

Welfare e immigrazione: le declinazioni dell'eguaglianza (*)

di Giuditta Brunelli

Sommario

1. *Un modello euristico: la sentenza costituzionale n. 11/2009.* – **2.** *Sottosistemi normativi irragionevoli (accertati e accertabili dalla Corte).* – **3.** *Il divieto di discriminazione (e il recupero dell'eguaglianza come diritto).* – **4.** *Immigrazione e assetto del sistema scolastico: il caso delle cosiddette "classi ponte".*

1. Un modello euristico: la sentenza costituzionale n. 11/2009

La recente sentenza n. 11/2009 rappresenta un nuovo intervento della Corte costituzionale in materia di prestazioni sociali e immigrazione, attraverso l'estensione dell'accesso a benefici e servizi pubblici ai cittadini extracomunitari stabilmente residenti in Italia. Essa dichiara costituzionalmente illegittima la disposizione che richiede il possesso della carta di soggiorno e della relativa condizione reddituale affinché gli stranieri inabili civili possano fruire della pensione di inabilità (il caso riguardava un cittadino albanese in stato di invalidità totale, con necessità di assistenza continua, in seguito ad un grave incidente stradale verificatosi nel 2003). Le argomentazioni fondamentali che avevano condotto la Corte a pronunciare la sentenza n. 306/2008 (richiamata come specifico precedente) – e cioè "la intrinseca irragionevolezza del complesso normativo [...] censurato e la disparità di trattamento che esso determina tra citta-

(*) L'articolo è frutto della ricerca PRIN (2006-2008), Unità locale dell'Università di Ferrara, "Diritti di cittadinanza" e prevenzione della devianza attraverso l'integrazione sociale degli immigrati, Coordinatore scientifico nazionale: Prof.ssa C.C. De Maglie.

dini e stranieri legalmente e non occasionalmente soggiornanti in Italia” – sussistono “a maggior ragione anche con riguardo alla pensione di inabilità”. Mentre, infatti, l’indennità di accompagnamento è concessa per il solo fatto della minorazione, senza che le condizioni reddituali vengano in alcun modo in rilievo ⁽¹⁾, la pensione di inabilità è preclusa dalla titolarità di un reddito superiore ad una certa misura fissata dalla legge. La subordinazione dell’attribuzione di tale prestazione al possesso, da parte dello straniero, di un titolo di soggiorno il cui rilascio presuppone il godimento di un reddito, “rende ancor più evidente l’intrinseca irragionevolezza del complesso normativo in scrutinio” ⁽²⁾. Ancora una volta, dunque, si riscontra la violazione dell’art. 3 Cost. sotto un duplice profilo: irragionevolezza e divieto di discriminazione.

2. *Sottosistemi normativi irragionevoli (accertati e accertabili dalla Corte)*

I parametri indicati dal giudice *a quo* erano gli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost.: la Corte, tuttavia, risolve la questione richiamandosi soltanto alla violazione dell’art. 3, e ritenendo assorbite le altre censure. Così era accaduto anche nella decisione n. 432/2005 (relativa al diritto, per gli stranieri residenti

(1) La sentenza n. 306/2008 ha dichiarato illegittimi gli artt. 80, comma 19, legge n. 388 del 2000, e 9, comma 1, d.lgs. n. 286 del 1998, nella parte in cui escludevano che l’indennità di accompagnamento (di cui all’art. 1 della legge n. 18 del 1980) potesse essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto perché essi non risultavano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno e ora previsti, per effetto del d.lgs. n. 3 del 2007 (di attuazione della direttiva 2003/109/CE), per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo. La Corte, infatti, ha ritenuto manifestamente irragionevole “subordinare l’attribuzione di una prestazione assistenziale quale l’indennità di accompagnamento – i cui presupposti sono [...] la totale disabilità al lavoro, nonché l’incapacità alla deambulazione autonoma o al compimento da soli degli atti quotidiani della vita – al possesso di un titolo di legittimazione alla permanenza del soggiorno in Italia che richiede per il suo rilascio, tra l’altro, la titolarità di un reddito” (n. 10 del considerato in diritto). In argomento vedi F. BIONDI DAL MONTE, *Immigrazione e welfare: condizioni di accesso e principio di non discriminazione*, in *Le Regioni*, 2008, p. 1100 ss.

(2) N. 3 del considerato in diritto.

nella Regione Lombardia con totale invalidità civile, a circolare gratuitamente sui servizi di trasporto pubblico di linea), nella quale pure la Corte aveva accolto la questione attribuendo rilievo esclusivamente alla violazione dell'art. 3 Cost., senza esaminare le altre censure proposte ⁽³⁾. Nella stessa sentenza n. 306/2008, la violazione, oltre che del principio di eguaglianza, degli artt. 32, 38 e 2 Cost., viene, per così dire, "veicolata" dall'irragionevolezza: è proprio l'irragionevolezza delle disposizioni impugnate a "incidere" sul "diritto alla salute, inteso anche come diritto ai rimedi possibili, e [...] parziali, alle menomazioni prodotte da patologie di non lieve importanza". Di qui il loro contrasto "non soltanto con l'art. 3, ma anche con gli artt. 32 e 38, nonché [...] con l'art. 2 della Costituzione" ⁽⁴⁾.

L'utilizzazione dell'autonomo principio di ragionevolezza ⁽⁵⁾, che può dunque riverberarsi nella violazione di più parametri costituzionali, consente alla Corte di verificare per linee interne la coerenza del sottosistema normativo di riferimento, il

(3) In quel caso, fu ritenuto contrario a Costituzione l'art. 8, comma 2, legge Regione Lombardia n. 1 del 2002, come modificato dall'art. 5, comma 7, legge Regione Lombardia n. 25 del 2003, nella parte in cui non includeva gli stranieri residenti nella Regione fra gli aventi diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea riconosciuto alle persone totalmente invalide per cause civili. Proprio perché la Corte, nell'accogliere la questione, ha attribuito rilievo esclusivamente alla violazione dell'art. 3 Cost., la pronuncia costituisce "un'interessante occasione per riflettere su alcuni problemi che riguardano l'applicazione agli stranieri del principio di eguaglianza e il ruolo che la cittadinanza può svolgere all'interno del giudizio di ragionevolezza delle discriminazioni operate in sede legislativa": così M. CUNIBERTI, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *Le Regioni*, 2006, p. 512.

(4) Nelle *Considerazioni finali del Presidente Giovanni Maria Flick sulla giurisprudenza costituzionale del 2008 in occasione dell'Udienza straordinaria del 28 gennaio 2009*, Roma, Palazzo della Consulta (in www.cortecostituzionale.it), 9, si sottolinea come nella sentenza n. 306 la Corte abbia "puntualizzato che l'irragionevolezza della norma censurata non si rifletteva soltanto sul principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione, ma anche sugli artt. 32 e 38 della medesima Carta, nonché sul principio sancito dall'art. 2, in quanto il diritto alla salute è diritto fondamentale della persona".

(5) Elevato al rango di principio costituzionale, "almeno quando si dice "nei limiti del rispetto della ragionevolezza e degli altri principi costituzionali", come la Corte ha cominciato a fare dalla sentenza n. 81 del 1963" (C. LAVAGNA, *Ragionevolezza e legittimità costituzionale*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, Padova, Cedam, III, 1973, p. 1574).

quale, ove non si presenti come un insieme di norme coerente e completo ⁽⁶⁾, richiede l'intervento riparatore del giudice costituzionale. Sotto questo aspetto, le pronunce considerate contengono un'applicazione esemplare dei criteri enunciati dalla Corte stessa per questo genere di giudizi, quando ha precisato, con una decisione dall'importante significato dottrinale, che "il principio di eguaglianza pone al giudice di costituzionalità l'esigenza di verificare che non sussista violazione di alcuno dei seguenti criteri: *a)* la correttezza della classificazione operata dal legislatore in relazione ai soggetti considerati, tenuto conto della disciplina normativa apprestata; *b)* la previsione da parte dello stesso legislatore di un trattamento giuridico omogeneo, ragionevolmente commisurato alle caratteristiche essenziali della classe (o delle classi) di persone cui quel trattamento giuridico è riferito; *c)* la proporzionalità del trattamento giuridico previsto rispetto alla classificazione operata dal legislatore, tenendo conto del fine obiettivo insito nella disciplina normativa considerata: proporzionalità che va esaminata in relazione agli effetti pratici prodotti o producibili nei concreti rapporti della vita" ⁽⁷⁾ (elemento, questo, che allude chiaramente alla tutela in concreto delle posizioni giuridiche soggettive coinvolte). Del resto, proprio in materia di ingresso e circolazione dello straniero nel territorio nazionale, la Corte ha precisato come il legislatore sia tenuto a rispettare il "canone della ragionevolezza, espressione del principio di eguaglianza, che, in linea generale, informa il godimento di tutte le posizioni soggettive" ⁽⁸⁾.

Nei casi che qui interessano, risulta scorretta la classificazione operata dal legislatore, di volta in volta fondata, irragionevolmente, sulla titolarità della cittadinanza o sul possesso di un titolo (la carta di soggiorno, ed ora del permesso di soggiorno-

(6) I sottosistemi del sistema giuridico, cioè il complesso delle disposizioni che disciplinano una determinata materia o un determinato istituto, sono infatti generalmente concepiti come insiemi "di norme coerenti (privi di contraddizioni o antinomie) e completi (privi di lacune)": R. GUASTINI, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, in *Trattato di diritto privato*, a cura di G. Iudica, P. Zatti, Milano, Giuffrè, p. 378.

(7) Sentenza n. 163/1993, n. 4 del considerato in diritto.

(8) Sentenza n. 148/2008, n. 3 del considerato in diritto.

no CE per soggiornanti di lungo periodo) che richiede per il suo rilascio, tra l'altro, la titolarità di un reddito.

Non risulta invece privo di ragionevole giustificazione, ad avviso della Corte, il ricorso alla condizione di residenza continuativa per l'accesso a benefici o servizi pubblici ⁽⁹⁾, fino ad affermare, nell'ordinanza n. 32/2008, che tale requisito, ai fini dell'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica, "risulta non irragionevole quando si pone in coerenza con le finalità che il legislatore intende perseguire, specie là dove le stesse realizzino un equilibrato bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco" (nel caso, si trattava della legge della Regione Lombardia n. 7 del 2005, che richiede una residenza nel territorio regione di almeno cinque anni per il periodo immediatamente precedente alla data di presentazione della domanda). Qui si pone senz'altro il problema, segnalato dalla dottrina, di un diverso orientamento del giudice costituzionale italiano rispetto a quello della Corte di giustizia, secondo la quale i requisiti di residenza sono invece suscettibili di configurare una discriminazione indiretta o dissimulata ⁽¹⁰⁾. Orientamento che il

(9) Nella ricordata sentenza n. 432/2005, la Corte precisa che "mentre la residenza, rispetto ad una provvidenza regionale, appare un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio", a conclusioni diverse "deve pervenirsi per la cittadinanza, che pertanto si presenta come requisito ulteriore, ultroneo ed incoerente, agli effetti di un ipotetico regime differenziato rispetto ad una misura sociale che vede negli invalidi al 100% la categoria dei beneficiari. Distinguere, ai fini della applicabilità della misura in questione, cittadini italiani da cittadini di paesi stranieri – comunitari o extracomunitari – ovvero apolidi, finisce dunque per introdurre nel tessuto normativo elementi di distinzione del tutto arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra quella condizione positiva di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza italiana, appunto) e gli altri peculiari requisiti (invalidità al 100% e residenza) che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio* e la funzione" (n. 5.2 del considerato in diritto). Sulla necessità di riconoscere l'esistenza del "principio di indifferenza della cittadinanza ai fini della sicurezza sociale" vedi T. VETTORI, *I diritti sociali dei lavoratori stranieri: le innovazioni della legge n. 189/2002*, in *Lavoro e immigrazione*, a cura di A. Tursi, Torino, Giappichelli, 2005, p. 291.

(10) Per A. GUAZZAROTTI, *Lo straniero, i diritti, l'eguaglianza*, in *Quest. giust.* (in corso di pubblicazione), par. 3, "un conto è parlare di residenza "istantanea", come condizione di accesso a un beneficio pubblico, un conto è parlare di residenza "continuata", protratta addirittura per 5 o 10 anni! In questo secondo caso, la condizione appare senz'altro come condizione *prima facie* sospetta, non troppo diversamente da quanto visto per il godimento della cittadinanza". F. CORVAJA, *Libera circolazione dei cittadini e requisito di residenza regionale per l'accesso all'edilizia residenziale*

legislatore italiano è pronto a “sfruttare”, come mostrano i numerosi profili discriminatori contenuti nella manovra finanziaria per il 2009.

Nella legge n. 133 del 2008, infatti, accanto a vere e proprie discriminazioni dirette, come la riserva della carta acquisti, finalizzata all’acquisto di beni o servizi da parte di appartenenti alle fasce deboli di popolazione in stato di particolare bisogno, esclusivamente ai “residenti di cittadinanza italiana” ⁽¹¹⁾, vi so-

pubblica, in corso di pubblicazione in *Le Regioni*, 2008, p. 619, sottolinea come diverse decisioni della Corte di giustizia abbiano mostrato di “ritenere “sospetti”, e quindi bisognosi di stringente giustificazione, i requisiti di residenza (o quanto meno di residenza abituale) per l’accesso a benefici o servizi pubblici. In altri termini, la previsione del diritto nazionale che subordina la concessione di un beneficio alla residenza (o alla residenza abituale) dell’interessato è stata considerata *prima facie* come discriminatoria: il controllo della Corte di giustizia verifica allora se ricorrono ragioni obiettive che giustifichino una disparità di trattamento, accertando se la misura persegue uno scopo legittimo, e se rispetto a tale scopo essa sia adeguata e proporzionale, secondo gli schemi di un sindacato di ragionevolezza”. In argomento vedi G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, Cedam, 2005, p. 118 ss.

(11) Art. 81, comma 32, legge n. 133 del 2008: “In considerazione delle straordinarie tensioni cui sono sottoposti i prezzi dei generi alimentari e il costo delle bollette energetiche, nonché il costo per la fornitura di gas da privati, al fine di soccorrere le fasce deboli di popolazione in stato di particolare bisogno e su domanda di queste, è concessa ai residenti di cittadinanza italiana che versano in condizioni di maggior disagio economico, individuati ai sensi del comma 33, una carta acquisti finalizzata all’acquisto di tali beni e servizi, con onere a carico dello Stato”. Si può ribadire in questa ipotesi quanto affermato dalla Corte costituzionale circa l’irragionevolezza di una classificazione legislativa fondata sulla cittadinanza. La discriminazione è palese. La questione è emersa anche in sede europea, con le affermazioni del commissario Barrot in risposta all’interrogazione dell’europarlamentare Donata Gottardi: le disposizioni in materia di “carta acquisti” a favore dei cittadini italiani – secondo il commissario – debbono essere valutate alla luce dell’art. 11 della direttiva n. 2003/109/CE sul permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti, che stabilisce il principio della parità di trattamento in materia di assistenza e protezione sociale. Le disposizioni del diritto europeo “escludono dal loro ambito di applicazione qualsiasi possibilità che uno Stato membro conceda particolari privilegi ai propri cittadini senza concederli anche ai soggiornanti di lungo periodo sul suo territorio” (i testi dei documenti parlamentari citati sono reperibili nel sito www.asgi.it, al quale si rinvia anche per il *Commento alla manovra economico-finanziaria 2009* realizzato da W. CITTI per l’ASGI). Su altri profili discriminatori della *social card*, attribuita in base a criteri di reddito, patrimonio ed età (essendone destinatari i cittadini italiani di oltre 65 anni poco abbienti e le famiglie povere in cui ci sia un bambino sotto i tre anni), vedi P. MONTI, *L’età rende iniqua la card* (10 dicembre 2008), in www.lavoce.info, che mette in luce come secondo le stime siano gli anziani a dominare la platea dei beneficiari, benché non sia solo in questa fascia che si trovano le situazioni di disagio.

no previsioni che fanno leva proprio su quel requisito di residenza abituale verso il quale la Corte italiana è stata fino ad oggi piuttosto condiscendente, e che pure appaiono non meno lesive del principio di non discriminazione dello straniero. Si pensi al piano casa, che prevede interventi per l'accrescimento dell'offerta abitativa da destinarsi a prima casa per determinate categorie di "soggetti deboli", tra i quali si ricomprendono gli immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima Regione (art. 11, comma 2, lett. g). E, ancora, all'assegno sociale, corrisposto dal 1° gennaio 2009 agli aventi diritto a condizione che abbiano soggiornato legalmente, in via continuativa, per almeno dieci anni nel territorio nazionale (art. 20, comma 10). Sembra dunque urgente che anche la Corte italiana, sulla scia di quella comunitaria, affronti il tema della residenza continuativa attraverso quello scrutinio stretto da riservare alle condizioni e alle classificazioni *prima facie* sospette. Perché davvero questa rischia di diventare la "nuova frontiera" della discriminazione, tanto più in presenza di politiche restrittive sugli ingressi e il soggiorno, destinate ad aumentare il numero di coloro che sono costretti a risiedere in condizione irregolare ⁽¹²⁾.

L'incidenza della povertà, infatti, è altrettanto grave, se non maggiore, tra le famiglie con un solo genitore o con molti figli, essendo proprio il numero dei bambini (e non la loro età) a esporre i nuclei familiari al rischio povertà. Così il requisito finisce per escludere dalla misura la maggior parte delle famiglie con redditi nulli o molto bassi.

(12) A. GUZZAROTTI, *Lo straniero*, cit., par. 4. Sui recenti sviluppi normativi miranti a rendere sempre più rigorosi i requisiti per l'ingresso e il soggiorno degli stranieri vedi A. ADINOLFI, *Tecniche legislative e rispetto di obblighi comunitari nei recenti interventi normativi in tema di immigrazione*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. n. 3/2008. Alla circostanza che la vigente legislazione italiana e le conseguenti lungaggini amministrative tendono a "produrre" e ad estendere la condizione di irregolarità, deve aggiungersi la vigenza della cd. aggravante di clandestinità, secondo cui la pena è aumentata fino ad un terzo nel caso in cui il colpevole abbia commesso il fatto mentre si trovava illegalmente sul territorio nazionale (art. 1, lett. f), legge n. 125 del 2008, che ha aggiunto il numero 11-*bis* all'art. 61, primo comma, del codice penale), nonché la recente approvazione da parte del Senato del disegno di legge governativo n. 733 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), che all'art. 21 introduce il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato, punito con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro (il testo si trova ora all'esame della Camera dei deputati).

3. *Il divieto di discriminazione (e il recupero dell'eguaglianza come diritto)*

Nelle decisioni della Corte, come abbiamo visto, emerge un secondo profilo di violazione dell'art. 3 Cost., il divieto di discriminazione, riferito – nella sentenza n. 306/2008 – anche al diritto internazionale consuetudinario (*ex art. 10, comma 1, Cost.*), in quanto le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute “rientrano fra quelle che, nel garantire i diritti fondamentali della persona, indipendentemente dalla appartenenza a determinate entità politiche, vietano discriminazioni nei confronti degli stranieri, legittimamente soggiornanti nel territorio dello Stato”⁽¹³⁾.

Vorrei a questo proposito proporre due osservazioni. La prima riguarda il recupero, da parte del giudice costituzionale, dell'idea di eguaglianza come diritto individuale⁽¹⁴⁾. Così nasce, del resto, l'eguaglianza, come diritto del cittadino: nella proposizione testuale di ogni Costituzione che riconosce il principio, titolari del diritto sono i cittadini. Ma la proposizione, come ha notato Ferrara⁽¹⁵⁾, viene subito dicotomizzata: da diritto, l'eguaglianza diviene principio informatore dell'ordinamento, trasformandosi in generalità e astrattezza e perdendo il collegamento con i soggetti titolari della situazione giuridica

(13) Sentenza n. 306/2008, n. 10 de considerato in diritto. Su questo aspetto della decisione vedi F. BIONDI DAL MONTE, *Immigrazione e welfare*, cit., p. 1110 ss.

(14) Sulla giurisprudenza costituzionale che interpreta il principio di eguaglianza come diritto fondamentale della persona nell'ambito dell'autonomia privata vedi S. BORELLI, *Principi di non discriminazione e frammentazione del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 13 ss. Sull'interpretazione dell'art. 3 Cost. attualmente incentrata sulle modalità e gli strumenti più adatti a combattere le discriminazioni, anche attraverso l'utilizzazione di clausole di divieto di discriminazione sempre più “sostanziate”, vedi D. TEGA, *Discriminazione e diritto antidiscriminatorio: considerazioni istituzionali (a partire dal diritto costituzionale italiano)* (12 dicembre 2008), in www.forumcostituzionale.it, che analizza anche il contesto comunitario e il sistema di protezione dei diritti che fa riferimento alla CEDU. Vedi anche D. GOTTARDI, *Le discriminazioni basate sulla razza e sull'origine etnica*, in *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, a cura di M. Barbera, Milano, Giuffrè, 2007, p. 1 ss.

(15) G. FERRARA, *La pari dignità sociale (appunti per una ricostruzione)*, in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, II, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 1095-1096.

soggettiva (diritto) all'eguaglianza. Il passo successivo consiste nell'incorporare la generalità-astrattezza nel concetto di comando, e quindi nella legge come comando tipico. Così il predicato acquisisce un soggetto nuovo, lo Stato, proprio quell'espressione giuridica del potere e dell'autorità nei confronti della quale era stato originariamente rivendicato il diritto all'eguaglianza. Per alcuni, si è trattato di una manipolazione del principio di eguaglianza e di una mistificazione del diritto ad esso sotteso; per molti altri, si è trattato di un processo inevitabile, derivante dalla natura stessa dello Stato costituzionale democratico. Possiamo oggi osservare che proprio nella tematica controversa dei migranti e della loro condizione giuridica all'interno del nostro ordinamento tende a riemergere questo profilo, a lungo rimasto in ombra, dell'eguaglianza. Del resto, il fenomeno si manifesta anche a livello di legislazione ordinaria, con l'introduzione di "un diritto di azione atipico che sembra considerare il principio di non discriminazione proprio come l'oggetto di un diritto" (il riferimento è all'azione contro la discriminazione *ex artt. 43 e 44 del T.U. sugli stranieri*) ⁽¹⁶⁾.

(16) A. GUAZZAROTTI, *Lo straniero*, cit., par. 3. Proprio in base agli artt. 43 e 44 del T.U. sull'immigrazione del 1998 e dell'art. 4 del d.lgs. n. 215 del 2003 (di attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica), il Tribunale di Brescia – Sezione Lavoro, con ordinanza n. 335 del 26 gennaio 2009 ha ritenuto discriminatoria la delibera del Comune di Brescia n. 52053 del 21 novembre 2008, che attribuiva un "bonus bebè" di 1000 euro alle famiglie di ogni bambino nato nel 2008, purché figlio di almeno un genitore italiano. Il Tribunale rileva "la realtà discriminatoria oggettiva del comportamento denunciato", essendo "evidente che la suddetta scelta determina in concreto una disparità di trattamento tra cittadino e straniero, in svantaggio di quest'ultimo", ed ordina al Comune "di eliminare tale discriminazione e i suoi effetti, attribuendo, mediante i provvedimenti ritenuti più idonei, il beneficio a tutti gli stranieri che ne facciano richiesta e siano in possesso degli ulteriori requisiti, esclusa la cittadinanza". Si condanna, inoltre, l'amministrazione comunale di Brescia a pubblicare a proprie spese l'ordinanza su un quotidiano a diffusione nazionale, a scelta tra i primi tre a maggior tiratura (misura accessoria prevista dalla normativa nazionale di recepimento della direttiva europea n. 2000/43/CE). In seguito alla pronuncia del giudice del lavoro, con delibera n. 46 del 30 gennaio 2009 la Giunta comunale di Brescia ha deciso di "revocare [...] la propria deliberazione n. 1062/52953", affermando che in tale provvedimento "l'estensione del beneficio a tutti gli stranieri in possesso dei requisiti risulterebbe in contrasto con la finalità prioritaria di sostegno alla natalità delle famiglie di cittadinanza italiana che si prefiggeva questa amministrazione con l'adozione dell'atto impugnato". Si precisa, inoltre, che in ogni caso "si procederà a ricercare

La seconda osservazione riguarda la circostanza che la Corte ha esteso agli stranieri regolarmente soggiornanti protezioni assistenziali che sembrano difficilmente inquadrabili tra i “diritti fondamentali”⁽¹⁷⁾. Si sanziona, in definitiva, la discriminazione dello straniero anche nei diritti non fondamentali, trattandosi di una lesione della “pari dignità sociale” della persona: “[p]er il semplice fatto di essere lo straniero collocato nella stessa comunità di vita del cittadino, attribuire un vantaggio (non importa quanto lontano dal “cuore” dei diritti dell’uomo, dal “nucleo duro” di questo o di quel diritto fondamentale) soltanto al secondo e non al primo è per ciò stesso in grado di ledere tale pari dignità”⁽¹⁸⁾. In questo mi pare si possa cogliere un’evoluzione dei principi affermati con la nota sentenza n. 172/1999, riferita

forme diversificate e giuridicamente sostenibili di valorizzazione della maternità e della promozione della natalità e, più in generale, ad individuare efficaci strumenti di sostegno economico per le famiglie di cittadinanza italiana che, comunque, rimangono tra gli obiettivi di governo preminenti di questa amministrazione”. La revoca, dunque, lungi dal dare attuazione al provvedimento giudiziario, si propone esattamente di perseguire la finalità (illegittime) che si proponeva la prima delibera. Un epilogo sconcertante, che sembra smentire quanto affermato nella motivazione dell’ordinanza, secondo cui l’attribuzione del *bonus* anche per i figli di coppie di genitori costituite da un(a) cittadino(a) italiano(a) e da uno(a) straniero(a), “impone di escludere una matrice razziale alla delibera [...] e al suo contenuto”. Appaiono invece chiare le motivazioni demografiche di tipo etnico-identitario del provvedimento, così come risulta evidente l’effetto “politico” della decisione di ritirarlo: provocare il risentimento contro gli immigrati e contro la magistratura di un’opinione pubblica già caratterizzata da forti spinte xenofobe (sul caso di Brescia vedi il comunicato 11 febbraio 2009 in www.asgi.it). Del resto, non mancano vicende analoghe anche sul piano nazionale: l’art. 19, comma 18, della legge n. 2 del 2009 (di conversione in legge del cd. decreto-anticrisi) autorizza la spesa di due milioni di euro (in riferimento all’anno 2009) per rimborsare alle famiglie le spese sostenute per acquistare pannolini e latte artificiale per i neonati fino a tre mesi di *cittadinanza italiana* inseriti in nuclei familiari con requisiti di basso reddito, dimostrabili attraverso l’apposita certificazione ISEE. Sui profili discriminatori della disposizione, in contrasto con il quadro normativo costituzionale e comunitario, si veda il commento a cura della Segreteria organizzativa dell’ASGI (13 febbraio 2009) in www.asgi.it.

(17) M. CUNIBERTI, *L’illegittimità costituzionale*, cit., p. 516, auspica un deciso abbandono da parte delle Corti costituzionale del risalente orientamento secondo cui il principio di eguaglianza, pur se riferito testualmente nell’art. 3 Cost. ai “cittadini”, vale anche per lo straniero quando si tratti di rispettare i suoi diritti “fondamentali” o “inviolabili”. Si tratta, infatti, di un criterio interpretativo che “nella migliore delle ipotesi risulta inidoneo a sortire qualsiasi risultato significativo, mentre, nella peggiore delle ipotesi, si presta a legittimare il più totale arbitrio del legislatore”.

(18) A. GUAZZAROTTI, *Lo straniero*, cit., par. 2.

specificamente alla condizione degli apolidi, ma probabilmente riferibile a chiunque si trovi in una condizione di non cittadinanza collegata ad una residenza stabile e regolare. Si parla in quella decisione di partecipazione degli apolidi ad una “comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio di cittadinanza in senso stretto”, la quale “accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall’art. 2 Cost., là dove, parlando di diritti inviolabili dell’uomo e richiedendo l’adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto [...] dal legame di cittadinanza”⁽¹⁹⁾. Parole che oggi, in un contesto migratorio profondamente mutato, assumono una portata forse imprevedibile nel momento in cui la decisione fu pronunciata.

4. *Immigrazione e assetto del sistema scolastico: il caso delle cosiddette “classi ponte”*

Vorrei brevemente affrontare, in chiusura di discorso, un tema certamente inerente all’ambito dei diritti sociali, quello del rapporto tra immigrazione e assetto del sistema di istruzione scolastica. Anche in questo delicato settore, si misura una distanza grave e preoccupante tra le indicazioni europee e alcuni orientamenti ideologici che sembrano prevalere nel nostro paese. In questo caso, il discorso va riferito non solo ai cittadini dei paesi terzi, ma anche ai cittadini dell’Unione che risiedono in Italia: come sottolinea, infatti, il Libro Verde Migrazione e mobilità: le sfide e le opportunità per i sistemi d’istruzione europei, presentato dalla Commissione nel luglio 2008⁽²⁰⁾, benché le due situazioni non siano giuridicamente comparabili, alcune questioni rilevanti in materia di istruzione molto probabilmente si possono considerare comuni. Basti pensare, con riguardo all’Italia, che, rispetto alle nazionalità, si trovano ai primi posti

(19) Sentenza n. 172/1999, n. 2.3 del considerato in diritto.

(20) Commissione delle Comunità Europee, COM (2008) 423 definitivo, 3 luglio 2008.

i gruppi di studenti provenienti dai paesi dell'Est europeo, in particolare dalla Romania. Nel Libro Verde – in cui si rileva, appunto, il livello storicamente elevato dell'immigrazione proveniente da paesi terzi, unito ad una forte migrazione interna in seguito ai due ultimi allargamenti ⁽²¹⁾ – sono contenute analisi e proposte di intervento di notevole interesse.

I problemi dell'integrazione scolastica vengono presi in esame nella loro complessità, considerandone la specificità a livello di classi, scuole e sistemi di istruzione, e mettendo in luce l'esigenza di combattere la tendenza alla segregazione, spesso presente – basti pensare che in alcuni paesi si rileva addirittura una forte concentrazione di figli d'immigrati in scuole speciali per bambini disabili ⁽²²⁾. Tra le misure ipotizzabili, si indicano: corsi di lingua per gli alunni di recente immigrazione (e per gli alunni provenienti da un ambiente migratorio, nati nel paese ospitante, ma che non ne dominano ancora la lingua); valutazione delle competenze linguistiche per tutti i bambini; formazione linguistica sin dal ciclo pre-primario. Ancora, si sostiene l'importanza di misure non specificamente rivolte a gruppi di popolazione migrante, ma particolarmente adatte ai loro bisogni (borse di studio o quote per accedere ad istituti prestigiosi; sovvenzioni alle famiglie condizionate alla frequenza o ai risultati scolastici; programmi di sostegno scolastico in gruppo, come i centri di assistenza all'apprendimento e allo svolgimento dei compiti a casa; l'utilizzazione di mediatori scolastici; l'aumento del numero di insegnanti provenienti da un ambiente migratorio). Vi è inoltre una riflessione sul ruolo che potrebbe svolgere in futuro la direttiva 77/486/CEE ⁽²³⁾ nell'elaborazione delle politiche nazionali. Essa si applica ai bambini la cui scolarizzazione è obbligatoria in virtù della legislazione dello Stato mem-

(21) Il testo non fa riferimento “a gruppi di cittadini non migranti dell'Unione appartenenti ad una etnia o che abbiano una specifica identità culturale, e che sono spesso vittime di esclusione sociale (ad es. i Rom). Numerosi aspetti dell'analisi e delle sfide descritte nel presente documento possono tuttavia applicarsi a questi gruppi”: *Migrazione e mobilità*, cit., 2, nt. 2.

(22) Ad esempio, nel 1999 i bambini migranti in Germania erano il 9,4% della popolazione totale, ma costituivano il 15% della popolazione nelle scuole speciali.

(23) Attuata in Italia con d.P.R n. 722 del 1982.

bro ospitante e che dipendono da un lavoratore originario di un altro Stato membro: *a)* garantendo un insegnamento gratuito, adeguato alle esigenze specifiche di questi bambini, in particolare della lingua ufficiale o di una delle lingue ufficiali dello Stato ospitante e *b)* favorendo l'insegnamento della lingua materna e della cultura del paese d'origine, in coordinamento con l'insegnamento normale e in cooperazione con lo Stato membro ospitante⁽²⁴⁾.

In Italia, al momento, ci troviamo di fronte non solo alla percezione di un'emergenza educativa drammatizzata dallo smantellamento delle risorse per fronteggiarla⁽²⁵⁾, ma anche a vicende quali l'approvazione di una mozione parlamentare sulle cd. classi ponte, il cui significato di segregazione non sembra seriamente contestabile⁽²⁶⁾. Nella mozione si impegna il Governo a rivedere il sistema di accesso degli studenti stranieri alle scuole di ogni ordine e grado, autorizzando il loro ingresso previo il superamento di test e specifiche prove di valutazione, nonché a istituire classi ponte, le quali consentano agli studenti stranieri che non hanno superato i test "di frequentare corsi di apprendimento della lingua italiana, propedeutiche all'ingresso degli studenti stranieri nelle classi permanenti". Si chiede, inoltre, di non consentire ingressi nelle scuole ordinarie oltre il 31 dicembre di ciascun anno, con la giustificazione – davvero poco credibile – che ciò sarebbe finalizzato ad un "razionale ed

(24) Si afferma, nel documento europeo, la necessità di migliorare i meccanismi di attuazione e di controllo della direttiva, ampliandone – eventualmente – il campo di applicazione anche ai bambini originari di paesi terzi. Si sottolinea, inoltre, l'importanza della raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 (2006/962/CE), sulle competenze fondamentali per l'istruzione e la formazione permanenti, la quale individua "le attitudini, le conoscenze e gli atteggiamenti di cui l'istruzione dovrebbe dotare gli individui per favorire la loro integrazione, la loro realizzazione e il loro sviluppo personali, la cittadinanza attiva, l'integrazione sociale e l'occupazione nell'Europa moderna". Le *competenze sociali e civiche* e la *consapevolezza ed espressione culturali* (indicate nell'*Allegato*) sono, ad avviso della Commissione, "particolarmente pertinenti nel contesto di un'elevata presenza di alunni migranti e potrebbero utilmente contribuire ad elaborare strategie educative a livello nazionale" (*Migrazione e mobilità*, cit., 13).

(25) M. AMBROSINI, *Classi ponte? Un'invenzione italiana* (28 ottobre 2008), in www.lavoce.info.

(26) Mozione Cota e altri, Atto Camera 1-00033, approvata il 14 ottobre 2008.

agevole inserimento degli studenti stranieri nelle nostre scuole". Del resto, nella motivazione dell'atto non si esita a parlare, a proposito di provvedimenti di questo tipo, di "discriminazione provvisoria positiva, a favore dei minori immigrati, avente come obiettivo la riduzione dei rischi di esclusione" (27).

In realtà, sembra trattarsi di una reintroduzione surrettizia delle classi differenziali (28), questa volta riservate non ai portatori di *handicap*, ma ai figli dei migranti. Al di là delle considerazioni sugli effetti ghetizzanti di una scelta di questo tipo e sul fatto che non si tengono in alcuna considerazione gli studi che mostrano l'importanza dell'apprendimento linguistico anche in contesti informali (l'intervallo, il gioco), tanto che i figli di migranti ottengono generalmente migliori risultati quando si trovano all'interno di una classe con bambini che dominano la lingua del paese ospitante e che sono molto motivati sul piano scolastico²⁹, forse basterebbe richiamare una sentenza della

(27) La mozione richiama in proposito la Convenzione sui diritti dell'infanzia del 20 novembre 1989, ratificata in Italia con legge n. 176 del 1991, il cui art. 29 presenta invece, ad avviso di chi scrive, contenuti incompatibili con il documento parlamentare, laddove gli Stati contraenti convengono che l'educazione debba, tra l'altro, "favorire lo sviluppo della personalità del fanciullo nonché lo sviluppo delle sue facoltà e delle sue attitudini mentali e fisiche, *in tutta la loro potenzialità*" e "sviluppare nel fanciullo il rispetto [...] della sua identità, della sua lingua e dei suoi valori culturali, nonché il rispetto dei valori nazionali del paese nel quale vive, del paese di cui può essere originario e delle civiltà diverse dalla sua". Non sembra proprio che modalità educative fondate sulla *separazione*, anziché sull'integrazione, siano idonee al perseguimento di questi obiettivi.

(28) Si domanda se esista il rischio di "reintrodurre surrettiziamente le classi differenziali abolite ormai da tanti anni, perché ghetizzanti", M. AMBROSINI, *Classi ponte?*, cit., p. 2, il quale osserva che non si conoscono, in epoca recente, "precedenti nei paesi avanzati in cui si sia scelta la strada di classi separate per i bambini immigrati, anche se si danno molte esperienze di didattica speciale, volta al rafforzamento delle competenze linguistiche". In Australia e nel Regno Unito, ad esempio, "i bambini sono inseriti nelle classi normali, ma inizialmente ricevono una formazione intensiva in lingua inglese, in gruppi separati e con insegnanti specializzati, mentre stanno in aula e lavorano con i compagni per materie come l'educazione fisica, l'educazione artistica, le attività manuali. Dopo qualche settimana, cominciano a diminuire le ore "speciali" e aumentano quelle "normali", fino a giungere a una completa integrazione". Il modello francese è invece orientato all'aumento del personale educativo e delle risorse a disposizione delle scuole dei cosiddetti "quartieri sensibili" (p. 1).

(29) *Migrazione e mobilità*, cit., 9, ove si ricorda che gli studi in materia dimostrano come gli alunni provenienti da minoranze che frequentano scuole in cui si pratica la segregazione non sfruttino pienamente il loro potenziale (nt. 18).

Corte costituzionale di oltre vent'anni fa, i cui contenuti assumono oggi una rinnovata attualità. Si tratta della decisione n. 215/1987, che ha dichiarato illegittima una disposizione che non assicurava ai portatori di handicap il diritto alla frequenza nelle scuole secondarie superiori ⁽³⁰⁾. La Corte analizza l'evoluzione normativa che ha condotto, negli anni Settanta, all'abolizione delle scuole speciali e delle classi differenziali nella scuola dell'obbligo ⁽³¹⁾, sottolineando come la legge n. 517 del 1977, che prevede per la scuola elementare e media forme di integrazione e di sostegno a favore degli alunni portatori di handicap, da realizzarsi tra l'altro attraverso limitazioni numeriche delle classi in cui sono inseriti, predisposizione di particolari servizi ed impiego di docenti specializzati, persegua il fine di "agevolare l'attuazione del diritto allo studio e la promozione della piena formazione della personalità" ⁽³²⁾. La Cor-

(30) Si trattava dell'art. 28, terzo comma, legge n. 118 del 1971, nella parte in cui, in riferimento ai soggetti portatori di *handicap*, prevedeva che "Sarà facilitata", anziché disporre "E' assicurata", la frequenza alle scuole medie superiori.

(31) Ancora negli anni Sessanta, le leggi n. 1073 del 1962 e n. 942 del 1966 prevedevano stanziamenti per il funzionamento delle scuole speciali e delle classi differenziali, e la legge n. 1859 del 1962, istitutiva della scuola media statale, contemplava classi differenziali per "alunni disadattati scolastici" (art. 12), mentre la legge n. 444 del 1968, relativa alla scuola materna statale, istituiva sezioni o, per i casi più gravi, scuole speciali per i bambini da tre a cinque anni affetti da disturbi dell'intelligenza o del comportamento o da menomazioni fisiche o sensoriali. Negli anni Settanta, questo indirizzo viene sostanzialmente ribaltato. La legge n. 118 del 1971 stabilisce che "l'istruzione dell'obbligo deve avvenire nelle classi normali della scuola pubblica" (art. 28) e che "[e]sclusivamente quando sia accertata l'impossibilità di far frequentare ai minorati la scuola pubblica dell'obbligo" si istituiranno "per i minori ricoverati" nei centri di degenza e di recupero, classi normali "quali sezioni staccate della scuola statale" (art. 29). La legge n. 517 del 1977, poi, "al fine di agevolare l'attuazione del diritto allo studio e la promozione della piena formazione della personalità" prevede per la scuola elementare (art. 2) e media (art. 7) forme di integrazione e di sostegno a favore degli alunni portatori di *handicap*, da realizzarsi tra l'altro attraverso limitazioni numeriche delle classi in cui costoro sono inseriti, predisposizione di particolari servizi ed impiego di docenti specializzati. Con la medesima legge (art. 7, ultimo comma) sono abolite le classi differenziali. La successiva legge n. 270 del 1982 provvede (art. 12) circa le dotazioni organiche, nei ruoli di dette scuole, degli insegnanti di sostegno (di regola, uno ogni quattro alunni portatori di *handicap*).

(32) Sentenza n. 217/1987, n. 5 del considerato in diritto. Si delinea, così, un *modello di intervento* certamente proponibile anche per l'integrazione scolastica dei bambini stranieri, il quale tuttavia presuppone l'esistenza di due elementi di contesto che sembrano oggi mancare: un clima culturale orientato all'accoglienza e la disponibilità

te, ancora, evidenza come la legislazione degli anni Settanta intenda “evitare i possibili effetti di segregazione ed isolamento e i connessi rischi di regressione”. Parla, poi, con riferimento all’art. 2 Cost., di “comunità scolastica” come formazione sociale, e valorizza il secondo comma dell’art. 3 Cost., che impone la rimozione di ogni tipo di ostacolo, non soltanto quelli di ordine economico ⁽³³⁾. Affermazioni nette, e preziose: certamente riproponibili dal giudice costituzionale, nella malaugurata ipotesi che le classi ponte divenissero in futuro una realtà ⁽³⁴⁾.

ad investire risorse economiche significative nell’istruzione e nella formazione. Un modello non dissimile emerge anche nel citato d.lgs. n. 722 del 1982, di attuazione della direttiva del Consiglio 77/486/CEE, relativa alla formazione scolastica dei figli dei lavoratori migranti (sulla quale, come si è detto, si è aperta di recente una riflessione in sede europea). Esso prevede, infatti, che l’*assegnazione alle classi* degli alunni figli di lavoratori stranieri residenti in Italia che abbiano la cittadinanza di uno dei Paesi membri della Comunità europea sia “effettuata, ove possibile, raggruppando alunni dello stesso gruppo linguistico che, comunque, non devono superare il numero di cinque per ogni classe” (art. 1, comma 4); che la programmazione educativa debba “comprendere apposite attività di sostegno o di integrazione, al fine di: a) adattare l’insegnamento della lingua italiana e delle altre materie di studio alle loro specifiche esigenze; b) promuovere l’insegnamento della lingua e della cultura del Paese d’origine coordinandolo con l’insegnamento delle materie obbligatorie comprese nel piano di studi” (art. 2, comma 1); che il Ministero dell’istruzione “adotti apposite iniziative per l’aggiornamento dei docenti che impartiscono l’insegnamento nelle attività di cui al precedente art. 2”.

(33) Quanto all’art. 34 Cost. – secondo cui l’effettività dell’istruzione dell’obbligo è garantita dalla sua gratuità e quella dell’istruzione superiore è garantita anche a chi, capace e meritevole, sia privo di mezzi, mediante borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze – “l’accento è posto essenzialmente sugli ostacoli di ordine economico, giacché il costituente era ben consapevole che è principalmente in queste che trova radice la disuguaglianza delle posizioni di partenza (...)”. Ciò però non significa che non vi siano anche “ostacoli di altro ordine, la cui rimozione è postulata in via generale come compito della Repubblica nelle disposizioni di cui agli artt. 2 e 3, secondo comma: sostenere ciò significherebbe sottacere il fatto evidente che l’inserimento nella scuola e l’acquisizione di una compiuta istruzione sono strumento fondamentale per quel “pieno sviluppo della persona umana” che tali disposizioni additano come mete da raggiungere” (n. 6 del considerato in diritto).

(34) Al momento, la stampa quotidiana ha annunciato un prossimo incontro di rappresentanti dei gruppi parlamentari della Lega con il Ministro dell’istruzione per l’adozione di un regolamento sull’istituzione delle “classi di inserimento” e sulla distribuzione degli alunni stranieri proporzionata al numero complessivo degli alunni per classe (*La Lega e le classi d’inserimento. “Tempi maturi per realizzarle”*, ne *La Repubblica* del 13 febbraio 2009).