica, prosegue Hammerberg, finisce per provocare ulteriore emarginazione dei migranti nonostante la maggioranza di essi contribuisca allo sviluppo degli stati e delle società europee. Infine, il Commissario raccomanda, fra le altre cose, maggiore severità legislativa contro le discriminazioni e la creazione di appositi organi di controllo indipendenti²². Non meno duro, nello stesso periodo in cui si collocano le circostanze sopra evidenziate, il Rapporto dell' International Labour Conference, 98th Session, 2009²³, secondo cui in Italia sarebbe in crescita la discriminazione e la violazione dei diritti umani nei confronti dei migranti. Razzismo e xenofobia persistono anche contro i richiedenti asilo politico e i rifugiati, contravvenendo la convenzione OIL n.143 del 1975 sulla promozione della parità di opportunità di trattamento dei lavoratori migranti, che il nostro Paese ratifica nel 1981. Le eccezioni sollevate da tale Rapporto si estendono dalla questione delle impronte digitali alla retorica discriminatoria di alcuni leader politici che associano i Rom alla criminalità, creando nella pubblica opinione un clima diffuso di ostilità e antagonismo sociale. Per tornare ai nostri provvedimenti legislativi, nella legge n. 94/2009 l'aspetto più rilevante ai fini della nostra ricerca, sarebbe l'esclusione, all'art. 1, 22° co, lett. g), dall'obbligo di esibizione del permesso di soggiorno per gli stranieri irregolari che si rivolgono ai servizi sanitari e quelli che accedono alle prestazioni scolastiche obbligatorie, ma quella che non appare nemmeno come una buona intenzione viene nettamente contraddetta dalla modifica di alcuni articoli del Codice penale. È stato infatti introdotto il reato di ingresso e soggiorno illegale e la modifica di cui all'art. 3, 60° co della legge n. 94/2009 inasprisce la pena pecuniaria per «*il pubblico ufficiale il quale omette o ritarda di denunciare all'autorità giudiziaria, o ad un'altra autorità che a quella abbia obbligo di riferirne, un reato di cui ha avuto notizia nell'esercizio o a causa delle sue funzioni*», prevista nell'art. 361, 1° co del Cod.

²² Sulla situazione delle etnie Rom e Sinti, v. fra gli ultimi: LOY 2009.

²³ v. in www.ilo.org.

pen. È noto che l'art. 362 obbliga anche un *incaricato di pubblico servizio* (non necessariamente un dirigente) alla denuncia di un reato del quale abbia avuto notizia nell'esercizio o a causa del suo servizio. Naturalmente questo quadro normativo non depone certo a favore dell'inclusione e dell'integrazione. Si pensi che anche un dirigente scolastico e/o sanitario che venga a conoscenza della posizione irregolare delle persone con le quali entra in contatto potrebbero sentirsi obbligato a darne segnalazione alla autorità.

Il c.d. *pacchetto sicurezza*, di cui sopra abbiamo esposto i caratteri salienti, si muove in una direzione tracciata quasi contemporaneamente alle direttive comunitarie che esamineremo più avanti, creando, secondo alcuni studiosi, un vero e proprio diritto penale-amministrativo *della diseguaglianza*²⁴ che assume, nei provvedimenti in argomento, una carica *simbolica* inusitata. Alcune norme, infatti, non hanno un vero e proprio valore sostanziale, esse si muovono in un livello di immagine, extragiuridico e propagandistico, che determina nell'opinione pubblica un certo valore suggestivo. Molto utile per la creazione di un certo senso comune tendenzialmente intollerante che a tratti potrebbe concretizzarsi in manifestazioni xenofobiche più o meno marcate. Ad esempio, il trasformare il *centro di permanenza temporanea ed assistenza* in un *centro di identificazione ed espulsione*, come si è fatto notare²⁵, ha certamente un impatto di forte suggestione nell'opinione di un certo elettorato. La strada imboccata dal legislatore nazionale, in questi ultimi anni, con gli esempi appena riportati, sembra indirizzarsi ad una forma propagandistica di criminalizzazione della diversità che è stata definita di *populismo penale*²⁶.

Anche la politica criminale deve essere improntata a principi di eguaglianza e ragionevolezza. Non certo a presunzione di pericolosità *ex lege* dell'attore. Ma il c.d. *pacchetto sicurezza*, come se non bastasse, introduce il reato di ingresso clandestino²⁷ delineando i tratti essenziali

²⁴ RODOTA', 22 maggio 2008.

²⁵ V. *supra*, nota n. 8.

²⁶ Così in PELISSERO, 2007, IV p. 684.

²⁷ È così nell'art. 1, 16° co, lett. a) p.to 1 della legge 94/2009. Con sentenza n. 250/2010, la Corte costituzionale dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, aggiunto dall'art. 1, 16° co, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94, di cui ai punti 6, 7, 8, 9, 10 e 11 del Considerato in diritto, sollevate dal Giudice di pace di Lecco, sezione distaccata di Missaglia, e dal Giudice di pace di Torino. Il giudice delle leggi, infatti, fra le altre cose, afferma che, diversamente da quanto sostenuto dal giudice rimettente, non si possa ritenere che, introducendo nell'ordinamento la contravvenzione di ingresso e soggiorno illegale nel territorio, si finisca per penalizzare «una mera "condizione personale e sociale" [...] della quale verrebbe arbitrariamente presunta la pericolosità sociale. Oggetto dell'incriminazione non è un "modo di essere" della persona, ma uno specifico comportamento, trasgressivo di norme vigenti. Tale è, in specie, quello descritto dalle locuzioni alternative "fare ingresso" e "trattenersi" nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del testo unico sull'immigrazione o della disciplina in tema di soggiorni di breve durata per visite, affari, turismo e studio, di cui all'art. 1 della legge n. 68 del 2007: locuzioni cui corrispondono, rispettivamente, una condotta attiva istantanea (il varcare illegalmente i confini nazionali) e una a carattere permanente il cui nucleo antidoveroso è omissivo (l'omettere di lasciare il territorio nazionale, pur

di un diritto *speciale* per i migranti in cui la restrizione delle libertà personali rappresenta non già l'*extrema ratio*, bensì la regola²⁸. In altri termini, con ferimento alla limitazione della libertà individuale, quell'eccezionalità delle circostanze in base alla quale è istituita la riserva di legge e di giurisdizione nell'art. 13 Cost., incontra qui una deroga in danno dei migranti. In caso di restrizione di polizia, per essi non vale la regola dell'eccezionalità e dell'urgenza! L'irregolarità, come si è visto, per lo più causata da una normativa interna molto contraddittoria, per altro legata ad una fenomenologia storica epocale di migrazioni tutt'altro che spontanee e desiderate dagli attori; quasi sempre indotte dalla fame e dalle guerre, diventa crimine, e la restrizione della libertà individuale è regola *ex se*.

3. ...Segue, nell'Italia delle regioni

Nel quadro normativo nazionale ed europeo che sopra è stato brevemente delineato, in Italia emergono delle novità piuttosto recenti e interessanti, che fanno seguito alle innovazioni contenute nella revisione del Titolo V della Costituzione.

La prima novità sostanziale che in sé, sotto alcuni punti di vista come vedremo, sembra presentare un rilievo molto rilevante nel lungo processo attuativo del regionalismo, è che prima della revisione del Titolo V mai si era verificato che lo Stato sollevasse una questione di costituzionalità su leggi regionali relative alla materia dell'integrazione degli immigrati²⁹. In seguito, invece, si apre una vertenza generalizzata dinanzi alla Corte costituzionale fra Stato e regioni, poiché il primo, quasi a voler innalzare una barriera contro l'apertura e l'integrazione multiculturale proveniente da alcuni importanti legislatori regionali, solleva il conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte su quasi tutte le leggi regionali che su questa materia si succedono sino ad oggi³⁰.

Ma il contrasto che si manifesta tra lo Stato e le regioni (avente con tutta evidenza natura politica) fra due modi di intendere le tematiche legate al fenomeno delle migrazioni, si fa sentire già a seguito dell'entrata in vigore della l. n. 94/2009, allorché varie regioni assumono

non essendo in possesso di un titolo che renda legittima la permanenza» (Sent. n. 250/2010, punto 6.2 *Considerato in diritto*).

²⁸ CAPUTO, 2009, I.

²⁹ RONCHETTI n. 00/2010; ID., n. 03/2011.

³⁰ Eclatante l'impugnazione dell'intera legge regionale Emilia – Romagna n. 5 del 2004 (cfr. sent. n. 300 del 2005), recante *Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati*, ritenuta per intero, dallo Stato, una vera e propria *intrusione* nelle proprie competenze esclusive. Si veda, per maggiore completezza, RONCHETTI n. 00/2010.

posizioni critiche, specie in riferimento all'obbligo dei medici di denunciare i migranti non in regola³¹.

Il primo problema che si manifesta nel contrasto di cui parliamo, è quello della effettività di alcuni diritti fondamentali aventi natura universale nei confronti anche dei migranti non in regola con il permesso di soggiorno. Su tale problema di fondo si avverte, dalla giurisprudenza costituzionale esaminata, l'esistenza di due diverse sensibilità: l'una, appartenente alla classe politica nazionale, rivela un'impermeabilità ad una reale integrazione nel tessuto sociale dei migranti provenienti da situazioni politiche economiche e sociali disumane, l'altra, appartenente ai livelli territoriali di governo, nei quali le rispettive classi politiche danno prova di un'apertura inclusiva senz'altro nuova. Secondo lo Stato, in riferimento a talune leggi regionali, ci sarebbe addirittura l'intenzione di favorire il soggiorno di stranieri che dimorano irregolarmente nel nostro territorio³². Tale posizione si riferisce ad alcune leggi regionali in base alle quali risultano garantiti a tutti i cittadini, anche stranieri privi di titolo di soggiorno, alcuni interventi socio assistenziali urgenti e indifferibili, in mancanza dei quali risulterebbe vanificato ogni riconoscimento dei diritti umani fondamentali e universali³³. Di rimando, la Corte costituzionale si erge a tutela di tali diritti che spettano alla persona, fra essi l'assistenza sanitaria che coinvolge la sfera della dignità umana e deve essere riconosciuta anche agli stranieri qualunque sia la loro posizione rispetto alla normativa che disciplina la materia dell'ingresso e del soggiorno nel territorio dello Stato³⁴.

Un altro profilo sottolineato dalla dottrina – che certo non può essere trascurato nella generale prospettiva di attuazione del principio di valorizzazione delle autonomie locali *ex art. 5 Cost.* – è ravvisabile nell'importante ruolo cooperativistico che gli enti locali potrebbero svolgere rispetto allo Stato, in riferimento allo svolgimento delle sue funzioni esclusive. Nel quadro degli adempimenti statali relativi al rilascio e al rinnovo dei permessi di soggiorno, infatti, in base ad un Protocollo d'intesa fra Stato e ANCI del 2006, si intende procedere ad un'attribuzione progressiva ai comuni di competenze istruttorie. In vari casi la Corte costituzionale interviene per confermare, in punto di legittimità costituzionale, un ruolo attivo delle autonomie³⁵.

³¹ Su questo e altri punti, si veda la ricostruzione fatta in RONCHETTI n. 00/2010, cit., 3 ss.

³² In particolare, i pronunciamenti della Consulta cui nello studio menzionato nella nota precedente è fatto riferimento sono: sentt. nn. 134 e 269 e ordinanza n. 275 del 2010. Essi si riferiscono ai contenziosi aperti dallo Stato avverso le leggi delle regioni Marche, Toscana, Liguria.

³³ Ad esempio lo Stato impugna la legge regionale Toscana 9 giugno 2009, n. 29, recante *Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana*.

³⁴ RONCHETTI n. 00/2010, 4 ss.

³⁵ V. sentt. nn. 156/2006 e 269/2010. Si veda *amplius* RONCHETTI n. 00/2010, 7 ss.

In realtà, il problema di fondo è nella interpretazione *estensiva* da parte dello Stato del dettato costituzionale di cui all'art. 117, 2° co, lett. a) e b). Per esso, infatti, tale dettato si riferisce a un'estensione di materie molto ampia, mentre per la Corte il campo d'azione della legislazione esclusiva dello Stato si limita ai soli profili della programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno degli stranieri extracomunitari³⁶. Per il resto, le materie riguardanti altri ambiti come l'abitazione, l'istruzione e i servizi sociali, hanno riguardo a profili specifici di integrazione degli stranieri e rientrano nelle competenze concorrenti e residuali delle regioni. Questa distinzione è molto significativa poiché fa riferimento a due piani distinti del fenomeno migratorio: sul primo, l'ingresso degli stranieri, sul secondo, il loro soggiorno e la loro integrazione. Nell'interpretazione della Corte, inoltre, colpisce come il secondo piano – che concerne l'accoglienza, l'integrazione, il riconoscimento dei diritti universali mediante i servizi – veda coinvolti in prima fila gli enti territoriali, per loro natura, soggetti istituzionali più vicini alle collettività di migranti e ospitanti.

Con riferimento al merito delle leggi regionali impugnate dallo Stato dinanzi al giudice delle leggi, solo al fine di avere un quadro più completo, potremmo soffermarci, pur se brevemente, sull'esame di alcuni di questi provvedimenti. La L.R. Liguria del 20 febbraio 2007, n. 7, recante *norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati*, modificata con L.R. 6 marzo 2009, n. 4, richiamando espressamente i principi della Costituzione e di una serie molto significativa di dichiarazioni e convenzioni internazionali³⁷, persegue finalità di «*integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini non comunitari, operando per l'affermazione e la difesa dei diritti fondamentali della persona umana*» (Art. 1, 1° co),. Traspare netta, nella legge in argomento, la finalità di osteggiare ogni forma di razzismo o discriminazione, dichiarando espressamente, peraltro, l'indisponibilità della Regione ad ospitare nel proprio territorio strutture o centri di trattamento e identificazione personale dei cittadini stranieri immigrati. Questo perché tali strutture sono viste come contrarie all'esigenza di garantire «*una sinergica e coerente politica di*

³⁶ V. sentt. nn. 201/2005 e 134/2010.

³⁷ Sono esattamente: la Dichiarazione fondamentale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948; la Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato del 28 luglio 1951; la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti, adottata con risoluzione 45/158 del 18 dicembre 1990; la Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989; la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992, limitatamente ai capitoli A e B); la Dichiarazione e il Programma d'azione di Pechino dalla IV Conferenza mondiale sulle donne, per promuovere l'attribuzione di poteri e responsabilità alle donne; la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000; la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996); la Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione su immigrazione, integrazione e occupazione del 15 gennaio 2004; la direttiva 93/96/CE del Consiglio, del 29 ottobre 1993, relativa al diritto di soggiorno degli studenti.

interscambio culturale, economico e sociale con i popoli della terra, nel rispetto della tradizione del popolo ligure e della sua cultura di integrazione multi-etnica» [Art. 1, 3° co, lett a)]. Questa legge, con lo scopo di definire indirizzi per idonei interventi atti a perseguire l'integrazione degli stranieri immigrati e il loro libero rientro nei Paesi di origine, istituisce il *Piano regionale triennale per l'integrazione dei cittadini stranieri immigrati* (Art. 5). Tale piano presuppone un ruolo strategico anche degli enti locali. Istituisce altresì la *Consulta regionale per l'integrazione dei cittadini stranieri immigrati* (Art. 7) con funzioni consultive e propositive. La legge si propone obiettivi di Tutela, accoglienza straordinaria e reinserimento nei paesi d'origine; una serie di interventi di settore di carattere sociale volti ad assicurare politiche abitative, istruzione interculturale, formazione e qualificazione professionale, rafforzamento delle pari opportunità ecc..

Simili le finalità della L.R. Toscana 9 giugno 2009, n. 29, *norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana*, che le trasferisce significativamente sul piano dei «*principi del pluralismo delle culture, del reciproco rispetto e dell'integrazione partecipe*» (Art. 1, 1° co), creando come strumenti operativi il *Piano di indirizzo integrato per le politiche sull'immigrazione* (Art. 5) e il *comitato per le politiche dell'immigrazione* composto da rappresentanti degli enti locali e del mondo della società civile tramite le associazioni (Art. 6, 16° co).

Sulla stessa scia si colloca la L. R. Puglia 14 dicembre 2009, n. 32 *norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia* che, nel rispetto dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili della persona, si pone la finalità precipua di concorrere alla «*tutela dei diritti dei cittadini immigrati presenti sul territorio regionale, attivandosi per l'effettiva realizzazione dell'uguaglianza formale e sostanziale di tutte le persone*» (Art. 1, 1° co). La legge è strutturata in maniera organica, coinvolge gli enti locali in un importante ruolo cooperativistico e di programmazione; istituisce la *Consulta regionale per l'integrazione degli immigrati* (Art. 7), l'*Osservatorio regionale sull'immigrazione e diritto d'asilo* (Art. 8) e definisce le politiche per l'integrazione degli immigrati prevedendo una serie di importanti strumenti operativi di carattere sociale (Tit. III).

Altri interventi legislativi regionali – come la L.R. Campania 8 febbraio 2010, n. 6, *norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania*; la L.R. Marche 26 maggio 2009, n. 13, *disposizioni a sostegno dei diritti e dell'integrazione dei cittadini stranieri* e altre ancora che possono essere trovate nel vasto campo della legislazione regionale – si muovono, nel fenomeno migratorio, nella direzione dell'inclusione suggellando così un netto contrasto fra Stato e regioni in una materia in cui si misura la tenuta dei più

importanti principi del pluralismo occidentale. Da un lato le tendenze neo-centriste, criminalizzanti e a tratti filo-xenofobiche dello Stato, dall'altro, l'orientamento inclusivo, pluralistico e multiculturale delle regioni italiane.

4. Il diritto etnicizzato

Tornando alle tematiche del diritto *diseguale*, la creazione di nuovi *status* personali mediante la degradazione implicita di alcuni diritti universali in determinati provvedimenti europei (come lo svilimento dei legami familiari, meglio esaminati più avanti), possono orientare le giurisprudenze nazionali alla rielaborazione delle categorie giuridiche tradizionali³⁸ e favorire il fenomeno della *eticizzazione del diritto*. Con questa espressione si fa riferimento al fenomeno dell'inclusione, nel fondante giurisprudenziale, di valori etnico-culturali differenziati rispetto a quelli europei, che ispirano i giudici in modo piuttosto creativo. In altri termini, i giudici nazionali in vari casi riconoscono la peculiarità di determinati comportamenti cultural-sociali differenziati da parte dei soggetti incriminati, provenienti da culture e consuetudini extraeuropee³⁹. Quelli nazionali, come è stato detto, «*elaborano "sacche di diritto diseguale" che fanno da pendant alle trasformazioni in atto a livello comunitario*»⁴⁰. Da questo punto di vista, si osserva che esiste un dialogo fra giudici nazionali e diritto europeo particolarmente contrastato: un canale di collegamento definito *pericoloso*⁴¹. Da un lato, infatti, il legislatore europeo tende al restringimento di determinati diritti agli extracomunitari (il diritto all'unità familiare e alle libertà personali, ecc.), dall'altro, molti giudici nazionali danno vita a una giurisprudenza marcatamente etnico-culturale. Ma in questa pratica giurisprudenziale solitamente priva di precisi riferimenti normativi positivi, si osservano due ulteriori tendenze: l'una, maggioritaria, volta a *stemperare* conflitti culturali che determinerebbero forti fenomeni di disadattamento, riuscendo anche a prestare tutela a soggetti socialmente più deboli (donne, bambini ecc.), l'altra, basata su interpretazioni spesso deformate delle culture d'origine degli extracomunitari che, invece, confligge con il quadro normativo consolidato e/o con quello moral-culturale occidentale, finendo per sortire l'effetto contrario a quello precedente, e acuire i contrasti. A tale ultima situazione si riferiscono

³⁸ FUCCILLO, 2008.

³⁹ La componente culturale influenza più o meno intensamente la formazione degli ordinamenti e dunque anche della giurisprudenza. Sia essa europea che nazionale. Su tale fenomeno, si vedano: SALERNO, 1990, II; TAYLOR, 1993. Vero è che l'interpretazione giudiziaria così orientata, pur se costituisce utile e importante riferimento culturale e giuridico, rappresenta solo una componente di un processo culturale inclusivo che nell'Europa della criminalizzazione della diversità, per vero, non trova molto spazio.

⁴⁰ AVETA, 2010, p. 52

⁴¹ *Ibid.*

esempi come quello della tendenza francese al riconoscimento di consuetudini e normative d'altre culture, mediante l'archiviazione di casi, ovvero la comminazione di condanne attenuate nei confronti di genitori e donne propensi alla pratica dell'infibulazione⁴².

La nascita di un diritto diseguale, non è da ritenere un fatto occasionale nello scenario politico europeo: attraverso i più recenti provvedimenti comunitari sui rimpatri e sui ricongiungimenti familiari, si afferma la diseguaglianza come modello regolativo del fenomeno dell'immigrazione⁴³. Diventa regola la diseguaglianza! La stretta connessione, inoltre, fra diritto comunitario e diritto dei paesi membri dell'UE propaga i nuovi modelli di esclusione o, al contrario, di *eccessivo riconoscimento dell'alterità culturale* che pure è diseguaglianza. Per via dell'esistenza di diritti diversamente declinabili si assiste a una degenerazione del multiculturalismo come valore e un regresso del diritto occidentale.

Sulla base dei principi fondamentali costituzionalmente garantiti a partire dal secondo dopoguerra, i legislatori occidentali, più che ignorare le motivazioni più profonde del fenomeno migratorio e dei benefici che da esso ottengono le economie dei paesi ospitanti, dovrebbero dar vita ad un diritto *colto*, di più ampie vedute, che determini la pacifica convivenza fra culture diverse, che indichi la tolleranza e l'inclusione, che prescriva efficaci strumenti di riconoscimento della diversità culturale e religiosa. Attualmente, da come le corti trattano alcune specifiche tematiche particolarmente sensibili e indicative (come quello del velo islamico), si evince come il rapporto con le c.d. *istanze identitarie* non presenti sufficienti caratteristiche di equilibrio.

In realtà, secondo una recente interpretazione, saremmo di fronte ad un processo di riesumazione del concetto medievale di *diritto segmentato* (che non ha riguardo agli individui singolarmente intesi, bensì alle categorie) come parametro di «*orientamento e metro della disuguaglianza nella attribuzione dei diritti*»⁴⁴. Con riferimento al diritto europeo, infatti, nella c.d. Direttiva rimpatri⁴⁵ si proclamerebbero meritevoli obiettivi e il rispetto dei diritti umani nei processi di rimpatrio, ma, in effetti, si dettano disposizioni di carattere securitario che fanno delineare un diritto *diseguale* per gli extracomunitari, prescindendo dalle motivazioni che, nei singoli stati membri, hanno determinato l'irregolarità. Per es. in Italia – dove l'irregolarità è creata essenzialmente da una legislazione che, all'inizio, si manifesta di buoni propositi ma di impossibile attuazione, in un secondo momento (quello attuale), come

⁴² Il tema del riconoscimento di pratiche e consuetudini di altre civiltà nella giurisprudenza italiana e, più in generale, quello della convivenza fra famiglia tradizionale con quella multietnica, sono ampiamente trattati in BOUCHARD, 2000, I; GUAZZAROTTI, 2002.

⁴³ AVETA 2010, 8.

⁴⁴ *Ibid.*, 12.

⁴⁵ Si tratta della Direttiva 2008/115/CE.

legislazione di criminalizzazione dell'irregolarità – la direttiva in argomento, inevitabilmente, crea un diritto diseguale per la responsabilità dei legislatori, non dei migranti⁴⁶.

L'aspetto più vessatorio della direttiva rimpatri, è quello di consentire agli stati membri di privare gli extracomunitari della libertà individuale, seppur per tempi limitati, in assenza di qualsiasi reato commesso (in Italia la clandestinità diventerà reato molto dopo la direttiva rimpatri), ma può una direttiva europea creare limiti alla libertà individuale oltre quelli stabiliti nelle costituzioni degli stati membri? Senza parlare delle modalità operative della detenzione nei Centri di Permanenza Temporanei. Questa situazione è definita di «*pericolosa deriva autoritaria nelle politiche europee sull'immigrazione*»⁴⁷.

I tempi limitati della custodia (massimo sei mesi) possono essere persino prolungati in mancanza di cooperazione dello Stato estero di provenienza o di destinazione. Appare piuttosto singolare che la libertà individuale, valore universalmente riconosciuto, possa essere limitata per via della mancata collaborazione di un Paese a pratiche amministrative che riguardano l'individuo. Se i tempi si allungano, peraltro, non sono previste garanzie di carattere giurisdizionale a tutela dell'individuo malcapitato. Questo segna una netta divaricazione fra diritti dei cittadini e quelli degli stranieri: la riserva di giurisdizione che caratterizza gli ordinamenti costituzionali interni in tutti gli stati membri, viene sostanzialmente meno per via dell'incertezza dei tempi di restrizione della libertà individuale. Tali tempi, infatti, sono rilasciati ampiamente alla discrezionalità dei singoli stati⁴⁸. La direttiva in argomento, peraltro, si muove in aperto contrasto con le raccomandazioni che promanano dall'atto internazionale adottato dal Comitato dei ministri nel quale, invece, emerge chiaramente lo scopo sociale delle residenze in attesa di rimpatrio degli extracomunitari⁴⁹.

⁴⁶ AVETA 2010, 15.

⁴⁷ *Ibid.*, 16, nota 24.

⁴⁸ *Ibid.*, 18 ss.

⁴⁹ Sono adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 9 maggio 2005 venti linee guida sul procedimento di rimpatrio forzato. Esse si rifanno ai diritti tutelati dalla Convenzione europea per la protezione dei diritti umani e le libertà fondamentali, contenute in cinque capitoli: a)-*Voluntary return*; b)-*The removal order*; c)-*Detention pending removal*; d)-*Readmission*; e)-*Forced removals*. In particolare, un capitolo è dedicato alla detenzione in attesa di allontanamento, ove si indicano, tra l'altro, le circostanze in cui la detenzione può essere ordinata e le rispettive condizioni minime. Si sottolinea che: lo Stato ospite debba assumere misure di promozione del ritorno volontario; l'ordine di allontanamento debba essere perseguito solo conformemente alle leggi nazionali e non dovrebbe applicarsi in presenza del rischio di violenze, torture o trattamenti inumani e degradanti nel paese di ritorno sia da parte del governo sia da parte di altri soggetti. A tale proposito dovrebbero essere assunte utili informazioni da fonti governative e non, e dall'UNHCR, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati. Inoltre, non potrebbe essere effettuata un'ordinanza di rimpatrio in caso di rifiuto da parte dello Stato in cui il migrante dovrebbe far ritorno. In ogni caso è proibita l'espulsione collettiva. Una particolare attenzione andrebbe riferita al terzo capitolo che concerne le modalità di detenzione dopo l'ordine di rimpatrio: la persona detenuta dovrebbe essere informata in una lingua che conosce e avere la possibilità di difendersi; la detenzione dovrebbe essere più breve possibile e rispettosa dei diritti umani; il personale presente all'interno dei

5. Utilitarismo e politiche migratorie nel quadro europeo

Osservando le questioni di cui qui si tratta da un altro punto di vista, si può ritenere che, da sempre, il fenomeno delle migrazioni provenienti dai paesi dell'Africa del nord e del vicino oriente sia stato preso in considerazione con un'ottica incentrata esclusivamente sui bisogni di sviluppo dei paesi europei. Tale approccio, che denota un chiaro orientamento di carattere utilitaristico, si è trasferito e domina nelle politiche migratorie europee. A tal proposito, particolare rilievo riveste la posizione espressa dal Comitato economico e sociale europeo in un noto parere della fine del 2007, significativamente assunto in sessione plenaria con 94 voti favorevoli, nessun voto contrario e 6 astensioni⁵⁰. Nel parere in argomento emerge subito (già nell'introduzione) l'esigenza di superare la visione utilitaristica delle politiche migratorie nei paesi dell'Unione, incentrata unicamente sulle necessità e gli interessi dei paesi di accoglienza. Nella prima parte dell'analisi effettuata dal Comitato, non si nasconde la squilibrata redistribuzione del reddito a livello mondiale che segue l'aumento senza precedenti della ricchezza materiale degli ultimi decenni, riconoscendo che «[l]incremento

luoghi detenzione dovrebbe essere altamente qualificato e in grado di affrontare la situazione specifica; le persone trattenute, inoltre, dovrebbero ricevere degna assistenza medica e ascolto psicologico e non dovrebbero essere detenute insieme a *ordinary prisoners*. I centri di detenzione dovrebbero essere costantemente monitorati da enti esterni e l'accesso dovrebbe essere liberamente consentito a membri dell'UNHCR, del parlamento europeo e altri soggetti qualificati.

Si registra, da ultimo, un'interessante sentenza della Corte di Giustizia secondo cui «*Non si può introdurre, per ovviare all'insuccesso di misure coercitive dirette all'allontanamento coattivo dello straniero senza permesso di soggiorno, una pena detentiva*» [Corte di Giustizia, prima sezione, Sentenza del 28 aprile 2011, procedimento C-61/11 (El Dridi/Governo italiano)]. In altri termini, *La violazione da parte del cittadino di un paese terzo dell'ordine di lasciare entro un determinato termine il territorio dello Stato non giustifica l'irrogazione della sanzione penale della reclusione*. Stabilisce così la Corte di giustizia, osservando in particolare che, non essendo stata trasposta la direttiva rimpatri n.115 del 2008 nell'ordinamento giuridico italiano, essendo scaduto il termine il 24 dicembre 2010, «*i singoli sono legittimati ad invocare, contro lo Stato membro inadempiente, le disposizioni di una direttiva che appaiano, dal punto di vista sostanziale, incondizionate e sufficientemente precise [...] la direttiva sul rimpatrio dei migranti irregolari osta ad una normativa nazionale che punisce con la reclusione il cittadino di un paese terzo in soggiorno irregolare che non si sia conformato ad un ordine di lasciare il territorio nazionale*». Il giudizio della Corte fa seguito alla proposizione della questione pregiudiziale da parte della Corte d'appello di Trento che così interroga: «*Se alla luce dei principi di leale collaborazione all'effetto utile di conseguimento degli scopi della direttiva e di proporzionalità, adeguatezza e ragionevolezza della pena, gli artt. 15 e 16 della direttiva 115 del 2008 ostino:- alla possibilità che venga sanzionata penalmente la violazione di un passaggio intermedio della procedura amministrativa di rimpatrio, prima che essa sia completata con il ricorso al massimo rigore coercitivo ancora possibile amministrativamente;- alla possibilità che venga punita con la reclusione sino a quattro anni la mera mancata cooperazione dell'interessato alla procedura di espulsione, ed in particolare l'ipotesi di inosservanza al primo ordine di allontanamento emanato dall'autorità amministrativa*». La Corte condivide le preoccupazioni della Corte d'Appello e così conclude: «*Una sanzione penale quale quella prevista dalla legislazione italiana può compromettere la realizzazione dell'obiettivo di instaurare una politica efficace di allontanamento e di rimpatrio nel rispetto dei diritti fondamentali*».

⁵⁰ Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Politica comunitaria di immigrazione e di cooperazione con i paesi d'origine per promuovere lo sviluppo* (2008/C 44/21).

*del PIL non riflette con esattezza il grado di sviluppo di una determinata società»⁵¹. Si riconosce altresì che il risultato delle politiche pubbliche nei paesi eufemisticamente definiti *in via di sviluppo* (in tali paesi lo sviluppo è in declino, non già in *progress*), ha portato all'abbattimento dell'esercito dei piccoli produttori agricoli a ad un incremento vertiginoso della disoccupazione e della fame. Alcuni dati riportati nel documento, riguardanti il quadro della povertà e dell'accumulazione della ricchezza nel mondo, sono altamente preoccupanti. In sintesi, la povertà nei paesi sottosviluppati è in aumento, e l'accumulazione della ricchezza nelle mani di poche centinaia di persone nel mondo assume un carattere particolarmente significativo⁵². Tale desolante quadro economico e sociale costituisce la principale causa delle migrazioni dei lavoratori verso i paesi del vecchio continente. Sotto un altro profilo, sottolinea il documento, si registra una sostanziale inattuazione degli impegni per contribuire allo sviluppo dei paesi poveri. Questi, se potessero beneficiare di quegli aiuti, sicuramente potrebbero vedere ridotto il fenomeno delle migrazioni dei lavoratori verso i paesi sviluppati. Ma fra i paesi membri dell'Unione europea questi impegni risultano essere particolarmente disattesi, sicché si registra anche una loro responsabilità diretta sul sottosviluppo del sud del mondo⁵³. Nondimeno, il Comitato ritiene fondamentale il ruolo dell'UE nelle politiche di cooperazione allo sviluppo dei paesi di provenienza, aventi come principali obiettivi la democrazia e i diritti umani. In questo scenario non certo edificante per il futuro, dopo aver manifestato stupore per la mancata ratifica da parte degli stati membri della Convenzione internazionale sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie⁵⁴; nel constatare espressamente che le politiche degli stati membri dell'UE rispondono esclusivamente alle esigenze dei paesi di accoglienza, essendo finalizzate unicamente ai bisogni del nostro mercato del lavoro e del nostro sviluppo economico; nel ritenere che tale spirito utilitaristico si rinviene anche nei problemi di convivenza e di identità fra collettività ospitanti e persone*

⁵¹ *Ibid.*, p.to 2.2.

⁵² Nel p.to 2.9 del Parere del Comitato economico e sociale cit. così si legge: «[I]a povertà nel mondo si è ridotta, ma tale riduzione è dovuta in gran parte allo sviluppo che ha caratterizzato negli ultimi anni la Cina e l'India. Il 20 % più povero della popolazione dispone solo dell'1,5 % del reddito mondiale e ha un reddito inferiore a 1 dollaro USA al giorno. Il 40 % della popolazione mondiale dispone solo del 5 % del reddito mondiale e vive con meno di 2 dollari al giorno. Il 90 % degli abitanti dei paesi OCSE fa parte del 20 % della popolazione mondiale con il reddito più alto. All'altra estremità della scala, il 50 % degli abitanti dell'Africa subsahariana fa parte del 20 % più povero della popolazione mondiale. Le 500 persone più ricche del mondo hanno redditi (senza contare il patrimonio) superiori a quelli dei 416 milioni di persone più povere».

⁵³ Nel p.to 2.16 del Parere, in riferimento ai progressi sul piano degli aiuti, si afferma che essi «sono lenti e la comunità internazionale non sta sostenendo i necessari sforzi politici. Ad esempio pochi Stati membri rispettano l'impegno di destinare agli aiuti allo sviluppo lo 0,7 % del loro PIL. La valutazione intermedia presentata nel 2007 dal Segretario generale delle Nazioni Unite è deludente, i progressi sono modesti e addirittura nel periodo 2005-2006 si è registrata una riduzione pari al 5,1 % degli aiuti allo sviluppo».

⁵⁴ Convenzione internazionale sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la risoluzione 45/158 del 18 dicembre 1990 e in vigore dall'1 luglio 2003, reperibile in inglese e in francese nel sito www.un.org.

provenienti da diverse culture e diversi modi di vivere, il Comitato propone un nuovo quadro normativo internazionale per le migrazioni, incentrato «*sulla Dichiarazione universale dei diritti umani, sul Patto sui diritti civili e politici e sul Patto sui diritti economici, sociali e culturali*»⁵⁵, che comprenda la significativa serie di convenzioni e dichiarazioni internazionali costituenti l'ossatura basilare dei diritti⁵⁶.

Dopo aver approfondito gli aspetti economici che rendono convenienti le migrazioni dei lavoratori sia ai paesi d'origine che a quelli di destinazione e la positività del formarsi di reti transnazionali attraverso le comunità che si insediano nei paesi ospitanti, il Comitato invita l'UE e gli stati membri ad una politica di ammissione coerente con gli obiettivi di sviluppo, secondo il principio per cui «*accogliere significa contribuire allo sviluppo*»⁵⁷. E auspica che si modifichino le politiche che nei paesi membri dell'UE si ispirano pesantemente al criterio dell'utilitarismo, promuovendo la circolazione degli immigrati sia per lavoratori qualificati che per quelli meno qualificati. L'organismo comunitario raccomanda, altresì, che i permessi di breve durata siano caratterizzati da alta flessibilità e integrati da procedure di rientro nei paesi d'origine, nonché da garanzie di nuove assunzioni negli anni successivi. Questo consentirebbe, si legge nel parere, «*che numerosi immigrati utilizzino i canali legali e non si trattengano in Europa in maniera irregolare allo scadere del permesso di residenza*»⁵⁸. Infine, il Comitato propone che si favorisca la migrazione circolare⁵⁹ superando la rigidità delle attuali legislazioni dei paesi membri che non risultano soddisfacenti né per gli immigrati, né per i loro paesi d'origine, né per i paesi ospitanti. Tali legislazioni, invece, secondo il Comitato, devono essere rispettose delle volontà delle persone, proteggendo interamente i diritti fondamentali degli immigrati. Si propone, ad esempio, l'introduzione di un permesso pluriennale di residenza/lavoro per gli stagionali che permetta loro di tornare per cinque anni consecutivi eventualmente prorogabili; la circolazione dei cervelli e il trasferimento di conoscenza attraverso l'ingresso in Europa per un periodo di formazione;

⁵⁵ *Parere del Comitato economico e sociale cit.*, p.to 5.2.

⁵⁶ Nel richiamato p.to 5.2 del Parere, infatti, si elencano tali atti che vanno dalla Convenzione internazionale dell'ONU sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie a quella sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne (CEDAW); dalla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (CERD), a quella sui diritti dei minori (CRC); dalle convenzioni dell'OIL sui lavoratori migranti (C 97 e C 143) alla dichiarazione dell'OIL sui principi e i diritti fondamentali sul lavoro; dal Quadro multilaterale dell'OIL sulle migrazioni per lavoro alla Dichiarazione di Durban e il programma d'azione della Conferenza mondiale contro il razzismo organizzata dall'ONU nel 2001. Tutti in www.un.org.

⁵⁷ *Parere del Comitato economico e sociale cit.*, p.to 10.

⁵⁸ *Ibid.*, p.to 10.4.

⁵⁹ Il carattere circolare delle legislazioni auspiccate consiste «*nel fatto che gli emigranti, temporanei o no, che sono rientrati nel proprio paese di origine, mantengano la possibilità di ritornare legalmente nello Stato europeo in cui hanno risieduto. Promuovere la migrazione circolare significa soprattutto definire dei meccanismi che garantiscano un ritorno flessibile nel paese europeo di residenza*» (*Parere del Comitato economico e sociale cit.*, p.to 11.8)

procedure particolari per la ricerca scientifica: permessi di residenza con ingressi multipli che permettano al titolare di uscire dal territorio comunitario per lunghi periodi senza perdere il diritto di residenza, e semplificazione delle ammissioni per chi abbia lavorato in precedenza come ricercatori o che abbiano condotto degli studi nell'UE, a condizione che i beneficiari rientrino nel proprio paese di origine alla scadenza del permesso⁶⁰. Ma la circolazione dei cervelli presuppone che vi sia il riconoscimento dei titoli di studio dei migranti in Europa, così il Comitato propone, a tal fine, che proseguano e si intensifichino i negoziati tra UE ed i principali paesi di provenienza.

In realtà, a fronte del parere del Comitato economico e sociale sopra brevemente illustrato, oggi le norme comunitarie continuano ad essere improntate all'utilità che i paesi ospitanti ne ricavano. Tale orientamento, infatti, per tornare alla sopra citata Direttiva rimpatri, si conferma in almeno tre profili: la possibilità del rimpatrio degli immigrati extracomunitari nei paesi di transito precedente, non in quelli di origine; l'attenuazione delle garanzie giurisdizionali, come si è visto, nei procedimenti di allontanamento; la detenzione e l'espulsione delle famiglie e dei minori non accompagnati.

Sotto il primo profilo, gli accordi bilaterali con gli stessi paesi, non salvaguardano gli extracomunitari da un punto di vista dei loro interessi (come si indica, si è detto, nel parere del Comitato economico e sociale): in base agli ordinamenti interni dei Paesi terzi, infatti, essi potrebbero essere sottoposti a detenzioni e allungamenti dei tempi di rimpatrio. Inoltre, dal profilo dei diritti umani, la dubbia reputazione internazionale di certi Paesi di destinazione intermedia degli extracomunitari, potrebbe profilare situazioni di violazione della Cedu⁶¹. Emerge un forte indebolimento del diritto di difesa da parte dei migranti: l'assenza di riferimenti all'automaticità dell'effetto sospensivo del ricorso giurisdizionale, infatti, nel testo definitivo della direttiva rimpatri, rilascia alla discrezionalità degli Stati ampie facoltà, come rivedere le decisioni connesse al rimpatrio e sospenderne addirittura l'esecuzione. Si intacca così la tradizione più antica del diritto europeo consistente nella possibilità data ai cittadini di un ricorso giurisdizionale effettivo quale presupposto essenziale del giusto processo. Principio, quest'ultimo, che perde i connotati dell'universalità per trovare applicazione solo per gli individui appartenenti a determinate categorie e non per i migranti.

⁶⁰ *Ibid.*, p.to 11.9.5

⁶¹ Si è fatto riferimento a un caso eclatante: AVETA, 2010 p. 21, nota n.47. Si tratta qui della sentenza *Saadi c. Italia* della Corte dei Strasburgo. Per informazioni v. www.echr.coe.int, ma anche in <http://fortresseurope.blogspot.com/2006/01/corte-europea-allitalia-non-estradare.html>. In sostanza, anche nei casi di espulsione di stranieri per terrorismo, vale il divieto assoluto e inderogabile di sottoporre gli individui a tortura e/o trattamenti inumani.

Sulla sistemazione dei minori la direttiva è, se possibile, ancora più restrittiva. Questa (art. 17) garantisce la sistemazione dei minori non accompagnati in strutture specializzate «*per quanto possibile*». Essa, in altri termini, è intrisa di indifferenza per «*una valutazione complessiva delle caratteristiche del soggetto coinvolto [...] del suo profilo identitario e del suo concreto contesto esistenziale*»⁶². La logica sanzionatoria che pervade la direttiva crea sensibili ostacoli ai ricongiungimenti familiari dei migranti. Si determina così un netto contrasto con i principi che garantiscono la protezione della famiglia *sul piano giuridico economico e morale* come recita l'art. 33 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In questo articolo si percepisce, infatti, l'unità della famiglia come diritto universalmente riconosciuto e inviolabile ai sensi di altri importanti documenti internazionali pattizi, nei quali si riducono al minimo casi e circostanze in cui gli stati possono intervenire a restringere l'autonomia delle relazioni familiari⁶³.

Il punto più importante della direttiva ricongiungimenti⁶⁴ che ne delinea in parte la portata tutt'altro che *progressista*, risiede nell'ampia discrezionalità che viene rilasciata agli stati membri nell'individuazione dei requisiti per ottenere, da parte dei migranti, i diritti garantiti dalla direttiva stessa. Ma se la garanzia dei diritti di riunificazione familiare deve mirare alla protezione della famiglia e al rispetto della vita dei familiari, come detto nella direttiva, affinché si crei quella stabilità socio-culturale che facilita l'integrazione come necessario presupposto, la prevista discrezionalità ampia degli stati membri di cui sopra si è detto appare fortemente inopportuna.

Si delinea, in sostanza, una sorta di *precarizzazione* strisciante della famiglia dei lavoratori migranti in Europa, a cui si affianca anche una scarsa tutela degli interessi dei minori. Dal momento che la famiglia extracomunitaria viene concepita come nucleo che si introduce provvisoriamente in Europa occidentale esclusivamente per motivi economici, l'utilitarismo si evidenzia in maniera piuttosto palese ed essa non può avere aspirazioni di integrazione rispetto al tessuto sociale dei paesi ospitanti. Non a caso, dunque, il legislatore europeo

⁶² AVETA 2010, 25

⁶³ Si va dalla Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo del 1948 (www.un.org/events/humanrights/udhr60) al Patto internazionale sui diritti civili e politici (Il Patto, adottato dall'Assemblea Generale il 16 dicembre 1966, è entrato in vigore nel diritto internazionale il 23 marzo 1976. È stato ratificato dall'Italia il 15 settembre 1978; reso esecutivo con legge 25.10.1977, n. 881. Ratifiche al 1996: 134), dalla Convenzione sui diritti del fanciullo (www.unicef.it/doc/584/convenzione-onu-sui-diritti-dellinfanzia), approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il **20 novembre del 1989** a New York, entrata in vigore il 2 settembre 1990 (**L'Italia ha ratificato la Convenzione il 27 maggio 1991 con la legge n. 176**), alla Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri della loro famiglia (www.onuitalia.it/diritto/convenzioni/Internationa), Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, nella sua risoluzione 45/158 del 18 dicembre 1990.

⁶⁴ È la direttiva 2003-86-CE del Consiglio, 22.09.2003, in G.U.U.E. L.251, 3-10-2003.

trascura l'elemento fondamentale di omogeneità che risiede nell'*affectio familiaris*. Impone, con la direttiva in argomento, «*la ristrutturazione in forma ridotta dei nuclei familiari stranieri, operando una pericolosa scomposizione della concezione della intangibilità della famiglia fondata sui legami di sangue, tipica della tradizione romanistica, per elaborarne una nuova*»⁶⁵.

Il fenomeno cui si è appena fatto riferimento denuncia un processo di mutazione genetica del principio di eguaglianza, che si trasforma a seconda della multietnicità del diritto: fatti che sono all'origine di identici effetti hanno diverse interpretazioni e alcuni di essi trovano giustificazioni inconcepibili per altri. Ne discende la configurazione di un diritto differenziato che si giustifica nell'esistenza e nella coesistenza di differenti origini multietniche. Gli orientamenti dei giudici nazionali dei quali si è appena parlato, infatti, secondo alcuni studi, fanno pensare alla possibilità che nella società multietnica sia concepibile una giustizia «*a trattamenti differenziati a seconda delle origini e delle provenienze geografiche e culturali degli immigrati*»⁶⁶. Attraverso questo dualismo fra diritto europeo dell'esclusione e diritto diseguale dell'inclusione, avente matrice culturale, si determina un «*flusso biunivoco, imperniato sull'individuazione di diritti "declinabili"*»⁶⁷. Ruolo fondamentale, in questo fenomeno già definito *pericoloso*, dovrebbero svolgere le istituzioni europee. Esse, si dice, «*dovrebbero adoperarsi per contribuire ad elaborare forme di sincretismo giuridico idonee ad assecondare l'integrazione interculturale e la ricerca di un ragionevole equilibrio*»⁶⁸ tra interessi e culture spesso contrapposte, individuando una categoria di valori legati al diritto naturale, non negoziabili e non scalfibili né dal diritto comunitario dell'immigrazione, né dal diritto nazionale dell'inclusione.

6. Alcuni simboli del multiculturalismo di fronte alle corti

Una necessaria premessa prima di entrare nel merito specifico dei simboli del multiculturalismo, riguarda l'importanza del fattore religioso nella sfera personale degli individui e dei loro diritti universalmente riconosciuti. Tale fattore, si è sottolineato, «*riempie di contenuti le aspirazioni personali alla libertà, alla eguaglianza, alla tolleranza, alla partecipazione, alla fondazione del consenso: in una parola riempie di contenuti la stessa*

⁶⁵ AVETA 2010, 28 ss. Per un approfondimento sui grossi ostacoli che si frappongono al riconoscimento del diritto di ricongiungimento familiare per le famiglie migranti, CICIRIELLO, 2006, I, 117.

⁶⁶ BOUCHARD, Identità culturale, uguaglianza e diversità, 2001, II, 482.

⁶⁷ AVETA, 2010, p. 54.

⁶⁸ *Ibid.*

dignità della persona nella “riproduzione sociale quotidiana”»⁶⁹. La religione, cioè, non è concepibile, nel fenomeno associativo che riveste caratteri di multiculturalità, come semplice sommatoria delle credenze mistiche delle persone, bensì come fenomeno coinvolgente la persona umana nella sua complessità e nella sua personale esperienza. Le aspirazioni alla libertà di ogni individuo si differenziano e si coniugano con le rispettive convinzioni etiche derivanti dalle personali riflessioni sulla realtà della vita terrena e sul trascendente. E l'essere depositario, pertanto, di un'etica che si tramanda nella cultura costituisce una posizione soggettiva giuridicamente rilevante e tutelata dal costituzionalismo del XX secolo. Si tratta, cioè, di una posizione giuridica tutelabile al pari di ogni altro diritto che circonda la persona umana e ne caratterizza la sfera della dignità personale. Da ciò discende, con tutta evidenza, che quello di avere, praticare e divulgare la propria religione richiede adeguata soluzione giuridica misurabile con un parametro di solvibilità. Questa misura denota il grado di elevazione civile delle società e lo spessore del progresso giuridico degli ordinamenti. Il primato della coscienza individuale permea, influenzandoli, i rapporti intersoggettivi incentrati sull'empatia, la fiducia, la confidenza, l'amore, e trova spazio e veicola i comportamenti: dal livello personale a quello della collettività organizzata e delle organizzazioni che operano nella società civile. Il tema del simbolismo religioso, non può essere affrontato compiutamente in assenza di un quadro di riferimento concettuale come quello sopra succintamente rappresentato.

Nel campo dei simbolismi culturali e religiosi esaminati nelle fattispecie dalle corti europee, quello del velo islamico è certamente il più significativo, avendo la giurisprudenza, molto spesso, accostato il fenomeno dell'indossare veli da parte delle donne islamiche al tema del laicismo che vieterebbe l'esternazione di ogni simbolo religioso specie nei luoghi di lavoro e di studio. In questo senso si sono orientati prevalentemente i tribunali francesi, svizzeri, belgi e tedeschi.

Con particolare riferimento alla giustizia amministrativa francese, tuttavia, la dottrina valuta molto duramente la nota sentenza del *Conseil d'Etat* n. 346893 del 27 novembre 1989⁷⁰, in cui il simbolo religioso è caricato di significati diversi da quelli propri del mondo islamico, giungendo ad arrogarsi (lo Stato francese) il diritto di «*sindacare il comportamento di coloro che in tale religione credono, lasciando intendere che essa menoma la loro dignità e limita la loro libertà*»⁷¹. L'atteggiarsi della giurisprudenza amministrativa francese ispira l'intervento

⁶⁹ SANDRE 1983, 133.

⁷⁰ La sentenza si trova in *Actualité juridique: droit administratif*, 1990, 39.

⁷¹ GAMBINO, 1996 p. 27.

del legislatore che sugella un orientamento giudicato dalla dottrina contraddittorio rispetto alle finalità laicistiche che la stessa postula⁷². Si sostiene, infatti, che uno Stato laico dovrebbe «mantenere un atteggiamento neutrale rispetto alle manifestazioni del pensiero religioso che non compromettono la sfera di libertà altrui, evitando di assumere posizioni pregiudizievoli nei confronti della dimensione identitaria delle minoranze»⁷³.

Risvolti apertamente discriminatori e *eurocentrici*, assumono in Germania, sia la giurisprudenza che la legislazione di diversi Länder⁷⁴. Lo stesso atteggiamento è delle corti inglesi. Fra queste appare consolidata l'idea che le donne debbano essere protette da eventuali pressioni familiari alle quali potrebbero essere state sottoposte al fine di indossare simboli delle religioni d'origine. Un teorema che spesso non tiene in minima considerazione il reale significato di certi simboli nei paesi e nelle culture d'origine⁷⁵, né la circostanza, tutt'altro che

⁷² Si tratta della legge 2004-228 del 15 marzo 2004.

⁷³ AVETA, 2010 p. 62. Altra sentenza francese molto significativa (di cui si tratta nell'opera citata) che procede più decisamente nella direzione restrittiva della precedente è quella del Consiglio di Stato del 27 giugno 2008 con la quale si conferma il rifiuto di concedere la cittadinanza ad una donna marocchina per via dell'uso del *burqua*.

⁷⁴ AVETA, 2010 p. 63. Sul punto, FERONI, 2007 p. 607.

⁷⁵ Tale significativo approccio, per tornare un attimo al legislatore italiano, è fortemente presente nella proposta di legge di iniziativa parlamentare n. 627, presentata alla Camera dei deputati il 30 aprile 2008, recante *modifica dell'articolo 5 della legge 22 maggio 1975, n. 152, in materia di utilizzo di mezzi, anche aventi connotazione religiosa, atti a rendere irriconoscibile la persona*. Senza la pretesa di un commento esaustivo della proposta in argomento, di questa ci limiteremo ad evidenziare alcuni aspetti salienti di particolare importanza. L'aspirazione al trasferimento dei temi che attengono al mondo dei diritti fondamentali dalla loro naturale sede (quella dei caratteri fondamentali della Repubblica pluralista e multiculturale) verso quella della sicurezza e dell'ordine pubblico è particolarmente evidente nella prima parte della relazione alla proposta di legge. Si passa, infatti, in maniera disinvolta, dai diritti fondamentali di manifestazione e professione del pensiero religioso (per i quali, si rammenta, l'unico limite espresso in Costituzione *ex art. 19* è quello del buon costume) alla tematica del divieto di usare qualunque mezzo che ostacoli il riconoscimento della persona operato dalla legislazione vigente (articolo 5 della legge 22 maggio 1975, n. 152, e successive modificazioni); da un'improbabile interpretazione dei testi coranici (secondo cui non violerebbe alcuna sacra scrittura islamica la circostanza che il volto della donna rimanga scoperto) al formale riconoscimento dei principi riconosciuti nel IV Rapporto del programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo umano nei paesi arabi (*Arab human development report 2005. Towards the rise of women in the Arab world*). Nella relazione si torna, però, subito dopo, all'inopinata introduzione di un limite legislativo alla libertà di manifestazione e professione della fede religiosa (oltre l'art. 19 Cost.) che è quello della riconoscibilità della persona per motivi di sicurezza, lasciando sempre il volto scoperto. L'articolato, nel proporre la sostituzione dell'art. 5, l. n. 152/1975, criminalizza i contravventori al punto di prevederne l'arresto da tre a sei mesi (con facoltà di arresto in flagranza) e il pagamento di un'ammenda che va dai 300 ai 600 euro. Sarebbe questa soluzione, secondo i proponenti, un «ribadire l'orientamento italiano al multiculturalismo, costituzionalmente garantito, la libertà di professare la propria religione e di esplicitarla anche con indumenti che palesino il proprio culto, ma nel rispetto della sicurezza di uno Stato laico, consapevole di un'integrazione possibile e necessaria, oggi più di ieri, a cui l'Italia non deve e non vuole rinunciare» (così si legge nella relazione alla proposta di legge n. 627, pg.3, in www.camera.it).

Vi è da aggiungere che altri progetti di legge sono stati presentati, come il C. 2422 Sbai, C. 2769 Cota, C. 3018 Mantini, C. 3020 Amici, C. 3183 Lanzillotta, C. 3205 Vassallo e C. 3368 Vaccaro. Fra questi, la proposta Vassallo, richiamando la normativa in vigore (art.5 della legge 22 maggio 1975, n. 152) che vieta l'utilizzo di mezzi che impediscono il riconoscimento della persona, ritiene che indossare determinati indumenti (quelli che celano integralmente l'identità di chi li indossa come il *burqua*) rientri nel limite posto al divieto consistente nei *giustificati motivi*. Il divieto in parola, infatti, incontrerebbe quel limite perché nel caso di specie si tratterebbe di un indumento che non è diretto ad evitare il riconoscimento ma è motivato da ragioni religiose e culturali. Resta fermo, secondo questa proposta di legge, che su richiesta di un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico

trascurabile, che l'utilizzo del velo islamico possa essere anche deciso liberamente dalla donna musulmana per via di una scelta consapevole dettata da convinzioni cultural-religiose a noi ignote o, quanto meno, da noi non condivise. Ma tant'è: i principi di libertà religiosa che destano il diritto universale alla manifestazione e professione del proprio credo, fatto salvo l'unico limite espresso in Costituzione (il buon costume, *ex art.* 19 Cost.), restano capisaldi del pluralismo culturale che informa il costituzionalismo del XXI secolo.

Con questo non s'intende minimamente negare che possono esservi casi in cui indossare determinati indumenti sia imposto da capi religiosi o dalle stesse famiglie, ma tali situazioni, a tutela dei diritti delle donne, dei minori e in genere dell'individuo, trovano tutela nelle norme penali di tutti i paesi del vecchio continente. Il divieto, dunque, è uno strumento giuridico che finisce per sortire l'effetto contrario rispetto all'obiettivo dichiarato dai proponenti di tali provvedimenti legislativi. Esso esaspera l'integralismo e aumenta i pericoli per l'ordine pubblico. È evidente che tali politiche siano molto distanti dalla logica dell'integrazione e dell'accoglienza, e il multiculturalismo è preso come elemento negativo anziché come una ricchezza nel rapporto di fraterna convivenza fra culture e religioni differenti.

Non ci sembrano, invece, convincenti talune argomentazioni che partono dalla considerazione astrattamente pur valida, secondo cui sotto il *burqua* vi sarebbe una donna culturalmente oppressa e dileggiata. L'indossare taluni indumenti, pertanto, sarebbe sempre il frutto di imposizioni estremistiche, sicché apparirebbe molto opportuno il loro divieto penalmente sanzionato. Peraltro, secondo questa interpretazione, tali indumenti non risponderebbero ad alcuna convinzione religiosa, trovandoci, in realtà, di fronte a una «*pratica barbara dei talebani e degli estremisti, che non costituisce un precetto della religione musulmana*»⁷⁶. Ma

servizio, sussista l'obbligo per il soggetto interessato, di scoprirsi, seppur parzialmente, per lasciarsi identificare. D'altra parte, la proposta Vassallo si conforma alla giurisprudenza amministrativa di secondo grado che, con la pronuncia della VI Sezione del Consiglio di Stato, n. 3076 del 19 giugno 2008, spiega che all'utilizzo del *burqa* non può applicarsi il divieto di cui all'articolo 5 della legge n. 152 del 1975. Pertanto, l'utilizzo dell'indumento in questione costituisce il *giustificato motivo* di cui alla norma in vigore.

Da un altro punto di vista, l'obiettivo della tutela dell'ordine pubblico attraverso il divieto di indossare il *burqa*, nel dibattito parlamentare sulla proposta di legge n. 627, appare decisamente poco convincente ove si faccia rilevare che al momento non esistono valide ragioni «*per temere che dietro a un velo integrale si nasconda un terrorista, sia perché non ci sono stati in Italia attentati ad opera di donne velate, sia perché in Italia il velo integrale è utilizzato da un numero di donne così esiguo che queste attirano inevitabilmente l'attenzione, anche delle forze dell'ordine, il che è esattamente quel che un terrorista cerca di evitare*» (così On Michele Bordo, in Camera dei deputati, I Commissione Affari costituzionali, sed. 22 giugno 2010, res. somm., pg. 47, in www.camera.it).

⁷⁶ Così On Pierluigi Mantini, in Camera dei Deputati, I Commissione Affari costituzionali, sed. 22 giugno 2010, res. somm., pg. 49, in www.camera.it. Il Parlamento, nel controbattere all'intervento dell'On Bordo da cui dissente, e nel richiamare la propria proposta di legge (C. 3018) aggiunge, come da resoconto sommario, che «*[r]ispetto a tali posizioni, intende ricordare che la donna sotto il burqa o il niqab è una donna gravemente offesa, ridotta in schiavitù. Occorre comprendere le cause che possono portare una persona ad accettare più o meno volontariamente una tale prigionia. In ogni modo, non si può non vedere come il burqa o il niqab siano una forma di negazione della dignità della persona sulla base di una concezione in base alla quale la donna è*

nessuno può stabilire a priori che mai vi sia libera scelta da parte delle donne islamiche. E livelli, gradi, differenziazioni cultural-religiosi che si manifestano attraverso vari simbolismi, in condizioni di libera scelta, salvo il buon costume, sono in Italia e negli altri paesi europei di democrazia pluralista, costituzionalmente garantiti.

7. ...Segue: di fronte alla Corte di Strasburgo

Mentre in Italia, varie sentenze hanno mostrato orientamenti di tolleranza, poiché determinati istituti giuridici esistenti per altre specifiche fattispecie, non hanno retto all'esame giudiziario⁷⁷, la Corte di Strasburgo ha mostrato quasi costantemente una chiusura netta nei confronti dei simboli della cultura islamica, quasi a testimoniare la rinuncia a un'apertura multiculturale di dimensione europea che al momento non si intravede.

I giudici dei diritti umani assumono una posizione apparentemente neutrale, ma che nasconde, secondo alcuni, un pregiudizio decisamente eurocentrico che si tramuta in un concetto aberrante: «*la percezione del velo “come nemico simbolico della democrazia in Europa” ed elemento in grado di stimolare il fondamentalismo islamico*»⁷⁸. Questo si traduce nel c.d. *principio del secolarismo* che diventa capace di danneggiare la sfera religiosa anche quando questa non incide né sull'altrui sfera giuridica, né sull'esplicazione dei pubblici poteri. Sul tema dei simboli religiosi, pertanto, le argomentazioni della Cedu, stando agli elementi sopra illustrati, sono orientate in un senso discriminatorio, e indicano agli stati europei un modello

vergogna. [...] Ritiene che chi è a favore del burqa e del niqab è contro i diritti della persona ed i valori liberali, ponendosi in sintonia con i fondamentalisti talebani che impongono tali indumenti. [...] Ci si trova di fronte ad una errata concezione che si fonda sul relativismo dei diritti in favore di una malcelata libertà che, senza regole né principi, potrebbe portare ovunque. Rileva come la propria proposta di legge parta da un assunto preciso, che è divenuto ancora più chiaro dopo l'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione. Evidenzia infatti che la maggior parte dei soggetti auditi ha evidenziato come il burqa e il niqab non costituiscono simboli religiosi. Pertanto, se la qualifica religiosa non può attribuirsi in maniera inequivoca a tali indumenti, allora il bilanciamento tra diritto alla dignità della persona e diritto a manifestare liberamente le proprie convinzioni religiose viene a cadere».

Il dibattito prosegue all'interno della I Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, sulle proposte di legge in argomento, facendo registrare posizioni fortemente divergenti fino alla nomina di un Comitato ristretto su delibera della Commissione stessa nella seduta del 15 febbraio 2011. In data 13 luglio 2011, la Commissione emana un testo base su cui si apre la discussione sugli emendamenti. Tale dibattito si conclude il 2 agosto 2011.

⁷⁷ Ad esempio, il tentativo di contrabbandare l'uso del *Burqua* come mezzo per celare la propria identità – già brevemente esaminato nella proposta di legge Binetti (C. 627) di cui ci siamo occupati per sommi capi nel precedente paragrafo – perché si rendesse possibile l'applicazione del divieto *ex art. 5 l. n. 152/1975*, per la giurisprudenza non ha funzionato per via del mancato accertamento di quella presunta volontà da parte di chi indossa detto abbigliamento. Si veda in tal senso, FOLLA 2009, III.

⁷⁸ v. AVETA, 2010 p. 67, 68. Per un approfondimento, su questo argomento appaiono molto centrati gli interventi di NIGRO 2008, I; BRANCOLINO 2006, I.

influyente che, in mancanza di esplicite posizioni di diverso orientamento da parte degli stessi, è suscettibile di potersi imporre.

Restando in tema di simboli religiosi, tutto quanto sopra esposto fa pensare ad una fondamentale inadeguatezza della Cedu a tenere sotto controllo la fenomenologia in argomento senza giungere alla più o meno esplicita negazione dei diritti fondamentali. Ma sul crocefisso, la posizione del Giudice dei diritti, a dimostrazione ulteriore delle contraddizioni che lo assalgono, rispetto a taluni giudici nazionali (specie quello italiano), si differenzia fortemente. Se il giudice italiano, per esempio, ha tentato di far passare il crocefisso come simbolo non solo di cristianità, ma anche di civiltà avente un valore etico fondamentale per la democrazia⁷⁹, la Cedu non ha concesso nulla a tali argomentazioni giudicandole contrarie ai doveri di imparzialità e di neutralità tipici di uno Stato laico. Esso deve astenersi di imporre anche indirettamente ai cittadini, credenze religiose specie nei luoghi in cui le persone dipendono dallo Stato e/o nei luoghi in cui le persone sono particolarmente vulnerabili⁸⁰. La laicità è un principio astratto e univoco, ma in questo la Cedu contraddice parte della sua stessa precedente giurisprudenza in cui aveva giudicato la laicità come un principio plasmabile nelle singole realtà statali a seconda delle rispettive legislazioni, necessità e tradizioni⁸¹. Insomma, l'applicazione dei diritti nel contesto multiculturale è improntata a un'ampia discrezionalità giudiziaria, in cui la neutralità, dove esiste, non si configura sempre «*come garanzia di democrazia ed integrazione e la rinuncia ai simboli identitari non favorisce la comprensione fra genti e culture diverse*»⁸². In questo campo (quello giudiziario) si appalesa piuttosto chiaramente la crisi dell'idea di uno Stato equidistante e parimente rispettoso delle religioni⁸³.

8. ...Segue: di fronte al giudice italiano. Il paradigma della ragionevolezza

Da un altro punto di osservazione, il fenomeno della soggettivizzazione della *regula iuris* da parte delle corti italiane assume un peso sempre maggiore in presenza del pluralismo

⁷⁹ Nella sentenza Cedu *Lautsi c. Italia* 3 novembre 2009, n. 30814/06, par. 48 infatti, l'Italia considera il crocefisso un simbolo avente valore etico, comprensibile e accettabile indipendentemente dall'adesione alla tradizione religiosa o storica, poiché esso evoca principi accettabili oltre il fatto cristiano (non violenza, uguale dignità di tutti gli esseri umani, giustizia, primato dell'individuo sul gruppo e importanza della sua libertà di scelta, separazione della politica dalla religione, amore per il prossimo fino al perdono del nemico). Insomma, il crocefisso recherebbe un messaggio umanistico che può essere letto indipendentemente dalla sua dimensione religiosa, essendo costituito da un insieme di principi e valori che formano le basi della democrazia. In questo senso v. CATALANI 2008, II, 337.

⁸⁰ AVETA, 2010 p 53.

⁸¹ *Ibid.*, 74 ss.

⁸² *Ibid.*, 75

⁸³ Per un approfondimento su diritti e libertà religiosa v. VENTURA 2002, III, 467.

culturale. Nel processo, infatti, assume molta rilevanza il profilo soggettivo dei destinatari del provvedimento giudiziario e la loro radice etnico-culturale. Il profilo identitario si introduce nella logica processuale dando conto delle diversità⁸⁴. Fra i casi giudiziari più rilevanti, ad esempio, vi è la derubricazione a maltrattamenti in famiglia fatta dalla Cassazione sul caso della presunta riduzione in schiavitù da parte della Corte d'appello di Napoli⁸⁵. Qui la fattispecie riguarda una donna Rom presa mentre praticava l'accattonaggio in presenza di un figlio minore. la Cassazione fa configurare non già il reato di riduzione in schiavitù, bensì quello di maltrattamenti in famiglia, alleviando così notevolmente la sfera delle responsabilità penali della madre. Labile appare, secondo la Cassazione, in presenza di condizioni di assoluta indigenza in cui la richiesta di elemosine diventa una necessità di sopravvivenza – oltre che radicata negli usi e nelle consuetudini di una certa e determinata etnia (rom) –, la distanza fra autorità genitoriale e il suo abuso. In tali circostanze, l'esasperata criminalizzazione degli adulti risulta evitata da una giurisprudenza che ritiene, in fin dei conti, la stessa vita degli adulti già profondamente segnata dalla marginalità sociale ed economica⁸⁶. D'altra parte, la pena non potrebbe essere mai sganciata da una valutazione piuttosto approfondita del soggetto e della situazione concreta su cui si svolge il processo, per cui l'equilibrio da raggiungere fra la sfera della oggettività normativa e quelle della soggettività della fattispecie concreta, è rimesso alla valutazione del giudice e alla sua ragionevolezza. Ma è proprio questo paradigma, peraltro non certo sconosciuto alla giurisprudenza, ad aver indotto alcuni giudici a sollevare la questione di incostituzionalità del nuovo reato di immigrazione clandestina introdotto dalla L. 94/2009⁸⁷. Su tale provvedimento legislativo si esprime in modo piuttosto deciso il tribunale di Pesaro seguito da altri, che censurano la norma attribuyente peso di reato alla condizione di migrante irregolare⁸⁸. Nell'ordinanza di rimessione del tribunale di Pesaro, infatti, si rileva l'assenza di ogni elemento giustificativo che abbia *razionalità giuridico-costituzionale* atto a definire criminalizzata una situazione individuale, che si aggiunge al già esistente modello dell'espulsione amministrativa⁸⁹. Conseguenza necessaria della criminalizzazione *de qua* è l'esclusione ulteriore dell'immigrato clandestino

⁸⁴ AVETA, 2010 p. 118 ss.

⁸⁵ Corte Cass., sent. 44516 del 26 novembre 2008, sez. V Penale.

⁸⁶ BOUCHARD, 2000, I, 19.

⁸⁷ Su questo argomento v. PADOVANI 2009, 33.

⁸⁸ Tribunale di Pesaro, sez. penale, ordinanza del 31 agosto 2009, 7.

⁸⁹ Si afferma, infatti che «"sanzionando penalmente in modo indiscriminato gli stranieri che si trattengono illegalmente nel territorio dello Stato si presuppone arbitrariamente riguardo a tutti l'esistenza di una condizione di pericolosità sociale" in aperta violazione degli artt. 3 e 27 della Costituzione che viceversa richiedono l'accertamento in concreto e con riferimento ai singoli individui della responsabilità penale» (così AVETA 2010, 143).

da ogni forma di solidarietà. Essa comporta l'esposizione di chiunque al concorso di reato ex art. 110 c.p., allorché fornisca accoglienza, solidarietà ausilio a trovare alloggio, nutrirsi e trovare lavoro. La norma così si trasforma da accogliente a escludente. Trasforma in delatori i pubblici ufficiali costretti per legge alla denuncia del reato. Il magistrato sottolinea così il rischio della trasformazione dei rapporti sociali che perdono il principio fondamentale della solidarietà umana e sociale che la Costituzione garantisce.

Il tribunale di Pesaro, d'altro canto, fonda la sua ricostruzione sull'esistenza non solo presunta, ma allocata in una serie di atti e convenzioni internazionali, di una sfera di diritti di ricerca di condizioni di vita più umane, che rendono degno il migrante, anche irregolare, del massimo rispetto. Esiste, in altri termini, un «*diritto nativo, originario, di cittadino del mondo, di partecipare con tutti gli altri uomini e donne della proprietà della terra e del diritto a godere per un'esistenza libera e dignitosa*»⁹⁰. A dimostrazione della circostanza che il diritto positivo non basta, il ricorso a fonti etiche, più che giuridicamente rilevanti – come le dichiarazioni dell'Alto Commissario ONU per i rifugiati, o addirittura un passo del Vangelo secondo Matteo che riporta le parole di Cristo⁹¹ – diventa pratica del giudice. Questo rinvio alla ragionevolezza extrasistemica che si lega al diritto naturale e ad elementi extragiuridici potrebbe costituire l'avvio di una nuova tendenza interpretativa (più ampia) del giudice, sui giudizi che concernono le situazioni più gravi di disagio come quella degli immigrati.

La *ragionevolezza umana* diventa parametro extragiuridico interpretativo dei giudici volto ad evitare il formarsi di ipotesi di diritto *diseguale*. Diventa, per il giudice delle leggi, ad esempio, criterio interpretativo ponderante dei valori costituzionali proprio grazie alla sua natura metanormativa⁹². La Corte, a fronte della differenziazione di trattamento fra cittadini italiani ed extracomunitari, impone una causa giustificatrice idonea a spiegarla e in una nota sentenza del 2005 impone il criterio della ragionevolezza anche in presenza di decisioni legislative che vanno in questa direzione⁹³. Il principio di ragionevolezza si torna a invocare da parte del giudice delle leggi anche in altre sentenze successive, come la n. 306/2008 che si

⁹⁰ Tribunale di Pesaro, sez. penale, cit., 9.

⁹¹ Il Tribunale di Pesaro, infatti fa riferimento al diritto di ogni essere umano di ricercare in qualsiasi parte della terra, fuggendo da situazioni di estrema povertà e degrado, migliori condizioni di vita, citando le parole dell'Alto Commissario ONU per i rifugiati pronunciate in occasione dell'approvazione della direttiva europea sui respingimenti e le espulsioni il 18 giugno 2008, nonché le parole di Cristo riportate in Matteo 25, 35. Anche se i riferimenti religiosi sono da considerarsi con molta cautela per non contraddire il lungo percorso di secolarizzazione del diritto.

⁹² CARIGLIA 2002; MODUGNO 2007.

⁹³ Si tratta della sentenza n. 432 del 2 dicembre 2005 che riguarda una legge regionale della Lombardia relativa alla circolazione gratuita riservata ai soli residenti italiani. L'esclusione dei cittadini stranieri residenti è vista dalla Corte come priva di ogni elemento di ragionevolezza. Su questo caso v. AVETA 2010, 149, 150; ARCONZO 2006, XII; CUNIBERTI 2006, II.

riferisce alla negazione di prestazioni assistenziali quali l'indennità di accompagnamento in mancanza di un titolo di legittimazione alla permanenza in Italia e la titolarità di un reddito; la n. 11/2009 che dichiara l'illegittimità costituzionale della legge finanziaria 2001 nella parte in cui nega la fruibilità della pensione di inabilità agli stranieri in mancanza della carta di soggiorno e della rispettiva posizione reddituale. Detto principio trova, inoltre, ampia applicazione anche nei tribunali di primo grado⁹⁴. Qui la ragionevolezza diventa parametro metagiuridico di conformità delle norme all'idea di giustizia, che comporta la possibilità che la valutazione e il bilanciamento degli interessi effettuati dal legislatore (o dalla pubblica amministrazione) possano essere sottoposti a rivedibilità⁹⁵. La ragionevole equità appare, pertanto, principale criterio guida che deve informare il sistema normativo nella società pluralistica, multiculturale e multi-etnica.

Anche la vicenda relativa all'esclusione di lavoratori extracomunitari dai posti di lavoro nella pubblica amministrazione⁹⁶, posta dinanzi al Tribunale di Bologna che riapre la *vexata quaestio*⁹⁷. Dopo vari richiami alla Convenzione OIL n. 147/1975; alla direttiva 2000/43/CE del Consiglio del 29 giugno 2000 che pone la parità di trattamento fra lavoratori indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica; all'art. 51, 1° co., Cost., che è diretto ad escludere ogni discriminazione fra cittadini in riferimento all'accesso al pubblico impiego; al dettato ricavabile dal combinato disposto fra gli artt. 2, 3 e 43 del D. lgs. 286/1998. Dopo aver, peraltro, approfondito questioni controverse come quella sui limiti posti all'occupabilità dei lavoratori extracomunitari nella p.a. dal DPCM 7 febbraio 1994, n. 174 (che appaiono molto ristretti), in osservanza del principio di eguaglianza ex art. 3 Cost., esclude ogni

⁹⁴ Alcune delle più recenti pronunce della Corte fanno riferimento a questioni di costituzionalità rimesse da giudici di primo grado, ma rinviate con ordinanza al giudice *a quo*. V. ordinanza n. 65 del 2011 (G.U. 2 marzo 2011). In essa la Corte dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 10 *bis* del d. lgs. n. 286/1998, sollevata dal Giudice di pace di Montepulciano e quello di Palermo. Tale dichiarazione consegue alla non sufficiente motivazione da parte del giudice *a quo* in punto di rilevanza. I giudici sollevano la questione di costituzionalità sull'art. 10 *bis* del d. lgs. n. 286/1998, sull'art. 16, 1° co del medesimo d. lgs., e successive modifiche. La principale delle doglianze del Giudice di Pace di Montepulciano è nel ritenere che la norma censurata introdurrebbe nell'ordinamento giuridico una sanzione che criminalizza la condizione del migrante anziché proteggere un bene costituzionalmente garantito, violando così i principi di ragionevolezza e di proporzionalità. Con l'Ordinanza n. 84 del 7 marzo 2011 (G.U. 16 marzo 2011) la Corte dichiara manifestamente inammissibili le questioni di costituzionalità sollevata dai giudici di pace di Lecce e di Pontassieve e ribadisce, come già nella propria precedente giurisprudenza (sent. n. 250/2010), la piena discrezionalità del legislatore in ordine alle scelte legislative che concernono la definizione dei reati e dei relativi trattamenti sanzionatori. Per approfondimenti, v. U. ADAMO-M. NISTICO'-D. PERRONE (cur) 2011.

⁹⁵ Tar Veneto, sez. III, sent. n. 3694 del 26 novembre 2008. Significativa appare in questo senso anche l'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale n. 188 del 9 febbraio 2009 del TAR Lombardia che indubbia l'art. 40, 6° co. Della legge 286/1998, laddove questa impone il permesso di soggiorno almeno biennale per entrare nelle graduatorie degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Per una breve illustrazione, v. AVETA 2010, 153.

⁹⁶ Il tema delle discriminazioni verso gli stranieri nel mercato del lavoro in generale, è trattato in: A. MEGALE 2008.

⁹⁷ La questione è trattata in AVETA 2010, 159 ss., ma si vedano anche: DI PIETRO 2006, 44; TACCOGNA 2005, X.

possibilità di artificiosa discriminazione dei lavoratori basata sulla cittadinanza, che vada oltre il ristretto campo delineato dal DPCM 174/1994.

Da un altro punto di vista, la trasformazione del tessuto sociale a seguito della sempre crescente presenza di lavoratori di altre etnie, comporta la necessità che anche la pubblica amministrazione si adatti alle novità sociali che così si fanno strada. Le strutture e gli apparati amministrativi dovrebbero attrezzarsi per nuove e più complesse risposte a esigenze e bisogno che si pongono in una società multietnica. Ne discende che vari settori della pubblica amministrazione e dei pubblici servizi sono necessariamente da riorganizzare al fine di offrire consone risposte. Ad esempio, l'aggiornamento degli insegnanti su altre culture, religioni, usi e consuetudini, potrebbe comportare una maggiore capacità di approccio alle diversità culturali, specie nei giovani e giovanissimi che si trovano in ambienti familiari di altre etnie. In questo senso sembra muoversi la nota sentenza del TAR della Sicilia n. 797 del 10 maggio 2007 che annulla la graduatoria provinciale per l'insegnamento nella scuola pubblica, poiché non attributiva di alcun punteggio agli insegnanti che avevano seguito corsi post-laurea in studi islamici e in islamistica.

Al contrario, il TAR Sicilia ritiene di particolare importanza per gli insegnanti aver acquisito conoscenza dei profili della cultura islamica, specie per gli insegnanti di scuola materna ed elementare. Questi, infatti, sono quotidianamente chiamati a confrontarsi con usi, consuetudini, convinzioni religiose che non appartengono alle nostre tradizioni, ma sono degni di essere rispettati, compresi e valorizzati, onde non incorrere in palesi violazioni del principio di eguaglianza. Il riconoscimento del pensiero della differenza e dell'alterità culturale entra nella giurisprudenza come principio di ragionevolezza. La presenza di questo principio, secondo l'interpretazione in commento, *«può condurre verso “un’eticizzazione mite”, ossia una graduale e ragionata trasformazione del tessuto giuridico nazionale»*⁹⁸. Verso la nascita di un diritto che trova legittimazione nell'ordine naturale dei valori, fondato su regole *autoevidenti* che abbiano una validità universale in quanto conformi alla ragione umana. Il multiculturalismo europeo del futuro si giocherà sulla realizzazione di tali orientamenti.

⁹⁸ AVETA 2010, 163.

9. Alcune riflessioni conclusive

Dal quadro sopra rappresentato, si evince una profonda difficoltà da parte del mondo politico occidentale a promuovere una reale politica dell'accoglienza, che prenda spunto da una serie di importanti fattori come la considerazione del ruolo attivo degli immigrati nelle società nazionali, imprescindibile e insostituibile per lo sviluppo; il riconoscimento delle esigenze, tutte (culturali, religiose, sociali), di tutti (collettività migranti e collettività ospitanti), che presuppone l'esistenza – accettandola – della diversità multietnica e multiculturale; un vero principio inclusivo, per il quale le minoranze interne ai sistemi politici occidentali possono vivere secondo i principi di eguaglianza dichiarati fra i capisaldi del costituzionalismo occidentale⁹⁹.

Al contrario, la nascita e l'imporsi di un diritto *diseguale* che richiama, come si è detto, il concetto medievale del diritto *segmentato*¹⁰⁰, mescolato ad un principio che risponde ad un senso comune surrettiziamente affermatosi mediante la disinformazione diffusa: quello dell'utilitarismo (secondo il quale i migranti devono solo servire allo sviluppo dei paesi ospitanti per quel tempo limitato che questi di tale *contributo* possono aver bisogno, passato il quale i migranti, razze inferiori, dovrebbero far ritorno nelle loro terre d'origine), sigella un orientamento alla *diseguaglianza* consolidatosi nei secoli, sia nella cultura liberista tradizionale che in quella pluralista del XXI secolo in cui, a prescindere dalla transizione, tale orientamento continua a persistere.

Da un punto di vista giuridico, se una cultura dell'inclusione si è in parte fatta strada, questo è dovuto non tanto all'intervento dei legislatori nazionali o di quello europeo, bensì, grazie all'intervento delle corti¹⁰¹. Per questo tramite, si è fatta strada l'idea dell'inclusione di altre forme culturali nella società multietnica, incentrata al riconoscimento della diversità. Si parla, infatti, di *universalismo morale* per indicare un nuovo atteggiamento culturale favorevole alla tolleranza nei confronti di giuste pretese inclusive di altre forme di vita tipiche dello straniero¹⁰². La giurisprudenza, così, accoglie il c.d. *pensiero della differenza* che tende ad affermarsi nel diritto, proprio attraverso l'interpretazione¹⁰³.

⁹⁹ In realtà, le tematiche dell'inclusione devono fare i conti con una serie di preconcetti come quello che vede nel fenomeno migratorio la sindrome del *barbaros*. Dello straniero che spinge alle porte della mia casa e attenta all'integrità della mia identità. E dal quale devo difendermi in ogni modo e a ogni costo. Per un approfondimento di tali argomentazioni v. RIMOLI-BILANCIA-DI SCIULLO, 2008.

¹⁰⁰ V. *supra*, par. n. 4.

¹⁰¹ Centrale, per questo approfondimento, è FACCHI, 2001.

¹⁰² HABERMAS, 1990 p. 153.

¹⁰³ In questo senso vedasi. COSENTINO, 1997, 557; FACCHI, 2001 p. 59.

Ancora, in Italia la giurisprudenza costituzionale si erge a tutela delle logiche inclusive e multiculturali che ispirano vari legislatori regionali, come si è visto¹⁰⁴, segnando una netta demarcazione fra Stato e regioni, non solo nell'interpretazione in sé del fenomeno migratorio – visto, dall'uno, in senso utilitaristico; dall'altro, in senso multietnico e pluralista – ma anche e soprattutto nella concezione politica dei principi fondamentali e universali di realizzazione della persona umana, nel quadro delle libertà e dei diritti nello Stato pluralista.

In realtà, le tematiche sopra richiamate ripropongono pesantemente uno dei dilemmi principali della democrazia dei moderni nei sistemi economici di produzione-scambio dei paesi occidentali: il profilo umano del riconoscimento e dell'integrazione dell'*altro* fino all'effettività del principio di eguaglianza sostanziale (questo, così fortemente codificato, in alcune costituzioni più, in altre meno) trova spazio nelle costituzioni pluraliste d'occidente? Invero, dall'esame degli orientamenti nazionale e trans-nazionale nella normazione positiva, si direbbe che tenda a farsi strada l'antica idea schmittiana secondo cui sarebbe possibile la formazione di un'identità collettiva unitaria, solo attraverso politiche coercitive: siano esse di carattere inclusivo che esclusivo, poiché uno stato democratico risentirebbe negativamente del riconoscimento di un'eguaglianza generalizzata sul terreno della vita pubblica¹⁰⁵. Ma l'unità nazionale, secondo un altro approccio più plastico nei confronti del fenomeno imprescindibile delle mutazioni storiche dei popoli, è composta da cittadini che hanno radici spesso lontane dai luoghi in cui si trovano a vivere. E le persone sono «*come “nodi”, o punti di incontro, in una rete ascrivibile di culture e di tradizioni*»¹⁰⁶. L'ineliminabile multiculturalità non appare agli occhi dei governanti occidentali, almeno nelle dimensioni nazionali e trans-nazionali, come una ricchezza sociale che determina anche ampi orizzonti di valore delle popolazioni. Le politiche migratorie, invece, solitamente marciano in un senso che, contraddicendo gli stessi principi pluralisti, conduce alla divisione fra una cultura di maggioranza ed una (o più) di minoranza. Le democrazie occidentali non superano la prova del multiculturalismo.

Non è un caso, infine, che in Italia siano le regioni a legiferare in senso inclusivo suscitando, peraltro, una reazione stizzita dello Stato. Si è notato, molto autorevolmente¹⁰⁷, infatti, e non da ultimo, che in uno stato di diritto esistono strumenti validi perché si vada all'*inclusione sensibile alle differenze*. Uno di questi strumenti è il decentramento, la *divisione federalistica dei poteri*. Potrebbero essere le autonomie territoriali, almeno in Italia – così come potrebbe

¹⁰⁴ V. *supra*, par. N. 3.

¹⁰⁵ SCHMITT 1984 trad. it. A. Caracciolo (cur), 303 ss.

¹⁰⁶ HABERMAS, 1998, 157.

¹⁰⁷ *Ibid.*, 157 ss.

intuirsi dai segnali più recenti sopra brevemente illustrati¹⁰⁸ –, gli artefici di un nuovo multiculturalismo e di una cittadinanza inclusiva delle diversità. Ma anche in questo, i costituenti, che vedevano molto lontano, avevano dato prova di ben comprendere il legame fra democrazia e territorialità – in epoca meno esposta alle migrazioni storiche dei giorni nostri – nel fissare i principi programmatici della Repubblica delle autonomie e dell'eguaglianza sostanziale.

Bibliografia

(cur), R. CHERCHI-G. LOY. *Rom e Sinti in Italia*. Roma, 2009.

(cur), T. RUFFILLI-A. TOSOLINI. *La città multiculturale*. Bologna: EMI, 2004.

(cur), U. ADAMO-M. NISTICO'-D. PERRONE. «Decisioni della Corte costituzionale (da n. 55/2011 a n. 93/2011) - osservazioni a prima lettura.» *www.rivistaaic.it*, 2011.

A. MEGALE, G. MOTTURA, E. GALOSSI. *Immigrazione e sindacato. Discriminazione, precarietà, sicurezza*. Roma: Ediesse, 2008.

ALGOSTINO, A. «La direttiva "rimpatri": la fortezza Europa alza le mura.» *Minori e giustizia*, 2008 III: 13.

ARCONZO, G. «Il processo costituzionale, la ragionevolezza, l'illegittimità consequenziale. Note a margine della sentenza n. 432 del 2005.» *Giurisprudenza italiana*, 2006, XII: 2253.

AVETA, R. *Diritto diseguale e prassi multiculturale*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane, 2010.

BOUCHARD, M. «Dalla famiglia tradizionale a quella multietnica e multiculturale: maltrattamenti ed infanzia abusata in dimensione domestica.» *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2000, I: 22.

BOUCHARD, M. «Identità culturale, uguaglianza e diversità.» *Questione giustizia*, 2001, II: 482.

BRANCOLINO, E. «La Corte europea dei diritti dell'uomo e l'annosa questione del velo islamico.» *Diritti umani e diritto internazionale*, 2006, I.

CAPUTO, A. «Diseguali, illegali, criminali.» *Questione giustizia*, 2009, I: 85.

¹⁰⁸ V. *supra*, par. n. 3.

CARIGLIA, M. «L'operatività del principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale.» In *La ragionevolezza nel diritto*, di M. LA TORRE-A. SPADAI (cur), 198. Torino: Giappichelli, 2002.

CARRER, M. «Le ordinanze dei sindaci e la scorciatoia della Corte. osservazioni a prima lettura alla sentenza della Corte costituzionale 7 aprile 2011, n. 115.» *forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, 2011.

CATALANI, A. «Multiculturalismo e libertà religiosa.» *Rassegna parlamentare*, 2008, II: 337.

CICIRIELLO, M.C. «Il ricongiungimento familiare come diritto fondamentale del migrante.» *La Comunità internazionale*, 2006, I, 117.

COSENTINO, F. «Multiculturalismo e diritto: verso una sintesi.» *Riv. critica del diritto privato*, 1997, 557.

CUNIBERTI, M. «L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale.» *Le Regioni*, 2006, II: 523.

DE SANDRE, I. «Fattore religioso e organizzazione complessa della riproduzione sociale quotidiana: alcuni problemi di approccio.» In *Il fattore religioso nella società contemporanea*, di S. BURGALASSI-G. GUIZZARDI (cur), 133. Milano, 1983.

DESII, S. BEDESSI-E. *Le ordinanze in materia di sicurezza urbana*. Rimini, 2010.

FACCHI, A. *I diritti nell'Europa multiculturale. Pluralismo normativo ed immigrazione*. Bari-Roma: Laterza, 2001.

FAVILLI, C. «I principali atti adottati dall'Unione Europea in dieci anni di politica di immigrazione ed asilo.» *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2009, III: 13.

FERONI, G. CERRINA. «Devolution e diritti fondamentali: il caso della libertà di religione. L'esperienza costituzionale tedesca.» *Diritto pubblico*, 2007, II: 607.

FOLLA, N. «L'uso del burqa non integra reato in assenza di una previsione normativa espressa.» *Il corriere del merito*, 2009, III: 337.

FUCCILLO, A. *Multireligiosità e azione giuridica*. Torino: Giappichelli, 2008.

GAMBINO, A. *Gli altri e noi: la sfida del multiculturalismo*. Bologna: Il Mulino, 1996.

GUAZZAROTTI, A. «Giudici e Islam. La soluzione giurisprudenziale dei conflitti culturali.» *Studium iuris*, 2002: 876.

HABERMAS, J. *La rivoluzione in corso*. Milano: Feltrinelli, 1990.

—. *L'inclusione dell'altro*. Milano, 1998.

ITALIA, V. *La sicurezza urbana. le ordinanze dei sindaci e gli osservatori volontari*. Milano, 2010.

- LOY, R. CHERCHI-G. *Rom e Sinti il Italia*. Roma, 2009.
- MARTINIELLO, M. *Le società multiethniche*. Bologna: Il Mulino, 2000.
- MODUGNO, F. *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2007.
- NIGRO, R. «Il margine di apprezzamento e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani sul velo islamico.» *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, I.
- PADOVANI, T. «L'ennesimo intervento legislativo eterogeneo che non è in grado di risolvere i reali problemi.» *Guida al diritto*, 2009, 33.
- PALLARO, P. «Sviluppi recenti nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo sui rapporti tra espulsione e rispetto della vita privata e familiare.» *Riv. internazionale dei diritti dell'uomo*, 1998, II: 462.
- PARISI, S. «Dimenticare l'obiezione di Zagrebelsky? Brevi note su legalità sostanziale e riserva relativa nella sentenza n. 115/2011.» *Forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, 2011.
- PELISSERO, M. «Logiche di esclusione e inclusione nella politica criminale sull'immigrazione.» *Questione giustizia*, 2007, IV: 684.
- PIETRO, F. DI. «Pubblico impiego solo per i cittadini Ue.» *Diritto e giustizia*, 2006, 44: 19.
- PUGLIESE, E. «Immigrazione e politiche migratorie nell'era berlusconiana.» www.costituzionalismo.it, 2010.
- PULITANO', D. «Tensioni vecchie e nuove sul sistema penale.» *Dir. pen. e proc.*, 2008: 1079.
- RIMOLI, F.-BILANCIA, F.-DI SCIULLO F.M. (cur). *Paura dell'altro*. Roma, 2008.
- RODOTA', S. «L'eguaglianza calpestata.» *La Repubblica*, 22 maggio 2008.
- RONCHETTI, L. «I diritti fondamentali alla prova delle migrazioni (a proposito delle sentenze nn. 299 del 2010 e 61 del 2011).» www.rivistaaic.it, n. 3/2011.
- RONCHETTI, L. «Ultimi atti del conflitto tra Stato e Regioni tra immigrazione e integrazione degli stranieri.» www.rivistaaic.it, n. 00/2010.
- ROSSI, A. LORENZETTI-S. *Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana. origini, contenuti e limiti*. Napoli, 2009.
- SALERNO, F. «Sulla tutela internazionale dell'identità culturale delle minoranze straniere.» *Riv. diritto internazionale*, 1990, II: 257.
- SALERNO, G.M. *I diritto dell'altro*. Macerata, 2008.

SANDRE, I DE. «Fattore religioso e organizzazione complessa della riproduzione sociale quotidiana: alcuni problemi di approccio.» In *Il fattore religioso nella società contemporanea*, di G. GUIZZARDI S. BURGALASSI, 133. Milano, 1983.

SAPORITO, L. «La condizione giuridica dell'immigrato extracomunitario: divieto di discriminazione e parità di trattamento.» *Europa e diritto privato*, 2004,IV: 1250.

—. *Per un diritto europeo dell'immigrazione*. Torino: Giappichelli, 2008.

SCHMITT, C. *Dottrina della Costituzione (1928)*. Milano, 1984 trad. it. A. Caracciolo (cur).

TACCOGNA, G. «Extracomunitari nel lavoro alle dipendenze pubbliche?» *Foro amministrativo TAR*, 2005, X: 315.

TAYLOR, C. «La politica del riconoscimento.» In *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*. Milano: Anabasi, 1993.

TOMASI, L. «Flussi migratori e risorse umane.» *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2004, I: 212.

TUFANO, M.L. «L'integrazione degli stranieri legalmente risidenti nell'Unione europea.» *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2005, II: 744.

VENTURA, M. «Nuovi scenari nei rapporti tra diritto e religione: il ruolo della Corte europea dei diritti dell'uomo.» *Rivista critica del diritto privato*, 2002, III: 467.