

I diritti sociali tra *status civitatis*, cittadinanza europea  
e integrazione sociale. Una introduzione  
di Antonio Di Stasi

Nel ragionare su esclusione e inclusione, espulsione e accoglienza, discriminazione ed uguaglianza con riferimento al lavoro degli stranieri è difficile non constatare come ogni gruppo di persone istituzionalmente organizzato tenda a distinguere i propri membri da chi non vi appartiene e a tracciare una linea di demarcazione tra chi è dentro e chi è fuori, cosicché per i singoli vengono stabiliti ruoli e funzioni, diritti e doveri, ma anche privilegi per chi è incluso e discriminazioni per chi è escluso.

Limitandoci alla concezione contemporanea della cittadinanza vengono in evidenza almeno due dimensioni: la prima, e la più importante secondo la concezione liberale, è relativa al godimento dei diritti politici: l'essere o meno cittadino significa, soprattutto, potere o non potere concorrere alla formazione delle decisioni politiche; la seconda dimensione – quella *sociale* – riguarda la valorizzazione della persona in quanto soggetto della società produttiva o industriale, fermo restando che secondo una visione umanitaria l'orientamento teorico è quello di abbandonare completamente l'aspetto politico-co-munitario della cittadinanza a favore della concezione che vede nella persona umana il «cittadino del mondo». Una visione cosmopolita in cui viene relativizzata la distinzione cittadino/straniero per quanto concerne il godimento dei diritti, in particolare di quelli sociali, ma anche di alcuni limitati diritti politici come, ad esempio, il diritto di voto amministrativo.

È evidente come già nella Rivoluzione francese si trovi il seme che ha segnato l'atto di nascita del cittadino moderno nella vita politica e sociale degli ultimi due secoli: la sovranità non appartiene più al re, ma – come sostenuto da Rousseau – al popolo dei cittadini. Inoltre, con la Rivoluzione il concetto moderno di cittadinanza si arricchisce per la prima volta di una valenza universalistica: al suo significato di eguaglianza civile e giuridica proclamata contro i privilegi feudali si affianca l'eguaglianza politica a

garanzia dell'esercizio della sovranità in senso democratico e rappresentativo. Nella Rivoluzione si affaccia il principio universalistico per cui tutti i francesi maggiorenni sono cittadini e hanno uguale diritto di voto per eleggere ed essere eletti rappresentanti alle assemblee legislative, ma per quanto la concezione universalista della cittadinanza fosse iscritta sia nella Dichiarazione dei diritti del 1789, sia nella Costituzione del 1791, gli uomini della Rivoluzione si sono limitati a realizzare un *universalismo ristretto*: tra i maggiorenni, infatti, non sono mai stati inclusi come cittadini le donne e i domestici. E l'individuo autonomo si caratterizzava per una doppia indipendenza: quella data dalla sua qualità di essere razionale, capace di intendere e di volere (qualità che si negava alle donne), e quella consistente nell'indipendenza economica (la cui assenza era presunta per tutte le persone al servizio di privati).

Attraverso il concetto dell'autonomia individuale, l'eguaglianza insita nel diritto di voto viene costituita mediante il prolungamento della capacità giuridica sul terreno politico: il «diritto politico» sorto nella Rivoluzione, quindi, può essere considerato come un «puro prodotto delle categorie contrattuali del diritto civile» (Rosanvallon, 1994).

Il concetto di cittadino che si afferma nel periodo post-rivoluzionario è quello prevalentemente legato all'immagine liberal-borghese. Tuttavia nell'Ottocento viene posta seriamente in dubbio la concezione giusnaturalista del potere politico e la conseguente legittimazione contrattualistica dello Stato, mentre si afferma la consapevolezza che per poter esistere la società ha bisogno di un vincolo più forte, costituito dalla *solidarietà*.

I termini giuridici della questione sono ancora oggi gli stessi di due secoli fa: la critica al concetto liberale del cittadino come elemento costitutivo della società civile, da un lato; l'affermazione, e neoproposizione, dei principi liberalisti ed economicisti, dall'altro.

Volendosi ora limitare all'idea di cittadinanza come concepita in senso progressista ed alla loro possibile articolazione in due categorie, lavorista e solidarista, secondo l'orientamento marxiano, la mera emancipazione politica è insufficiente, occorrendo un processo di liberazione nel quale vengono aboliti i vincoli politici e sociali che impediscono di vedere l'uomo nella sua essenza e che anzi costringono a considerarlo come persona privata legata ai propri interessi. Per ottenere l'«emancipazione umana» è necessario superare la struttura di classe della società borghese e le sue istituzioni che precludono la realizzazione di una società priva di disuguaglianze economiche e sociali.

Alla luce di tali elaborazioni, il «lavoratore» si presenta sulla scena

sociale come l'antagonista di classe della borghesia e non può sorprendere, quindi, che il concetto di cittadino sia risultato per lungo tempo politicamente screditato e compromesso presso vasti settori delle forze politiche e sociali. Al cittadino/borghese viene contrapposto il lavoratore/proletario che aspira all'eguaglianza materiale e alla solidarietà di classe.

Il secondo corno o, meglio, orientamento di pensiero progressista è quello che fa appello alla *solidarietà*. Pur partendo dalla *questione sociale* la «società industriale» viene intesa come un ordine etico o morale, che rischia però di infrangersi pericolosamente a causa delle differenze troppo acute, e quindi dei conflitti, che esistono tra classe proprietaria e classe lavoratrice. La soluzione del problema non viene più cercata nella presunta capacità di agire razionale dell'individuo, e neppure nella lotta di classe: essa viene ora indicata nei meccanismi di coesione sociale e nel naturale sentimento di cooperazione umana. Presso i solidarismi, anche sotto l'influenza della dottrina sociale della chiesa cattolica, cambia il soggetto di riferimento: non l'individuo borghese e neppure propriamente il lavoratore, ma l'essere umano che tende all'espansione della sua personalità non isolatamente, ma inserito in una rete di relazioni interdipendenti; e così cambia anche il riferimento alla formazione sociale.

Diviene chiaro, allora, come all'interno della riflessione sulla riforma sociale il concetto centrale non sia più quello dell'autoaffermazione dell'individuo, e neppure quello della lotta per l'emancipazione della classe sfruttata, ma sia il concetto di «solidarietà» come principio etico della cooperazione che si colloca tra individualismo e socialismo. Lo Stato deve «promuovere il progresso economico e sociale di *tutti* i suoi appartenenti», poiché il progresso dell'uno è condizione e spesso anche conseguenza del progresso dell'altro: in questo senso Lorenz von Stein parla per la prima volta di «Stato sociale» ove il fine è quello di «migliorare la sorte dei lavoratori e di favorirne la formazione e la possibilità di acquisire, seppur gradualmente, il capitale» e la proprietà.

L'importanza di dare forma giuridica alle proprie rivendicazioni porta, come sbocco riformista, alla costituzionalizzazione dei diritti che si accordano con le esigenze di sicurezza e garanzia sociale. A partire dalla Costituzione di Weimar del 1910, nelle Costituzioni sorte dalla crisi della società borghese e dello Stato liberale di diritto ottocentesco, ai diritti liberali civili e politici si aggiunge il riconoscimento del diritto di suffragio universale per donne e uomini e dei «diritti sociali».

Con il loro inserimento nel catalogo dei diritti costituzionali fondamentali il tradizionale ambito civile e politico della cittadinanza si espande così

nella sfera sociale. La «cittadinanza sociale» (Marshall, 1976) rappresenta il correttivo alla cittadinanza politica sette-otto-centesca che, costruita sulla base della capacità giuridica, era intimamente discriminatoria, nonostante la sua contraria pretesa universalistica (si pensi all'esclusione della donna, contro cui nel 1791 Olympe de Gouges redige la «Dichiarazione dei diritti della donna e della cittadina», sulla falsariga della Dichiarazione dei diritti del 1789).

La diversa impostazione teorica della cittadinanza fondata sul lavoro rispetto alla cittadinanza basata sui diritti fondamentali dell'uomo non sempre emerge dalle Carte giuridiche.

La stessa Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo adottata dall'ONU il 10 dicembre 1948 stabilisce che il soggetto del decalogo di diritti fondamentali è certamente l'individuo, ma il richiamo e la connotazione di un individuo/lavoratore è di tutta evidenza (art. 23 e ss.).

In ogni caso, volendo restare ancorati ai principi della Carta costituzionale italiana, è evidente come non vi sia una scelta di campo tra l'opzione solidarista e quella lavorista.

In primo luogo, vengono distinti gli individui in cittadini dello Stato e stranieri (art. 10), soprattutto in relazione al godimento dei diritti politici (dimensione politica). In secondo luogo, l'art. 3, comma 1, prevede la «pari dignità sociale» dei cittadini e la loro eguaglianza «davanti alla legge», insieme al divieto di discriminarli in forza di differenze di «sesso, razza, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali» (interpretazione individualista).

È, d'altronde, altrettanto certo che l'influenza dei principi lavoristi non è senza effetti, per cui la caratteristica preminente della nostra Costituzione non è data solo dal porre al centro dei diritti il cittadino/lavoratore, ma anche dal legare i diritti allo *status* di lavoratore «italiano» a prescindere dalla nazionalità o *status civitatis*. Così, se, all'art. 4, lo Stato «riconosce il diritto al lavoro» e richiede al tempo stesso «il dovere di svolgere [...] una funzione o un'attività che concorra al progresso materiale o spirituale della società», «il pieno sviluppo» della persona del cittadino/lavoratore e la sua «effettiva partecipazione» alla vita del paese giustificano la richiesta – da parte dello Stato – di adempiere i «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» (art. 2) (dimensione sociale).

L'art. 38, poi, è formidabile nel porre al centro della tutela «i lavoratori», a prescindere dalla cittadinanza, i quali «hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria».

Negli ultimi anni il dibattito sui diritti di cittadinanza sembra procedere, a

livello teorico, verso una più alta riconsiderazione dei diritti sociali con la loro estensione in senso cosmopolita.

Da un lato si assiste ad un rinnovato interesse per le questioni di natura filosofico-politica, attinenti sia alle problematiche specifiche dello Stato sociale (il contrattualismo, i diritti, la società giusta, l'etica pubblica), sia a quelle concernenti il futuro della nostra società come società multiculturale (l'immigrazione, il riconoscimento delle diversità, l'identità nazionale) e come società mondiale. A livello generale, la discussione contemporanea ha trasformato la cittadinanza da problema di natura schiettamente politica in una questione anche eminentemente sociale divenendo espressione di una solidarietà che chiede di ridefinire l'identità nazionale anche su basi diverse da quelle strettamente culturali.

Di contro all'alto livello del dibattito dottrinario ed alle aspirazioni egualitarie e solidariste non sempre si trova riscontro nel diritto positivo. In particolare, con riferimento all'Europa o, meglio, alla politica e al diritto dell'Unione Europea, si passa dall'idea della costruzione di un'Europa sociale a discipline e principi che tradiscono una impostazione altamente regressiva, almeno per la storia e le Costituzioni di alcuni Stati, sul tema non solo dei diritti e delle tutele, ma anche dei principi di uguaglianza sostanziale.

L'opinione è particolarmente controversa sia di fronte all'alternar-si di una giurisprudenza della Corte di Giustizia ora attenta ai diritti sociali e che permette la loro vita in Stati dell'Unione in cui non avrebbero altrimenti ingresso, ora particolarmente liberista con restringimento degli spazi di agire sindacale e di tutele minime già acquisite nei singoli Stati membri.

Un caso esemplare di quanto si va affermando è rappresentato dalla versione consolidata del Trattato dell'Unione Europea che prevede una cittadinanza assai limitata: molto avanzata sui diritti civili come tradizionalmente riconosciuti dalle Costituzioni dei singoli Stati membri, ma con una parte ristretta di diritti politici e, per quel che qui interessa, di diritti sociali.

Per utilizzare le categorie di Habermas (1992) sembra che alla cittadinanza si possa giungere solamente attraverso la nozione di un «patriottismo europeo». L'inclusione si ha attraverso l'adesione all'Unione, anzi, con la «cittadinanza dell'Unione» con la quale in base agli artt. 17 e ss. solo «i cittadini dell'Unione godono dei diritti» previsti dal trattato. Certamente, la Carta di Nizza non può essere considerata senza valore e l'art. 136 permette l'ingresso dei diritti sociali fondamentali, ma con una tecnica diversa da quella riservata ai «diritti dei cittadini dell'Unione» e comunque con il vincolo che la «Comunità e gli Stati membri mettono in atto misure

che tengono conto della diversità delle prassi nazionali e della necessità di mantenere la competitività dell'economia della Comunità», per cui dalla evoluzione del mercato comune verrà favorita l'armonizzazione dei sistemi sociali.

Senza voler abbracciare le tesi di una cittadinanza cosmopolitica che individua i valori di solidarietà e di *dignità* umana in grado di giustificare una regolazione del mercato rispetto ai beni (salario, previdenza, sanità ecc.) oggetto dei «diritti sociali», sembra evidente che la prospettiva concreta per l'ampliamento della platea dei titolari dei diritti sociali possa passare non tanto attraverso un «patriottismo europeo» quanto piuttosto recuperando, come permette la Carta costituzionale italiana, l'idea che il diritto nasca con il lavoro, a prescindere dallo *status civitatis*. È questa una ipotesi funzionalista di integrazione sociale che recupera il «diritto del lavoratore» a non perdere i benefici e le tutele acquisite ogni qual volta ritorni nella patria extracomunitaria dopo aver partecipato alla «cittadinanza industriale» di uno Stato dell'Unione Europea. L'applicazione di principi costituzionali e di regole contrattuali-assicurative, accompagnate dalla stipula di accordi bilaterali o, meglio, multilaterali, rendono certamente legittima la costruzione di un coerente e armonico sistema di integrazione sociale che passa, innanzitutto, dal rendere effettivi i diritti sociali agli stranieri.