

MIGRANTI

CGIL

IN
CA



n
e
w
s

I bambini non sono migrati in Italia, sono portati, perché li portano i loro genitori. Se era per me, io qui non ci venivo. (Sheela, 9 anni, Sri Lanka)

Bollettino informativo dell'immigrazione

“Il trattamento riservato agli stranieri svela i caratteri profondi del nostro sistema di convivenza, palesa la concezione della democrazia e del diritto che sta alla base del funzionamento dello Stato e dei poteri pubblici.” avv. Luca Santini

Sommario:

L'immigrazione e la sfida dell'uguaglianza	2
Intervento dell'avv. Luca Santini	
Le sentenze di questo mese	8
Le ordinanze comunali di questo mese	9
Ordinanza comune di Trezano	10



Secondo me i bambini, se non sapevano che erano nati tutti in paesi diversi, era più facile andare d'accordo. Anche da grandi. (Damian, 10 anni, Romania)

L'immigrazione e la sfida dell'uguaglianza

1. L'universalismo messo alla prova

Il motivo per cui le migrazioni internazionali giungono a perturbare in modo così profondo le coscienze e l'ordine costituito, sta forse nella capacità che l'immigrazione possiede di interrogare radicalmente la natura della nostra democrazia e del nostro concetto di sovranità. Il migrante, pur senza volerlo, obbliga tutti noi a pensare e a rendere espliciti concetti e categorie, quali «Stato», «confine», «nazione», che solitamente non sono sottoposti all'analisi razionale della critica e che si danno in modo, per così dire, «naturale»¹. In particolare, il trattamento riservato agli stranieri svela i caratteri profondi del nostro sistema di convivenza, palesa la concezione della democrazia e del diritto che sta alla base del funzionamento dello Stato e dei poteri pubblici.

Per quanto riguarda l'evoluzione dei sistemi politici occidentali ciò che viene chiamato in causa dal fenomeno migratorio è, nientemeno, l'universalismo del diritto, cioè quella concezione politica e quella tecnica normativa che, a partire dalla Rivoluzione francese, ha sempre codificato i diritti fondamentali, accordandoli a tutti in modo universale, senza tenere conto di differenze particolari e di *status* personali². Sin da quando Thomas Hobbes, con la formalizzazione del suo *Leviatano*, ha attribuito allo Stato una funzione di tutela, universalistica e per «tutti», del diritto fondamentale alla vita, si è innescata una dinamica espansiva di tale paradigma teorico, che ha attribuito progressivamente alla sfera pubblica sempre maggiori doveri di tutela di diritti ulteriori rispetto a quello basilare di protezione della vita, definiti di volta in volta come «fondamentali». Si è avuta così, in epoca liberale e illuministica, la definizione dei diritti civili e di libertà, poi progressivamente si è avuta l'affermazione dei diritti politici grazie all'estendersi del suffragio universale, quindi con le costituzioni del Novecento si è giunti al riconoscimento dei diritti sociali. Anche le battaglie contemporanee per la pace, per il rispetto dell'ambiente, per la correttezza e la trasparenza dell'informazione, per il reddito garantito, configurano una costellazione di «nuovi diritti fondamentali» ancora in attesa di un pieno riconoscimento e di una codificazione a livello costituzionale.

Non vi è dubbio che la storia del paradigma dei diritti universali e del costituzionalismo moderno, ha avuto complessivamente una dinamica espansiva, di progressiva affermazione delle tutele dei cittadini nei confronti della sfera pubblica³. La sfida lanciata dall'immigrazione alle nostre democrazie e ai nostri valori repubblicani si colloca proprio qui. Sono chiamati a fronteggiarsi due modelli di gestione dei flussi migratori, uno re-

gressivo e tendenzialmente discriminatorio, l'altro, invece, guidato dall'idea-forza dell'uguaglianza, di un'ulteriore espansione anche nei confronti dei non-cittadini dei diritti e delle prerogative costituzionali. Il confronto tra modelli riguarda anche l'immagine stessa e la definizione dell'immigrato, visto talvolta come mero «lavoratore ospite», erogatore semplice di forza lavoro, privo di bisogni complessi, escluso dalla sfera nobile della cittadinanza e dalla partecipazione alla sfera pubblica; altre volte dell'immigrato si riesce, invece, a dare una immagine più complessa e realistica, come soggetto destinato a insediarsi stabilmente nel contesto di arrivo, il quale, conseguentemente, risulta chiamato a uno sforzo per l'integrazione, per la valorizzazione degli apporti culturali esterni, per l'adeguamento dinamico del sistema sociale e giuridico. Per molti versi centrali appaiono le tensioni che attraversano i sistemi di protezione sociale, divisi tra una tentazione identitaria, centrata su una nozione escludente della cittadinanza, e una dinamica ispirata invece all'obiettivo dell'uguaglianza sostanziale tra tutti i residenti. E' forse proprio sul *welfare* e sull'accesso ai diritti sociali che trova fondamento e terreno di coltura tanta parte di quel razzismo contemporaneo, alimentato da una sensazione, subita dai cittadini autoctoni, di essere sottoposti a una spoliatura e a un sopruso da parte di soggetti alieni, che approfittano indiscriminatamente di una presunta «generosità» non meritata e non ricambiata. Quel terreno di costruzione dell'uguaglianza sostanziale, solitamente definito dai sistemi di protezione sociale, rischia così, paradossalmente, di trasformarsi in un'occasione di conflitti orizzontali, in un teatro di lotte intestine prive di possibili esiti progressivi.

A ben vedere, l'universalismo dei diritti, quel loro rivolgersi a «tutti», alla persona in quanto tale, è stato esentato fino ad oggi, dal tardo Settecento in poi, a confrontarsi seriamente con se stesso. Infatti quell'affermazione di principio, secondo cui i diritti fondamentali sarebbero stati accordati e riconosciuti a «tutti», a prescindere dalle condizioni personali ivi compresa la cittadinanza, non è mai stata seriamente e concretamente messa alla prova dall'emergere di un soggetto «altro» capace di rivendicare in concreto il rispetto di quei diritti formalmente riconosciuti. Soltanto oggi, forse per la prima volta in modo così radicale, con il materializzarsi di una forte pressione migratoria, viene lanciata una sfida effettiva all'universalismo dei diritti, alla sua capacità di espansione storica. Come annota Luigi Ferrajoli «sarebbe un ben triste fallimento dei nostri modelli di democrazia, e con essi dei cosiddetti valori dell'Occidente, se il nostro universalismo normativo fosse rinnegato nel momento stesso in cui viene messo alla prova»⁴. E' urgente quindi – per rispondere adeguatamente a questa sfida – il rinvenimento di modelli di convivenza che sappiano prescindere, in una certa misura, dal riferimento obbliga-

to al concetto di cittadinanza, e che sappiano invece valorizzare il dato di una comune appartenenza alla sfera sociale, anche soltanto sulla base della residenza effettiva e della compartecipazione in concreto alla produzione sociale.

2. L'evoluzione recente del nostro ordinamento a livello nazionale e locale in tema di trattamento degli immigrati.

Al cospetto di queste sfide a loro modo epocali, che chiamano le nostre democrazie a confrontarsi con l'immigrazione svelando il loro vero volto, la risposta istituzionale sedimentatasi negli ultimi tempi non può certo dirsi soddisfacente. Anzi, con ogni probabilità, le soluzioni normative introdotte in questo primo scorcio di XVI Legislatura saranno ricordate come un folgorante campionario di tutte le forme di discriminazioni e di vessazioni possibili ai danni degli immigrati. L'attivismo del legislatore si manifesta principalmente sul terreno del *welfare* e dell'accesso alle prestazioni di natura non contributiva, anche se non mancano interventi suscettibili di ledere il pieno godimento di tutti gli altri diritti di cittadinanza.

2.1 Le tendenze in atto nell'accesso ai diritti sociali

Si registra, innanzi tutto, una vistosa tendenza a escludere gli stranieri dall'erogazione di benefici sociali di nuova introduzione, o a rendere più complicato il loro accesso a prestazioni di assistenza già presenti nel nostro ordinamento⁵. Ad esempio l'art. 81, comma 32, della legge 133/2008 (la legge finanziaria per il triennio 2009-2011) ha previsto l'introduzione di una «carta acquisti», anche definita «social card», in favore dei «residenti di cittadinanza italiana che versano in condizione di maggior disagio economico». È stata così istituita una speciale provvidenza di natura assistenziale, tesa ad agevolare l'acquisto di beni di prima necessità, quali le erogazioni di energia elettrica o di riscaldamento, o i generi alimentari, riservata ai soli cittadini italiani. Analogamente l'art. 19, comma 18, della legge 2/2009 (contenente misure urgenti anti-crisi) ha stanziato per il 2009 due milioni di euro destinati al rimborso delle spese per acquistare pannolini e latte artificiale per i neonati fino a tre mesi sostenute dalle famiglie a basso reddito di «cittadinanza italiana» (si tratta del cosiddetto «bonus bebè»).

Occorre ricordare, per porre nella giusta luce gli interventi normativi appena richiamati, che la giurisprudenza costituzionale ha già avuto modo in altre occasioni di dichiarare irragionevoli alcuni restrizioni indebitamente imposte dal legislatore nell'accesso degli stranieri ai diritti fondamentali o alle prestazioni sociali. Paradigmatica di questo filone giurisprudenziale è la sentenza 432/2005,

nella quale è stato ribadito che «qualsiasi scelta del legislatore che introducesse regimi derogatori [rispetto al criterio di pari trattamento] dovrebbe permettere di rinvenire nella stessa struttura normativa una specifica, trasparente e razionale "causa giustificatrice", idonea a "spiegare", sul piano costituzionale, le "ragioni" poste a base delle deroghe». Il giudizio della Corte muoveva in questo caso dallo scrutinio di una legge regionale lombarda che introduceva delle agevolazioni tariffarie in favore degli invalidi civili, escludendo però del tutto dal beneficio coloro che non fossero in possesso della cittadinanza italiana. Per quanto la valutazione dei giudici costituzionali avesse ad oggetto una legge regionale, nella sentenza 432/2005 si rinvencono senza dubbio dei principi che hanno una valenza generale. In particolare la Corte, pur riconoscendo la necessità, in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie, di circoscrivere le categorie dei possibili beneficiari di qualsiasi provvidenza sociale, stabilisce nondimeno che l'individuazione dei criteri di accesso debba «essere operata, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza; al legislatore [regionale o statale che sia] è consentito, infatti, introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una "causa" normativa non palesemente irragionevole o, peggio, arbitraria». Ciò significa che il legislatore, nel calibrare le opzioni di accesso a una data prestazione di assistenza sociale, è tenuto a individuare una «causa normativa», che possa essere giustificata sulla base della *ratio* stessa sottesa alla singola previsione assistenziale.

Si vede abbastanza agevolmente come i principi appena richiamati possano trovare applicazione anche con riferimento alle forme di trattamento differenziato da ultimo introdotte, poiché la previsione del criterio della cittadinanza appare arbitrario, rispetto alle finalità di tutela dell'infanzia o di sostegno degli strati di popolazione in condizioni di estremo bisogno, sottese alle norme in questione⁶.

Come segnale della medesima tendenza a uno sgretolamento delle tutele sociali nei confronti degli immigrati va ricordata la predisposizione del «piano casa» (art. 11 della legge 133/2008) con cui sono stati introdotti ulteriori fattori di discriminazione, questa volta per quanto riguarda l'accesso a un bene fondamentale come l'alloggio. Il «piano casa» consiste in sostanza nella dotazione in favore del Governo di nuovi strumenti normativi, finalizzati ad aumentare nei prossimi anni il patrimonio abitativo disponibile, da riversare sul mercato, con lo scopo di produrre effetti calmieratori sui prezzi delle case e sull'ammontare dei canoni di locazione. I nuovi alloggi così ottenuti, secondo il dettato legislativo, saranno distribuiti in via prioritaria a particolari categorie di soggetti, come giovani coppie a basso reddito, studenti fuori sede, nuclei familiari a basso reddito, soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio, anzian-

ni in condizioni svantaggiate; possono concorrere all'assegnazione di questi immobili anche «*gli immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione*». Se i criteri di accesso dovessero ritenersi diversificati per i cittadini e per gli stranieri, di modo che per i soli stranieri fosse richiesto il requisito aggiuntivo della residenza pregressa, ci troveremo di fronte anche in questo caso a una palese discriminazione priva di ragionevole giustificazione⁷.

La tendenza all'esclusione degli stranieri dai benefici dello stato sociale, che si vede all'opera a livello nazionale, trova pieno riscontro anche nelle iniziative legislative dei poteri locali. Basti pensare alla lunga e articolata vicenda del bonus-bebè di mille euro concesso *una tantum* dal Comune di Brescia ai nuovi nati nel corso dell'anno 2008, a condizione che almeno uno dei genitori fosse di nazionalità italiana. Il Tribunale di Brescia, interpellato mediante un'azione civile contro le discriminazioni promossa dalla locale Camera del Lavoro della CGIL, ha dichiarato discriminatorio il comportamento del Comune, ordinando che il beneficio venisse esteso a tutti gli stranieri residenti, che ne avessero fatto richiesta entro un termine all'uopo fissato dal Giudice. Il Comune di Brescia, a questo punto, ha ritirato la delibera di concessione del bonus-bebè sostenendo che l'estensione del beneficio anche agli stranieri avrebbe finito per contrastare «*con la finalità prioritaria [del provvedimento, che era quella di garantire] sostegno alla natalità delle famiglie di cittadinanza italiana*». Una successiva ordinanza del Tribunale di Brescia accertava l'ulteriore comportamento discriminatorio, nella forma degli atti ritorsi, e ordinava il ripristino della misura.

Similmente il Tar-Lombardia, decidendo su un ricorso anche in questo caso promosso dalla CGIL, con la sentenza 4392/2009 ha annullato una delibera della giunta regionale lombarda, con cui erano stati introdotti dei benefici economici a favore di famiglie numerose, con componenti cittadini italiani, comunitari o stranieri titolari del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo. L'atto amministrativo è stato annullato per contrarietà alla legge (precisamente all'art. 41 del TU immigrazione).

Un'ulteriore e relativamente recente frontiera nel trattamento differenziato tra cittadini e non cittadini nell'accesso ai diritti sociali è rappresentata dalla cosiddetta discriminazione indiretta, che consiste nel predisporre dei requisiti di eleggibilità per le varie prestazioni sociali, che formalmente sono uguali per tutti, ma che di fatto vengono rispettati con maggiore difficoltà da una particolare tipologia di soggetti. Tipicamente una possibile forma di discriminazione indiretta ai danni dei lavoratori immigrati si ottiene mediante l'imposizione di clausole di residenza per lunghi periodi pregressi; norme di questo tipo, applicandosi in modo indifferenziato anche ai cittadini, rispettano

formalmente il principio di parità di trattamento, anche se poi producono l'effetto concreto di escludere gli stranieri dall'accesso ai benefici. In particolare il requisito della residenza pregressa è certamente più agevole da rispettare per i cittadini che non per gli immigrati, trattandosi per i primi di un elemento scontato.

La valorizzazione del requisito della residenza pregressa è un dato che si riscontra in molte norme di livello regionale e locale; ad esempio la legge regionale del Friuli Venezia Giulia 7.3.2006, n. 6 (dopo le modifiche introdotte dalla legge regionale 39/2009) subordina l'assegnazione degli alloggi di edilizia sovvenzionata al possesso della residenza o allo svolgimento della attività lavorativa da almeno dieci anni, anche non continuativi, nel territorio nazionale di cui almeno cinque in Regione. La legge regionale della Lombardia 8.2.2005, n. 7 prevede ai fini dell'assegnazione di un alloggio popolare il requisito della residenza o dello svolgimento di un'attività lavorativa sul territorio regionale per almeno i cinque anni precedenti alla presentazione della domanda.

Le legislazione nazionale ha di recente raccolto questo tipo di spunti offerti dalle dinamiche dei *welfare* locali. Il caso forse più dirimente è quello relativo alla riscrittura dei requisiti di accesso al beneficio dell'assegno sociale, che è l'unica prestazione compiutamente universalistica e di base prevista nel nostro ordinamento (tranne per il requisito dell'età, essendo riservata solo agli ultrasessantacinquenni). L'art. 20, comma 11, della legge finanziaria 133/2008 ha stabilito che «*a decorrere dal 1° gennaio 2009, l'assegno sociale di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335, è corrisposto agli aventi diritto a condizione che abbiano soggiornato legalmente, in via continuativa, per almeno dieci anni nel territorio nazionale*».

In virtù di tale disposizione l'assegno sociale è ora corrisposto ai soli aventi diritto (in possesso dei requisiti economici, di residenza e, per gli extracomunitari, del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo) - di qualunque nazionalità - che abbiano soggiornato in Italia in via continuativa per almeno dieci anni. Prima della novella, i requisiti di accesso erano soltanto la residenza sul territorio italiano, l'assenza di redditi, l'età superiore a 65 anni; per gli extracomunitari era richiesto il possesso della carta di soggiorno. Si produce in questo caso ai danni dei non cittadini un trattamento discriminatorio solo indiretto, dato che viene individuato dal legislatore un meccanismo di accesso formalmente uguale per tutti, cittadini e stranieri (la residenza decennale), pur se suscettibile di determinare una selezione di fatto dei beneficiari sulla base della provenienza etnica o geografica. Ai fini della non-discriminazione il requisito della residenza, anche se apparentemente «neutro», può ben integrare una discriminazione indiretta, proprio perché è suscettibile di essere più facilmente rispettato dai cittadini piuttosto

che dai non-cittadini lavoratori migranti. Sarà utile richiamare a tale riguardo l'orientamento della Corte di Giustizia del Lussemburgo, secondo cui il principio di parità di trattamento è da considerarsi violato non soltanto in presenza di discriminazioni palesi basate sulla cittadinanza, ma anche in presenza di qualsiasi forma di discriminazione dissimulata che, mediante il ricorso ad altri criteri distintivi, produca, in pratica, lo stesso risultato. In molteplici pronunce la Corte ha reso chiaro che il requisito della residenza pregressa, pur se non illegittimo di per sé, è comunque da sottoporre a valutazione rigorosa, per il rischio o il sospetto di discriminazione indiretta che è ad esso connaturato, specie laddove la sua adozione non sia rigorosamente giustificata da considerazioni oggettive indipendenti dalla nazionalità. L'Italia è già stata condannata in passato (sentenza 16 gennaio 2003, causa C-388/01 Commissione/Italia) per aver concesso delle agevolazioni tariffarie nell'accesso ai musei ai soli anziani residenti, e non anche ai turisti comunitari, che avessero gli stessi requisiti di età previsti per gli italiani. Si veda pure la sentenza 20.6.2002, causa C-299/01 con la quale il Granducato del Lussemburgo è stato condannato per discriminazione indiretta, per aver subordinato l'accesso al «reddito minimo garantito» a un periodo di residenza pregressa «di almeno cinque anni negli ultimi venti anni».

Anche se, come è noto, le pronunce della Corte di Giustizia possono trovare applicazione solo con riguardo ai rapporti giuridici che si pongono nel «cono d'ombra» del diritto comunitario (e dunque soltanto in favore dei cittadini UE che hanno esercitato il diritto di circolazione), va nondimeno ricordato il percorso interpretativo intrapreso nel corso degli anni dall'altra Corte europea, quella di Strasburgo, che ha riconosciuto a più riprese l'esistenza di un principio di pari accesso tra cittadini e non alle prestazioni del *welfare*, subordinato al solo requisito del possesso della residenza. Questa sorta di «dialogo a distanza» tra le due Corti europee, fermissimo nello stigmatizzare e colpire – laddove non sia ammissibile una discriminazione palese e diretta basata sulla cittadinanza – anche ogni forma di discriminazione anche solo mascherata e indiretta ai danni degli immigrati, appare come una risorsa preziosa, da valorizzare anche di fronte alla nostra Consulta, per vincere l'atteggiamento oltremodo prudente manifestato fino ad oggi dai giudici costituzionali nel riconoscere l'uso potenzialmente discriminatorio del criterio della residenza pregressa⁸.

2.2 Le tendenze in atto nell'accesso agli altri diritti fondamentali

In aggiunta alle crescenti sfere di privilegio diseguate in favore dei cittadini nel godimento delle

prestazioni sociali, va segnalata criticamente l'ulteriore tendenza legislativa a escludere gli immigrati dal godimento di tutti gli altri diritti fondamentali. In un certo senso paradigmatica di tale scelta legislativa è stata l'introduzione del reato di «immigrazione clandestina», ad opera del nuovo art. 10bis del Testo Unico sull'immigrazione. Come già segnalato da vari commentatori, l'introduzione di tale reato, messa in relazione con l'allargamento contestualmente introdotto dei casi di obbligatoria esibizione del permesso di soggiorno, determina l'obbligo per i pubblici ufficiali venuti a contatto con lo straniero privo di autorizzazione di soggiorno di denunciarne all'Autorità Giudiziaria la presenza irregolare. Ciò potrebbe condurre ad esiti imprevedibili, fino a una vera e propria caccia all'uomo, con conseguenze gravissime per la tenuta del nostro ordinamento, difficili da prevedere compiutamente. Sta di fatto che la norma in questione potrebbe scoraggiare gli immigrati dall'entrare in contatto con qualsiasi struttura pubblica, con riflessi intuitibili e assai pesanti sulla possibilità di accesso a diritti fondamentali quali l'istruzione, la genitorialità o l'azione in giudizio. Altre norme disseminate nel «pacchetto sicurezza» approvato nell'estate scorsa impediscono esplicitamente agli stranieri irregolari di rivolgersi agli uffici dello stato civile, precludendo così l'esercizio di libertà costituzionali quale quella di sposarsi, di formare una famiglia, di riconoscere la prole e di esercitare su di essa i diritti della patria potestà. Ulteriori modifiche in senso restrittivo del reato di inottemperanza all'ordine di espulsione e del regime di trattenimento presso i «centri di identificazione e di espulsione» preludono a una possibile reclusione generalizzata degli immigrati non in regola con la norma in tema di permesso di soggiorno.

Non vanno meglio le cose agli stranieri residenti e titolari di una autorizzazione di soggiorno, poiché anche attorno a loro si vanno costruendo con solerzia ostacoli e balzelli tesi a limitare e complicare di fatto il godimento dei diritti loro formalmente riconosciuti. Dalla tassa di ammontare compreso tra gli 80 e i 200 euro per il rinnovo dei permessi, passando per le inutili e vessatorie restrizioni all'accesso alla cittadinanza, fino al test d'italiano imposto ai soggiornanti di lungo periodo (tutte novità, queste, curiosamente contenute in un provvedimento come la legge 94/2009 intitolato «disposizioni in materia di pubblica sicurezza»), non si può certo dire che il legislatore, accanto alla mano dura contro gli irregolari, abbia deciso di incentivare e di premiare l'immigrazione regolare. Qui davvero la tendenza alla discriminazione appare cieca e generalizzata⁹.

E' poi preoccupante la previsione di obblighi sempre più stringenti, ad esempio in tema di adeguatezza dell'alloggio o in tema di inclusione sociale (con il ricorso al diabolico meccanismo del «permesso di soggiorno a punti»), al cui mancato

rispetto viene sempre e puntualmente collegata la sanzione draconiana e di gravità abnorme della revoca dell'autorizzazione di soggiorno. Per quanto attiene, ad esempio, all'obbligo di possedere un alloggio adeguato ai fini del ricongiungimento familiare, molti Comuni, complice anche una formulazione ambigua della norma di riferimento a seguito dell'ennesima novità introdotta dal pacchetto sicurezza, hanno imposto ai soli stranieri il rispetto di parametri differenziati per ogni contesto territoriale; in alcuni casi la verifica comunale si è addentrata in accertamenti che nulla hanno a che vedere con l'idoneità dell'alloggio, come ad esempio quelli circa il rispetto delle statuizioni contenute nel contratto di locazione o circa l'assenza di abusi edilizi o altre irregolarità. In certi casi è stato imposto ai cittadini immigrati il deposito di documentazione già in possesso degli uffici comunali, come le planimetrie o le certificazioni catastali. In altri contesti è stato previsto addirittura che la certificazione di conformità venisse reperita dallo straniero privatamente, facendo ricorso a un ingegnere o a un architetto iscritti all'albo, ovviamente da remunerare in modo consono alla pretese di un professionista. I requisiti di idoneità alloggiativa, infine, sono stati talvolta fissati dai Comuni sulla base di criteri particolarmente stringenti, con l'intento malcelato di «scoraggiare» l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare degli stranieri, costretti a cercare una sistemazione abitativa in Comuni limitrofi, magari disposti a rilasciare il certificato di idoneità in termini più ragionevoli.

L'insieme di questi provvedimenti comporta già oggi e comporterà sempre più in futuro uno sgretolamento del principio di uguaglianza, una segmentazione delle tutele sociali, una «balcanizzazione» della sfera della cittadinanza.

3. La sfida dell'uguaglianza

Per fronteggiare queste evoluzioni inquietanti del nostro ordinamento è necessaria una piena riscoperta del meta-principio della «pari dignità» di tutti i residenti (cittadini e non), valore di fondo espresso lungo tutta la tradizione del costituzionalismo europeo. Si rammenti, a titolo d'esempio, il riferimento della costituzione tedesca alla «dignità intangibile dell'uomo» (art. 1), oppure quello della costituzione italiana alla «pari dignità sociale» (art. 3). Anche la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo approvata in sede Onu nel 1948 richiama la «dignità intrinseca» della persona. E ancora il catalogo forse più completo e aggiornato dei diritti fondamentali, quello che va comunemente sotto il nome di *Carta di Nizza*, si apre significativamente con un Titolo I dedicato appunto alla «dignità» della persona.

Numerosi testi di diritto internazionale, come quelli approvati dietro impulso delle Nazioni Unite, dell'Oil o della UE, concorrono a definire una nozione de-statalizzata dei diritti fondamentali, sicché sempre maggiori diritti sociali e civili paiono legati, piuttosto che alla cittadinanza dei beneficiari e alla specifica volontà di riconoscimento degli Stati, alla semplice residenza su un dato territorio e alla comune appartenenza umana dei soggetti¹⁰. Non è infatti un caso che la maggior parte del contenzioso contemporaneo in tema di diritti sociali degli stranieri faccia leva a vario titolo sulla legislazione approvata in sede internazionale.

Si profila all'orizzonte una complessa sfida per l'uguaglianza, da giocare su più piani, da quello legislativo e politico, a quello sociale e del «senso comune». Da questo punto di vista il ruolo della società civile democratica, e in essa delle organizzazioni sindacali e dei patronati, appare essenziale per innescare processi virtuosi di inclusione e, come si usa dire, di «cittadinizzazione» degli stranieri. Il vuoto di rappresentanza politica che caratterizza la condizione degli immigrati, che di regola, in difetto della cittadinanza, non dispongono del diritto di elettorato attivo e passivo, può essere colmato solo attraverso pressioni da parte della società civile organizzata, tese ad ottenere miglioramenti legislativi e comportamenti trasparenti da parte dei poteri pubblici.

Sotto questo aspetto l'INCA si propone già oggi come punto avanzato di elaborazione, come terreno di confronto paritario e di interazione virtuosa tra immigrati stranieri e cittadini autoctoni. Nel corso del 2009, secondo statistiche ancora incomplete, sono oltre centomila gli stranieri che si sono rivolti con profitto al patronato, risolvendo problemi connessi al rinnovo del permesso di soggiorno o alla regolarizzazione della posizione lavorativa. Questo vivo contatto con la popolazione immigrata consente di avere elementi conoscitivi di prima mano sui provvedimenti di rifiuto o di revoca dei permessi di soggiorno, sui comportamenti discriminatori o comunque illegittimi adottati dalle pubbliche amministrazioni, sulle inefficienze che maggiormente incidono sulla vita dei migranti (soprattutto i ritardi nella definizione delle pratiche di rinnovo dei permessi). A fronte di questi problemi le strutture territoriali dell'INCA sono chiamate, già oggi, a una sofisticata azione di tutela che sappia scegliere caso per caso gli strumenti più idonei, dalla vertenza individuale alla contrattazione con le Amministrazioni decentrate.

A ciò va aggiunto l'uso attento del contenzioso «pilota», già sperimentato negli ultimi anni con esiti di una certa importanza, come ad esempio in tema di discriminazioni dirette basate sul requisito della cittadinanza o in tema di trasparenza nella gestione delle procedure di ingresso (tanto i flussi per l'anno 2007, quanto quelli per il 2008 sono

stati interessati da procedure giurisdizionali con l'intervento dell'INCA). Quanto all'immediato futuro va segnalato che il patronato è già parte attiva in giudizi concernenti il ricongiungimento familiare (istituto modificato in senso restrittivo dal Governo nell'ottobre 2008), il conseguimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo, nonché per la declaratoria di incostituzionalità del reato di «immigrazione clandestina».

La lotta per l'uguaglianza ha tutto il carattere di una sfida decisiva per i tempi avvenire, una sfida che l'INCA è pienamente titolato a condurre, portando il suo contributo prezioso di conoscenza giuridica, di sensibilità democratica, di attenzione al rispetto dei diritti.

NOTE:

¹ L'attribuzione al fenomeno migratorio di una funzione di «specchio» nei confronti della società ospitante è un'acquisizione piuttosto comune nella sociologia contemporanea. Per un'efficace sintesi si veda L. Zanfrini, *Cittadinanze. Appartenenza e diritti nella società dell'immigrazione*, Laterza, Roma-Bari 2007.

² Per un collegamento intimo tra la nozione di diritto fondamentale e la tecnica di tutela basata sull'universalità della sua estensione, si veda la definizione data da L. Ferrajoli in *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Laterza, Roma-Bari 2008, p. 5: «sono "diritti fondamentali" tutti quei diritti soggettivi che spettano universalmente a "tutti" gli esseri umani in quanto dotati dello status di persone, o di cittadini o di persone capaci d'agire».

³ Per un storia dei diritti fondamentali, dalla loro affermazione, modificazione, estensione si veda N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino 1990.

⁴ L. Ferrajoli, op. cit., p.25.

⁵ Uno studio aggiornato ed esaustivo su questi temi è quello di B. Pezzini, *Lo statuto costituzionale del non cittadino: i diritti sociali*, contenuto negli atti del convegno promosso dall'Associazione Italiana dei Costituzionalisti a Cagliari il 16-17 ottobre 2009. Il testo è consultabile sul sito www.associazionedeicostituzionalisti.it. Una

trattazione concentrata sugli aspetti della previdenza sociale è quella di A. Di Stasi (a cura di), *I diritti sociali degli stranieri. Principi e disciplina in Italia e in Europa*, Eidos, Roma 2008.

⁶ W. Chiaromonte, «Le incertezze della Consulta sull'accesso degli stranieri alle prestazioni non contributive e le recenti novità in tema di misure assistenziali», in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2009, n. 2.

⁷ Per una lettura ragionata di questa disposizione e in generale per una ricognizione sul «diritto alla casa» per gli stranieri si veda F. Corvaja,

«L'accesso dello straniero extracomunitario all'edilizia residenziale pubblica», in *Diritto Immigrazione Cittadinanza*, 2009, n.3, pp. 89-113.

⁸ La Corte costituzionale con l'ordinanza 32/2008 ha risolto in senso negativo la questione di legittimità prospettata in relazione alla legge lombarda che subordina l'accesso agli alloggi pubblici al requisito della residenza quinquennale pregressa. Nel giudizio in questione, però, la problematica della discriminazione indiretta non è stata prospettata esplicitamente.

⁹ Un commento approfondito e a più voci sul «pacchetto sicurezza» è contenuto nel fascicolo da ultimo uscito di *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, 2009, n. 4. Si veda pure, per un'attenzione rivolta anche alle disposizioni che non incidono sulla disciplina dell'immigrazione, S. Corbetta, A. Della Bella, G.L. Gatta (a cura di), *Sistema e penale e «sicurezza pubblica»: le riforme del 2009*, Ipsoa, 2009.

¹⁰ S. Benhabib, *Cittadini globali. Cosmopolitismo e democrazia*, Il Mulino, Bologna 2008.



Le Sentenze di questo mese

TAR Sicilia, sez. II, n. 954, 27/01/2010:

Il tribunale accoglie il ricorso di una cittadina nigeriana che, avendo richiesto alla Questura il rilascio di un permesso di soggiorno per cure mediche urgenti non effettuabili nel suo paese d'origine, non aveva ricevuto alcuna comunicazione di ritorno. Il ricorso prospettava le violazioni degli articoli: 5 c.9 e 35 c.3 del dlgs. 286/98. Il Tar ribadisce l'orientamento già espresso da analoghi pronunciamenti di altri Tar che afferma il diritto dello straniero irregolare, sussistendo i presupposti, al rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di cure mediche.

Consiglio di Stato, n. 406/2008:

Con questa pronuncia il CdS accorda la facoltà di conversione del permesso di soggiorno (a maggiore età raggiunta) anche allo straniero minorenni che abbia beneficiato di un affidamento familiare "di fatto", cioè di una collocazione presso uno stretto parente con il consenso dei genitori che siano temporaneamente impediti all'esercizio della potestà genitoriale.

Tribunale di Genova, sezione lavoro, 21/01/2010

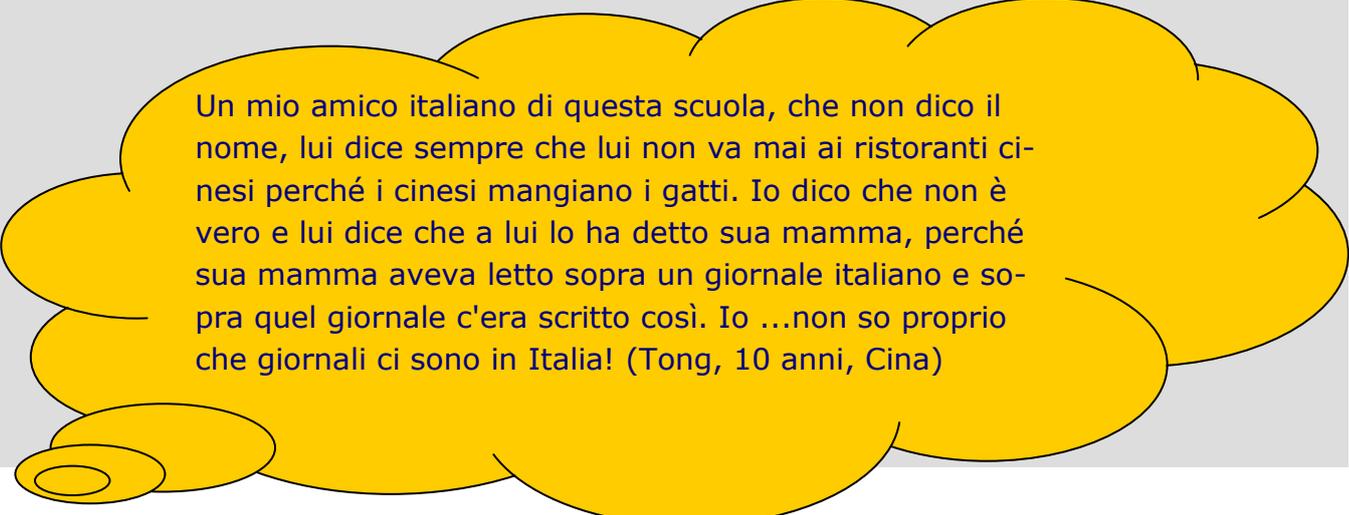
Accolto ricorso di cittadino di origine marocchina (nel corso della causa ha conseguito la cittadinanza italiana) che aveva visto interrotto il proprio rapporto di lavoro con un Istituto scolastico per mancanza del requisito di cittadinanza.

TAR Lombardia, sez. IV, 09/02/2010

Rigetto del ricorso presentato da cittadina extracomunitaria contro il rifiuto della questura di concederle il permesso di soggiorno SLP, permesso di cui è titolare il coniuge convivente.

Il tribunale riafferma il diritto della ricorrente ad ottenere il titolo richiesto, tuttavia respinge l'istanza in quanto la pratica, in questo caso, avrebbe dovuto esser presentata dal coniuge e non dalla ricorrente stessa.

<http://www.inca.it/migranti-news/2-02/Sentenze-febbraio-2010.zip>



Un mio amico italiano di questa scuola, che non dico il nome, lui dice sempre che lui non va mai ai ristoranti cinesi perché i cinesi mangiano i gatti. Io dico che non è vero e lui dice che a lui lo ha detto sua mamma, perché sua mamma aveva letto sopra un giornale italiano e sopra quel giornale c'era scritto così. Io ...non so proprio che giornali ci sono in Italia! (Tong, 10 anni, Cina)

Le Ordinanze comunali di questo mese

Riportiamo qui un'ordinanza del comune di Trenzano (BS) che è già stata annullata da una sentenza del TAR di Brescia datata 29/01/2010. Inoltre, su azione promossa dall'ASGI e dai rappresentanti CGIL degli immigrati di Brescia, esiste un pronunciamento del giudice civile che dichiara il carattere discriminatorio dell'ordinanza stessa, nel passaggio che imponeva l'uso obbligatorio della lingua italiana nel corso delle riunioni pubbliche.

Va segnalato, comunque, il non accoglimento del secondo motivo discriminatorio su cui si basava il ricorso ASGI/CGIL, ovvero: l'obbligo imposto a chi promuove o dirige funzioni religiose pubbliche al di fuori dei luoghi destinati al culto di darne preavviso alla Pubblica Sicurezza almeno 30 giorni prima dell'evento stesso. L'unico luogo di culto sul territorio comunale, infatti, è una chiesa cattolica, venendosi così a configurare una discriminazione religiosa di natura indiretta, comportamento proibito dall'articolo 43 del TU Immigrazione.



Redazione

Per rendere Migranti news uno strumento ancora più efficace collabora con noi, inviandoci agli indirizzi segnalati i testi delle Ordinanze, delle Sentenze da noi patrocinare o degli eventuali accordi realizzati nei territori di cui sei a conoscenza.

Kurosh Danesh
06/8476250
K.Danesh@cgil.it

Daniela Morlacchi
06/85563221
D.Morlacchi@inca.it

Alessandro Gabriele
06/85563500
A.Gabriele@inca.it

Siamo Uomini o Caporali ?

Aderisci anche tu alla campagna promossa dalla Fillea CGIL per chiedere al parlamento di equiparare il reato di caporalato a quello di tratta degli esseri umani.

Sul sito: www.filleacgil.it



ordinanza sindacale n. 312/09 comune di Trezzano
Disciplina delle riunioni pubbliche o in luoghi aperti al pubblico.

OGGETTO: ORDINANZA PER LA DISCIPLINA DELLE RIUNIONI PUBBLICHE O IN LUOGHI APERTI AL PUBBLICO DA PARTE DI ASSOCIAZIONI, COMITATI O ENTI CHE PERSEGUANO SCOPI CULTURALI, RELIGIOSI O POLITICI. DISPOSIZIONI CONGIUNTE IN TEMA DI ORDINE PUBBLICO E DI PUBBLICA SICUREZZA.

ORDINA

che gli uffici comunali competenti seguano i procedimenti amministrativi relativi alle riunioni pubbliche di associazioni, comitati o enti che perseguano scopi culturali, religiosi o politici. E' considerarsi pubblica anche una riunione che, sebbene indetta in forma privata, tuttavia per l'accessibilità del luogo in cui sarà tenuta, o per il numero di persone che dovranno intervenire, o per lo scopo o l'oggetto di essa, ha carattere di riunione non privata.

1) IDONEITA' DEI LOCALI

I locali che ospitano riunioni di carattere non privato devono rispondere ai requisiti urbanistici, igienico-sanitari e di sicurezza previsti dallo strumento urbanistico e dalle norme vigenti e comunque per i locali destinati a centri culturali e/o ricreativi sia soddisfatto il rapporto volume/persone di almeno 8 m³.

2) OBBLIGHI

Le associazioni di cui sopra, che non risultino già operanti sul territorio comunale alla data odierna, hanno l'obbligo di comunicare all'Autorità Locale di Pubblica Sicurezza:

- a) I dati anagrafici e copia di un documento valido del rappresentante responsabile e, ove esista, dell'organo direttivo;
- b) Copia del proprio Statuto;
- c) Copia della documentazione tecnica (catasto e agibilità) e del contratto di utilizzo dei locali destinati all'esercizio delle attività dell'associazione;
- d) I promotori di una riunione in luogo pubblico o aperto al pubblico, da considerarsi tale se ricorrono gli elementi di cui sopra, devono darne avviso almeno cinque giorni prima all'Autorità Locale di Pubblica Sicurezza;
- e) Chi promuove o dirige funzioni, cerimonie o pratiche religiose aperte al pubblico fuori dai luoghi destinati al culto deve dare preavviso almeno trenta giorni prima della data fissata per lo svolgimento all'Autorità Locale di Pubblica Sicurezza;
- f) Tutte le riunioni devono essere tenute in lingua italiana.

3) POTERI DELL'AUTORITA' LOCALE DI PUBBLICA SICUREZZA

L'Autorità Locale di Pubblica Sicurezza può vietare lo svolgimento degli eventi di cui sopra per ragioni di sicurezza pubblica, di moralità o di sanità pubblica. La stessa può opporre motivato diniego da pubblicare all'Albo Pretorio dell'Ente almeno ventiquattro ore prima dell'ora di inizio dell'evento.

DISPONE

che chiunque viola le disposizioni di cui alla presente ordinanza, promotori o partecipanti a riunioni in luogo pubblico o aperto al pubblico prive dei requisiti sopra riportati è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria di Euro 500,00, salvo le ulteriori ed eventuali applicazioni delle sanzioni penali previste dalle norme vigenti.

AVVERTE

che, contro la presente ordinanza è ammesso ricorso giurisdizionale al Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia nel termine di 60 giorni dalla data di pubblicazione (legge 6 dicembre 1971, n° 1034), o in alternativa entro 120 giorni avanti al Presidente della Repubblica;

DISPONE

Di trasmettere il presente provvedimento al Corpo Polizia Locale di Trezzano, al Comando Compagnia Carabinieri di Chiari, al Comando Stazione Carabinieri di Trezzano, al Comando Compagnia G.F. di Chiari, al Prefetto di Brescia, al Questore di Brescia.

IL SINDACO

- Andrea Bianchi -