

Giorgio Grasso\*

### **Diritti e doveri dei cittadini\***

1. Vorrei iniziare ringraziando due volte gli organizzatori del Convegno, e cioè l'Associazione "Amici di don Vivaldo", il M.E.I.C. ed il S.E.C.U.M., sia per avermi chiesto di presentare questa impegnativa relazione, sia perché, facendomi concludere i lavori la domenica mattina, mi hanno offerto il privilegio di parlare di "cose profane" nel suggestivo sfondo della Cappella Sistina di Savona.

Essendo l'ultimo ad intervenire, ho qualche vantaggio, perché posso tenere conto delle relazioni di chi mi ha preceduto, nelle quali sono venute fuori numerose questioni che hanno inerenzia con quanto andrò tra breve a sostenere.

Sono l'ultimo a parlare, proverò allora anche a fare una sintesi ideale dei lavori, un po' me lo permette l'argomento che mi è stato assegnato, molto generale e che cercherò di inquadrare rispetto a quello che è il titolo del Convegno e a quelli che sono gli obiettivi e, penso, le intenzioni di chi ha organizzato questa iniziativa.

In tal senso, riflettendo su come impostare queste note, sono venuto ad incrociare il titolo della mia relazione, "Diritti e doveri dei cittadini", con il titolo del Convegno, "Cittadinanza e responsabilità. Quali sfide oggi nella società globale?", e, quindi, a collegare in particolare il momento dei diritti a quello della cittadinanza ed il momento dei doveri a quello della responsabilità.

Evidentemente, questo abbinamento ha qualche forzatura e mostra qualche semplificazione, se si pensa soltanto alla circostanza che, quando si ragiona in termini di cittadinanza (e questo lo ha detto, per esempio, molto bene ieri mattina Lino Prena), ci si riferisce contemporaneamente alla dimensione dei doveri e a quella dei diritti, perché la cittadinanza non può non comprendere "naturalmente" al suo interno anche il profilo della responsabilità. Ma, al di là della piccola forzatura, questo intreccio permette di trovare una linea di sviluppo di un tema, che altrimenti rischia di essere, davvero, troppo ampio.

Se, poi, consideriamo che il sottotitolo del Convegno richiama alle sfide della società globale, ne consegue che cercherò di interrogarmi su che cosa vuol dire oggi diritti e doveri dei cittadini, rispetto a queste sfide della società globale.

Come ultima premessa, visto che il mio mestiere è quello del costituzionalista, il binomio diritti e doveri dei cittadini sarà esaminato prevalentemente nello spettro delle previsioni della nostra Carta costituzionale.

2. Con tali avvertenze, che cosa ho fatto, quando ho iniziato a pensare a come articolare il testo di questa relazione? Ho compiuto un piccolo esercizio di calcolo numerico, quasi un *divertissement*, che in tanti anni che studio la Costituzione non avevo mai tentato; sono andato a verificare quante volte in Costituzione sono contenuti i termini cittadino, cittadini, cittadinanza, e ho trovato trenta citazioni. Trenta citazioni non sono poche, soprattutto perché esprimono un significato non univoco del concetto. E questa è una prima considerazione da rilevare.

Facciamo un esempio, molto semplice ed anche piuttosto conosciuto.

Tutti i cittadini, recita l'art. 3, comma 1, della Costituzione, "hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni

---

\* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi dell'Insubria.

\* Il testo riproduce la relazione presentata al Convegno *Cittadinanza e responsabilità. Quali sfide oggi nella società globale?*, X Convegno di Studi "Monsignor Lorenzo Vivaldo", Savona, 5,6,7 ottobre 2007, conservando, con qualche marginale aggiornamento, l'impostazione ed il tono colloquiale tenuti durante l'esposizione orale. Esso confluirà negli *Atti* del Convegno, a cura di M. Brondino, per i tipi delle Edizioni scientifiche italiane di Napoli.

politiche, di condizioni personali e sociali” (si tratta di una disposizione che esamineremo più avanti, occupandoci del principio di uguaglianza).

Ai sensi dell’art. 48 della Costituzione, invece, “sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne che hanno raggiunto la maggiore età”.

Ecco: dall’art. 3 e dall’art. 48 emergono, immediatamente, due diverse connotazioni di cittadinanza, perché nell’art. 3, quando si parla del principio di uguaglianza, cittadino vuole dire in realtà uomo, per il collegamento di questa disposizione con i diritti inviolabili dell’uomo, dell’art. 2, di cui andrò più avanti a parlare; mentre i cittadini dell’art. 48 sono coloro che hanno un peculiare rapporto con lo Stato, che è appunto il rapporto di cittadinanza italiana, cittadinanza in primo luogo *politica*, e qui mi vengono in mente le suggestioni di Luigi Guidobono Cavalchini, quando ieri ha spiegato i diversi modi di intendere la cittadinanza politica, alla tedesca, alla francese, alla britannica, e poi ha concluso su quelle che sono le caratteristiche della cittadinanza europea, che anch’io richiamerò tra breve.

E’ chiaro che questi due modi di intendere la parola cittadino, da un lato, il cittadino come uomo e, quindi, come componente di una più ampia cittadinanza che potrei dire “sociale” (da *societas*) o comunitaria (da *communitas*, nell’etimologia suggerita da Prenna “cum munus”, intesa come dono e come impegno), e, dall’altro, il cittadino come cittadino dello Stato, come cittadino politico, indicano una differenza che andrà ad influenzare le considerazioni che sto cercando di svolgere.

Di tale differenza vi sono altri esempi in Costituzione; cito l’art. 22, per il quale “nessuno può essere privato per motivi politici della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome”, e dove la cittadinanza si riferisce a qualsiasi cittadinanza (politica), non solo dei cittadini italiani, e l’art. 26, che parlando dell’estradiatione del cittadino, “consentita soltanto ove sia espressamente prevista dalle convenzioni internazionali”, rimanda logicamente ai soli cittadini italiani.

Ancora si può menzionare l’art. 17 che prevede che “i cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz’armi”, senza essere preclusivo di una dimensione più ampia di cittadinanza, diversamente dall’art. 84, secondo il quale “può essere eletto Presidente della Repubblica ogni cittadino che abbia compiuto cinquanta anni d’età e goda dei diritti civili e politici”, e dove cittadino non può che essere cittadino italiano.

Ora, io credo che, rispetto a tale distinzione, le intenzioni di chi ha organizzato questo Convegno si rivolgessero soprattutto al concetto di cittadinanza “sociale”, e quindi si riferissero all’appartenenza ad una comunità comprensiva di cittadini, stranieri, apolidi, mentre solo secondariamente la loro attenzione fosse rivolta a quella cittadinanza, che si identifica con i cittadini politici, con i cittadini italiani. Questo è ciò che io ho colto, ovviamente, quando mi è stata assegnata la relazione.

D’altra parte questa partizione, che può sembrare un po’ troppo classica e tradizionale e che la dottrina, più recentemente, tende a ritenere in via di superamento, mantiene una sua validità, in uno schema relativo ai diritti e ai doveri, tra sfide della società globale che riguardano solo il cittadino politico e altre sfide che toccano il cittadino della comunità civile, sociale, complessivamente intesa. Non serve, da un’altra visuale, compiere un elenco delle tante disposizioni della Costituzione che si occupano dei diritti e dei doveri dei cittadini, non vi è il tempo, ma soprattutto fare questo sarebbe sterile e non aggiungerebbe nulla alla comprensione del tema.

Alcuni dati, poi, sono conosciuti a tutti, o quasi; noi sappiamo che la Costituzione riserva la sua prima Parte, dall’art. 13 all’art. 54, ai diritti e ai doveri del cittadino (una delle trenta citazioni di cui dicevo); sappiamo inoltre che, all’interno di quelli che sono chiamati i principi fondamentali della Costituzione (gli artt. 1-12), vi sono alcune disposizioni di primissimo piano, che riguardano questo argomento (mi riferisco, in particolare, agli artt. 2, 3 e 4).

E, proprio dall’esame di questi ultimi tre articoli, ritengo che si debba iniziare, per andare un po’ più nel profondo delle questioni che ci interessano.

3. Gli artt. 2 e 3 costituiscono la chiave di volta, La Pira direbbe la pietra d'angolo, riferendosi in particolare al solo art. 2, dell'intera tavola dei diritti e dei doveri della nostra Costituzione, così che penso che sia utile commentare il loro significato e poi, partendo da queste disposizioni, prendere in esame le sfide che il villaggio globale impone e richiede al sistema dei diritti e dei doveri.

L'art. 2, la citazione di La Pira non è casuale, fu il frutto di un altissimo compromesso raggiunto in Assemblea Costituente tra le diverse anime ideologiche che in essa erano rappresentate, ed in particolare tra quella cattolica e quella socialista-marxista.

In base ad esso, "la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale".

In questo articolo possiamo rinvenire tutta l'architettura dei diritti e dei doveri, nel senso che questo articolo, in connessione con l'art. 3 sul principio di uguaglianza, anticipa l'intera disciplina costituzionale delle libertà e delle responsabilità. Ma, da questo articolo 2, vengono fuori diversi principi fondamentali che innervano la nostra Costituzione, e che sono rispettivamente il principio personalista, che pone l'uomo al centro del sistema costituzionale; il principio del pluralismo, sempre più di attualità, come si dirà, all'interno di una società, vorrei dire, esasperatamente plurale, e poi i doveri, la responsabilità del titolo del Convegno, il principio solidarista.

Cerchiamo di capire, analizzando in particolare la prima parte di questo articolo, che cosa vuol dire che la "Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo".

Si tratta di un profilo molto studiato dalla dottrina costituzionalistica, che ha ampiamente sostenuto che i diritti sono antecedenti e precedono l'ordinamento giuridico statale. I diritti inviolabili, quindi, vengono prima dello Stato, anche se è soltanto attraverso la loro positivizzazione, cioè attraverso la circostanza che essi abbiano un riconoscimento pieno nella Costituzione e siano tutelati dall'assetto politico istituzionale vigente (v., in ultimo, E. Rossi), che possono essere concretamente fruiti dai cittadini. In mancanza di questo, i diritti rimarrebbero delle formule e delle enunciazioni astratte.

Che cosa vuol dire, poi, diritti inviolabili? Anche qui ci sarebbero molte cose da raccontare; certamente nel significato da attribuire all'invulnerabilità si coglie un nesso molto forte con la irriducibilità dei diritti, secondo le procedure che la Costituzione prevede per la sua modifica. Quella italiana, infatti, è, come è ben noto, una Costituzione rigida, cioè una Costituzione che può essere cambiata solo con un procedimento aggravato, diverso dal procedimento con cui si adottano le leggi, e che è il procedimento dell'art. 138. Ma l'invulnerabilità del diritto implica che il nucleo "vitale" del diritto, di un diritto che diventa anche principio fondamentale, non possa essere modificato, nemmeno ricorrendo all'art. 138, perché se così fosse si andrebbe ad alterare il patto costitutivo iniziale, che ha dato il via alla nostra Costituzione.

Per dirla con altre parole, vi è un nucleo sostanziale del diritto che non può essere mercé di contrattazione politica, di lotta partigiana, che è indisponibile e non può essere compresso, anche qualora si trovasse il consenso della maggioranza qualificata indicata nell'art. 138.

L'esame dell'art. 2 apre poi un terzo (e conosciuto) argomento di indagine; questi diritti inviolabili, di cui parla l'art. 2 della Costituzione, sono soltanto i diritti successivamente enunciati in Costituzione, oppure è possibile che, attraverso la "coperta", la clausola dell'articolo 2, si affermino e si impongano nuovi diritti? L'art. 2, cioè, ha una dimensione chiusa, nel senso che si riferisce esclusivamente ai diritti che poi vengono disciplinati nella prima Parte della Costituzione, oppure, per il suo carattere aperto, permette l'ingresso anche di alcune situazioni che, quando fu scritta ed approvata la Costituzione, non potevano storicamente essere enucleabili?

Si tratta, intuitivamente, di un quesito molto affascinante, la cui soluzione oggi, nella prospettiva del villaggio globale, diventa sempre più determinante.

Anche con l'avallo della giurisprudenza costituzionale è prevalsa la tesi del carattere aperto dell'art. 2, che però lascia seri problemi di interpretazione, perché, se si ammette che entrino nuovi diritti nell'ordinamento giuridico, essi devono poi necessariamente confrontarsi con i diritti che la

Costituzione elenca espressamente, delineandosi ulteriori esigenze di bilanciamento e di ponderazione, rispetto al temperamento, che è già naturalmente necessitato, tra i diritti previsti in Costituzione (pensiamo, per fare un esempio, ai diritti dell'impresa e a quelli dei lavoratori; ma sul tema dovrò ritornare).

L'ultima questione da prendere in considerazione, sulla prima parte dell'art. 2, riguarda la definizione dei titolari dei diritti inviolabili, confermandosi il valore di quella partizione cittadino politico/cittadino di una dimensione civile-sociale più ampia, cui abbiamo fatto qualche cenno. In tal senso, esiste certamente un nucleo essenziale dei diritti inviolabili, che è riconosciuto a tutti e non soltanto ai cittadini italiani, e non a caso la Costituzione parla di diritti inviolabili dell'uomo. In proposito la Corte costituzionale, riferendosi al tema che affronterò, tra poco, del diritto alla salute del cittadino straniero, si richiama ad un nucleo irriducibile del diritto alla salute, quale diritto fondamentale della persona che deve essere riconosciuto allo straniero, indipendentemente dalla sua posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso e il soggiorno nello Stato (sent. n. 252/2001). Anche il clandestino, allora, è pienamente titolare di un diritto inviolabile ad una serie di prestazioni sanitarie e assistenziali essenziali, perché prima di tutto è un uomo: ma è chiaro che anche questa è una delle (difficili) sfide della società globale.

4. L'art. 2, accanto al principio personalista e pluralista, si riferisce anche, nella sua seconda parte, al principio solidaristico, declinato mediante i doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

La miglior dottrina, a proposito di questa solidarietà, che affonda le sue radici anche nel pensiero cristiano, ha distinto tra solidarietà come fraternità, come spontaneità, come avviene ad esempio in tutta la tematica del volontariato, e solidarietà "imposta dall'alto", dallo Stato, dai pubblici poteri.

Anche rispetto al sistema dei doveri, c'è da definire se la clausola dell'art. 2 sia chiusa o aperta, così da cogliere in particolare, se quando si parla di doveri di solidarietà politica, piuttosto che economica, si riassumano soltanto i doveri menzionati in Costituzione, il dovere di servire la Patria, il dovere di pagare le imposte, etc., oppure se si possano configurare altri doveri, non predeterminati nel testo costituzionale. E' persino troppo facile rilevare che si preferisce guardare all'esistenza di nuovi diritti, piuttosto che riconoscere nuovi doveri, ma io credo che, se si fa propria una concezione aperta dei diritti, si deve fare propria, analogamente, una concezione aperta dei doveri, soprattutto nella società odierna, dove tante volte è la stagione dei doveri ad essere messa da parte, mentre ci sono nuovi orizzonti dei doveri, che non sono meno rilevanti degli orizzonti dei diritti.

E aggiungo anche, come cosa abbastanza nota, che, comunque, diritti e doveri esprimono un rapporto di reciprocità, nel senso che i doveri dell'art. 2 non sono spesso che l'altra faccia dei diritti della persona, e, come ha segnalato recentemente anche Enzo Balboni, diventano estrinsecazione effettiva dei principi di uguaglianza, solidarietà e sussidiarietà.

Più avanti nella relazione esaminerò un esempio molto interessante di un inedito dovere di solidarietà.

5. Anche l'art. 3 della Costituzione è un principio fondamentale; in esso si disegnano due diversi modelli di uguaglianza, quella formale di matrice ottocentesca, cioè l'uguaglianza di fronte alla legge, "senza distinzione di sesso, di razza, di lingua di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali", e quella sostanziale, che ha invece le sue radici nelle Costituzioni del '900, a partire dalla Costituzione di Weimar, e che, parafrasando l'art. 3, comma 2, richiede alla Repubblica di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

Qualche cenno di commento.

L'uguaglianza davanti alla legge si coglie sempre con chiarezza, come nel caso del diritto di voto: uomo, donna, giovane, vecchio, ricco, povero, tutti dispongono di un voto, i voti, si dice, si contano e non si pesano...

Ma la grande conquista delle Costituzioni del '900 è il superamento di questa concezione meramente formale dell'uguaglianza, perché è inutile affermare che si è uguali dinanzi alla legge, se poi si è così indigenti che non si può pagare nemmeno la tariffa di un avvocato difensore (e qui si situano allora le misure che la Costituzione prevede per il patrocinio dei non abbienti); è inutile affermare che si è uguali, senza distinzioni basate sul sesso, se non si interviene positivamente a tutelare la donna che lavora, durante la gravidanza e poi nel periodo successivo alla maternità. E gli esempi potrebbero continuare.

E, allora, perno centrale della nostra Costituzione è l'idea dell'uguaglianza sostanziale, per la quale certi diritti (i c.d. diritti sociali) diventano di concreto godimento, soltanto se lo Stato, l'apparato pubblico in generale, mettono a disposizione delle idonee prestazioni; perché, per fare un altro esempio, non basta essere "bravi" a scuola, senza avere la borsa di studio, perché, se non si hanno condizioni economiche sufficienti per mantenersi agli studi, non si potrà studiare...

Come dicevo in apertura di queste note, non si può pensare che queste disposizioni siano circoscritte solo ai cittadini italiani; semmai, si dovrà misurare quanto vi è di irriducibile nel principio di uguaglianza, perché tutti ne sono indistintamente titolari, e quanto, invece, è suscettibile di variazione, da cittadinanza a cittadinanza. Quando si applicano le norme del principio di uguaglianza alla cittadinanza politica, ci si aspetta che il diritto di voto sia solo di chi ha la cittadinanza italiana (vedi però subito ulteriori osservazioni); ma qui, nell'art. 3, tutti i cittadini equivale a tutti gli uomini.

Interessante è individuare l'accezione dell'espressione "tutti i lavoratori", ai quali l'art. 3 vuole assicurare l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica, sociale del Paese. Questa è sicuramente una disposizione un po' connotata ideologicamente, ma che oggi può mantenere un utile significato. I lavoratori nel 1947 erano, infatti, effettivamente la classe operaia, ed anche quella classe contadina che stava abbandonando le campagne per andare a lavorare e a cercare fortuna nelle grandi città; ai nostri giorni, quella connotazione ideologica non esiste più, penso che ne siamo tutti convinti; c'è qualcuno che sta decisamente peggio della classe operaia o contadina, ci sono persone disoccupate o sotto occupate, e non perché non vogliono lavorare, persone che hanno una pensione al minimo sociale.

Anche su questo punto, quindi, l'art. 3 va attualizzato, rilevando che i lavoratori sono le persone che, in qualsiasi fase storica, sono più in difficoltà, quelle che sono collocate all'ultimo gradino della scala sociale, nella società plurale; è proprio ad esse che si rivolge l'idea di assicurare una diversa ed effettiva partecipazione.

Ancora, e poi concludo questa prima parte della mia relazione, tra i principi fondamentali si pone l'art. 4, meno studiato e commentato dell'art. 2 e dell'art. 3. Esso disciplina il diritto-dovere al lavoro, stabilendo che "la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto" e prevedendo che "ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società".

Tra i temi affrontati in queste osservazioni viene in gioco, in particolare, la reciprocità del diritto e del dovere, in capo ai cittadini, prima di tutto quelli italiani, evidentemente.

Di rilievo, poi, è il riferimento al concorso di tutti (non solo i cittadini, in senso stretto) a far progredire materialmente e spiritualmente la società; si tratta di una formulazione molto efficace, che esprime una forza dinamica, un crescere, un divenire di tutta la società italiana, che proverò a richiamare nelle conclusioni, per tentare una sintesi del nostro discorso.

6. Rispetto all'insieme delle considerazioni che ho finito di svolgere, proverò ora a ragionare su quelle che sono le sfide che la società globale domanda ai diritti ed ai doveri dei cittadini, suggerendo qualche prima pista di approfondimento, tanti sarebbero i temi che si dovrebbero affrontare compiutamente.

La base comune è la constatazione che i diritti ed i doveri appaiono in torsione, sono "sotto attacco", si potrebbe dire, come bene lo dimostrano alcune situazioni critiche che verrò ad evidenziare, anche guardando a singole disposizioni della Costituzione, contenute nella sua prima Parte.

Si tratta di sei questioni controverse, che hanno valore esemplificativo di come i diritti ed i doveri dei cittadini siano oggi "sotto scacco", se vogliamo continuare ad usare un linguaggio metaforico.

a) Prima questione controversa: i diritti politici dello straniero, in particolare dello straniero non comunitario.

Qui vi è, evidentemente, la parziale rottura dell'art. 48 della Costituzione, al quale si è fatto prima cenno, perché si deve verificare la possibilità che altri soggetti, che non hanno la cittadinanza italiana, ma che sono residenti ad esempio nel nostro Paese da un certo numero di anni, siano titolari dei diritti politici, come il diritto di voto.

Come è stato ricordato durante il Convegno anche da Guidobono Cavalchini, la cittadinanza europea ha iniziato un po' ad erodere questa disposizione costituzionale, perché a partire dal Trattato di Maastricht del 1992 i cittadini dell'Unione europea dispongono dell'elettorato attivo e passivo nelle elezioni comunali, nello Stato membro in cui risiedono. Oggi un cittadino dell'Unione europea (dal 1° gennaio 2007 anche un cittadino rumeno, forse non è superfluo ricordarlo...), può partecipare alle elezioni comunali, può diventare anche consigliere comunale o membro della giunta, con il solo limite di non poter essere né sindaco, né vice-sindaco del Comune.

Ma l'estensione dei diritti politici allo straniero non comunitario determina un salto qualitativo, nell'impostazione del problema. Sul punto vi è stato un tentativo da parte di alcuni statuti comunali, come quello di Genova, di attribuire il diritto di voto alle elezioni comunali anche agli stranieri extracomunitari, che abbiano regolare permesso di soggiorno e che siano residenti da un certo numero di anni nel territorio comunale. Tutti questi tentativi sono stati bloccati dal Governo, che in sede di annullamento straordinario, sulla base di una norma assai risalente nel tempo, ma che ha ripreso grande vitalità proprio in questa occasione, ha caducato su parere conforme del Consiglio di Stato le norme statutarie, evidenziando anche l'incompetenza dello Statuto ad occuparsi di questo tema, visto che spetta allo Stato disciplinare la legislazione elettorale di Comuni, Province, Città metropolitane (art. 117, comma 2, lett. *p*), Costituzione; ma vedi anche art. 117, comma 2, lett. *a*) e *b*), in relazione alle materie condizione giuridica dello straniero e immigrazione). Ma proprio il Consiglio di Stato ha anche rilevato che, se l'art. 48 è norma di assoluta garanzia per i cittadini italiani, esso non esclude che il legislatore possa estendere tale diritto agli stranieri per le elezioni amministrative, ovviamente senza poter fornire loro analoga copertura costituzionale.

Il ricorso alla legge ordinaria potrebbe, poi, essere utilmente rafforzato dalla ratifica della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica, la Convenzione di Strasburgo del 1992, nella parte in cui (Allegato C) si concede l'elettorato attivo e passivo, per le elezioni delle autorità locali, agli stranieri che siano stati residenti legalmente ed in modo abituale, nel territorio dello Stato, nei cinque anni precedenti le elezioni.

E' significativo che, a questo Allegato, rimasto fuori dalla ratifica della Convenzione, faccia esplicito richiamo il disegno di legge Amato-Ferrero, all'esame del Parlamento, che prevede una delega al Governo per la modifica della disciplina dell'immigrazione, mentre in un altro testo in discussione, il disegno di legge delega sul codice delle Autonomie locali, pur in riferimento alle sole circoscrizioni comunali, si riconosce all'autonomia statutaria dei Comuni la possibilità di attribuire ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea il diritto di voto.

b) Seconda questione controversa: la tutela della salute del non cittadino italiano. La normativa attualmente in vigore, la legge Bossi-Fini, stabilisce tre diversi livelli di tutela, che analizzerò molto brevemente.

Il primo di essi riguarda gli stranieri che hanno un regolare permesso di soggiorno, che abbiano in corso regolari attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo o che siano iscritti nelle liste di collocamento, ed i loro familiari (oltre agli stranieri regolarmente soggiornanti o che abbiano chiesto il rinnovo del titolo di soggiorno, per una serie di ragioni previste dalla legge); tutte queste persone hanno parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti e doveri rispetto ai cittadini italiani, per quanto attiene all'obbligo contributivo, all'assistenza erogata e alla sua validità temporale, ed hanno l'obbligo di iscriversi al Servizio sanitario nazionale.

Esiste poi un secondo livello di tutela, per una serie di persone che non sono inserite negli elenchi precedenti, ma che sono regolarmente soggiornanti, e che possono scegliere se iscriversi al Servizio sanitario nazionale o stipulare una polizza di assicurazione; un'adesione volontaria al primo è prevista anche per gli stranieri che hanno un permesso di soggiorno per motivi di studio.

Ma la casistica, ovviamente, più spinosa (terzo livello) riguarda le persone non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno nel territorio italiano, i clandestini per essere un po' "brutali". Per essi si prevede che vengano assicurate nei presidi pubblici ed accreditati "le cure ambulatoriali e ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio", e che siano estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva, con una garanzia in particolare della tutela sociale della gravidanza e della maternità, della tutela della salute del minore, delle vaccinazioni... Queste persone, però, se soltanto devono sottoporsi ad una radiografia, in mancanza dell'urgenza o dell'essenzialità, trovano il più delle volte un Pronto Soccorso che "storce il naso", così che una prestazione, che, per noi cittadini italiani, è semplicissima, rischia, per essi, di non poter essere effettuata.

Nel disegno di legge Amato-Ferrero già citato, si prevede che debba esservi un "aggiornamento delle disposizioni relative al diritto-dovere di iscrizione al Servizio sanitario nazionale in relazione alle nuove tipologie di permesso di soggiorno e di razionalizzazione delle competenze in materia di assistenza sanitaria dei cittadini stranieri, in un'ottica di piena inclusione nel Servizio sanitario nazionale", confermando l'attenzione per il problema.

Ho parlato di diritti sanitari dello straniero (comunitario e non), ma considerazioni analoghe valgono per l'accesso alle provvidenze di assistenza sociale, incluse quelle che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali, che trovano riferimento normativo nella legge quadro n. 328/2000, che rimanda alla citata legge Bossi-Fini per l'individuazione degli stranieri extracomunitari.

c) Terza questione controversa: dopo aver parlato a lungo di diritti, anche nell'ambito dei doveri emerge un profilo assai rilevante, per le finalità di questa relazione. Mi riferisco, in particolare, all'idea dell'ambiente come dovere.

E' noto a tutti che i temi ambientali, che spesso travalicano i confini dei singoli Paesi, stanno assumendo un'importanza sempre maggiore. In questo contesto, tra le altre, si è sviluppata in dottrina la tesi che l'ambiente e la tutela dell'ambiente, prima di esprimere un diritto, configurino un dovere, una responsabilità; se l'uomo, infatti, è l'aggressore (principale) della natura, egli poi deve difendere il bene ambiente dalla sua distruzione, anche al fine di preservare i diritti delle generazioni future sull'ambiente.

L'argomento desta interesse, perché questo dovere di tutelare l'ambiente non è previsto espressamente in Costituzione, che si limita, all'art. 117, comma 2, lett. s), ad attribuire alla potestà legislativa esclusiva statale la materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ma si desume da una interpretazione dell'art. 2 della Costituzione, prima esaminato, nella parte che tratta dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica, sociale. Inoltre, si deve segnalare che la dimensione dell'ambiente mostra un collegamento inestricabile con una responsabilità che non è solo politica,

economica, sociale, ma che si aggancia ad una visione etica della vita nella società. L'ambiente palesa un inedito tipo di dovere, che richiede di assumere la responsabilità per le generazioni future e la condizione della natura sulla terra, pena la mancata realizzazione dell'idea stessa di uomo. Le scelte legate all'ambiente rischiano, infatti, di essere irreversibili, e quindi, se non c'è un impegno da parte di tutti a rispettare l'ambiente, si può arrivare a conseguenze di non ritorno, secondo un approccio che è stato affrontato dai filosofi (penso ad esempio ad Hans Jonas) e che ha una matrice laica, ma anche religiosa (solo a considerare gli interventi del Pontefice Benedetto XVI in tempi recenti e la celebrazione da parte della Chiesa cattolica italiana delle "Giornate per la salvaguardia del creato").

Questa responsabilità condivisa coinvolge i cittadini, le imprese, le istituzioni pubbliche, anche superando le logiche che si limitano a monetizzare i danni ambientali (il "chi inquina paga"), senza considerare che non tutti i danni ambientali sono risarcibili, e nella consapevolezza che, se non verranno perseguite seriamente e a tutti i livelli scelte di sviluppo sostenibile, si arriverà a situazioni in cui potrà non esserci un'altra occasione per i destini della Terra.

Senza volere essere apocalittici, la dimensione dell'ambiente come dovere porta a raccogliere una sfida che certamente non è secondaria, nella nostra società globale.

d) Quarta questione controversa: i diritti delle coppie non sposate, anche omosessuali. Questo è un tema molto insidioso, che però impone, a chi si occupa dei diritti e dei doveri dei cittadini, una riflessione, indipendentemente dal fatto che in Italia non vi sia una idonea disciplina normativa, indipendentemente da qualsiasi giudizio sul disegno di legge sui c.d. Dico, poi diventati Cus, e comunque abbandonati al loro destino...

Affrontare il problema implica decifrare il contenuto di diverse disposizioni della Costituzione, in potenziale frizione tra di loro. L'art. 29, in primo luogo, che definisce la famiglia come società naturale fondata sul matrimonio, indicando una priorità, un *favor* per il matrimonio, che ai sensi di Costituzione non sembra poter essere che eterosessuale. Ma, contemporaneamente, una società plurale e frammentata come la nostra evidenzia l'esistenza di molte altre situazioni di convivenza, che nascono e si sviluppano fuori dal matrimonio e che richiedono tutela, perlomeno qualche forma minima di tutela. Queste convivenze di fatto, anche tra persone dello stesso sesso, trovano la loro base costituzionale nell'art. 2 e nell'art. 3, prima esaminati, nel senso che su queste due disposizioni si può (e forse si deve) appoggiare una disciplina legislativa, che non deve parificarle al matrimonio dell'art. 29, trattandosi di due cose diverse, ma che deve assicurare, al contempo, che ci sia quel minimo di tutela. L'art. 29, semmai, funzionerà da limite (esterno), ad esempio implicando che il matrimonio non possa che comportare l'eterosessualità e poi configurando l'esistenza di un peculiare rapporto tra genitori (eterosessuali) e figli; così immaginare un riconoscimento giuridico, con una apposita legge, di alcune situazioni che riguardano le coppie di fatto, significa, per essere chiari, in riferimento ad una convivenza omosessuale, impedire l'adozione di figli o l'impiego di tecniche di procreazione medicalmente assistita, garantendo invece diritti successori, diritti di assistenza tra i conviventi in caso di malattia o ricovero ospedaliero, diritti di ricongiungimento per ragioni di lavoro...

Credo che, lungo il solco segnato dalla Costituzione e di fronte alle tumultuose richieste della società plurale, non si possa non intervenire in questo campo; non perché, evidentemente, l'Italia sia rimasto l'unico Paese in Europa a non aver adottato una qualche disciplina sulla materia, ma perché, piaccia o non piaccia, sono in gioco, innegabilmente, i diritti di persone, che non possono essere tenute in un angolo.

e) Quinta questione controversa, in un crescendo di complessità: Stato laico e diritti, laicità contro laicismo, per citare il Priore di Bose, Enzo Bianchi, con tanti rivoli, non solo italiani: il crocifisso nelle scuole e nei luoghi pubblici, l'uso del velo, i limiti alla costruzione di moschee...

Sul punto posso soltanto offrire qualche *flash-back*.

Una facile constatazione riguarda il ruolo che in questo ambito hanno (avuto) gli organi giurisdizionali, di volta in volta “guardiani” o “censori” della laicità. E’ un rilievo, sulla posizione dei giudici, che vale anche per molte altre situazioni difficili, come quella del caso Welby, di cui si parlerà subito, a conclusione della nostra rassegna di temi “critici”.

La vicenda del crocifisso è esemplare. Con due regolamenti di epoca fascista, del 1924 e del 1928, che includono il crocifisso tra gli arredi delle aule scolastiche, ma che qualcuno ritiene in realtà ormai abrogati; con un’ordinanza del Tribunale dell’Aquila dell’ottobre 2003, che ha disposto inizialmente di rimuovere, in via cautelare, il crocifisso dalle aule della scuola frequentata da due alunni di fede islamica; con una successiva ordinanza del medesimo Tribunale dell’Aquila del novembre 2003, in sede di gravame, che ha sconfessato la prima decisione; con una pronuncia della Corte costituzionale, l’ord. n. 389 del 2004, che ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata, perché relativa appunto, sostanzialmente, ai due regolamenti appena menzionati che, in quanto fonti secondarie, non possono essere oggetto del giudizio di legittimità costituzionale, ma che avrebbe potuto avere un esito ben diverso, se la Corte avesse trasferito il suo giudizio, come richiesto dal giudice rimettente, dalle norme regolamentari, prive della necessaria forza di legge, alle disposizioni di rango legislativo del d.lgs. n. 297/1994, che contiene testo unico delle disposizioni vigenti in materia di istruzione relative alle scuole di ogni ordine e grado...

E dopo l’ordinanza del giudice costituzionale, che forse ha deciso di non decidere (così tra gli altri A. Pugiotto, S. Ceccanti, N. Fiorita), la parola rimane ancora ai giudici, quelli ordinari inclini a rimuovere il simbolo religioso e quelli amministrativi, invece, tendenzialmente favorevoli al suo mantenimento...

Un altro caso degno di nota viene dalla Germania, dove con una pronuncia del settembre 2003 il Tribunale costituzionale federale tedesco ha ritenuto che il divieto di insegnare in una scuola pubblica per una signora di fede islamica, che non voleva togliersi il velo, non può essere stabilito da un mero provvedimento amministrativo, altrimenti annullabile, né da un tribunale, ma deve trovare soluzione in una idonea disciplina legislativa, con un bilanciamento tra tutti i beni giuridici in gioco: la libertà religiosa di chi insegna, la neutralità religioso-ideologica dello Stato, la libertà di coscienza e religiosa degli alunni e la libertà educativa dei genitori che scelgono un tipo di scuola (vedi B. Randazzo e A. Guazzarotti).

E se la “palla” sembra rimbalzare tra giudici e legislatori, ancora dalla Germania (e da una legge Bavarese in modo specifico) viene il suggerimento di lasciare che la decisione finale (nel caso del crocifisso, in particolare) spetti al singolo istituto scolastico, cercando caso per caso un compromesso tra le parti, ma poi, qualora questo accordo non si ottenga, finendo per seguire il volere della maggioranza...

Senza poter aggiungere altro, con molta prudenza, credo che una sana laicità, ben diversa dal laicismo praticato in Francia, debba sforzarsi di fare una sintesi tra i diversi punti di vista coinvolti e di trovare sempre un luogo di incontro per la definizione del bene comune. E credo che sia la politica ad avere la prima responsabilità di questo.

f) Sesta questione controversa, la più “controversa” di tutte, probabilmente: esiste un diritto alla fine della vita? La dolorosa vicenda di Piergiorgio Welby è conosciuta a tutti. Da costituzionalista posso solo dire che le motivazioni dell’ordinanza del Tribunale di Roma del dicembre del 2006, con cui è stato negato a Welby di poter procedere all’immediato distacco del ventilatore artificiale, che gli assicurava la respirazione, contestualmente proseguendo e praticando nei suoi confronti la terapia di sedazione terminale, sono abbastanza insoddisfacenti. Il Tribunale, infatti, riconosce l’esistenza del “diritto del ricorrente di richiedere l’interruzione della respirazione assistita ed il distacco del respiratore artificiale, previa somministrazione della sedazione terminale”, ma, nello stesso tempo, sottolinea che si tratta “di un diritto non concretamente tutelato dall’ordinamento”, rispetto al quale

“manca una previsione normativa degli elementi concreti, di natura fattuale e scientifica, di una delimitazione giuridica di ciò che va considerato accanimento terapeutico”.

Non sono così convinto della bontà di questa conclusione, perché, in base all'art. 32 della Costituzione, “nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge” e “la legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana”, così che è assai dubbio che questa disposizione costituzionale abbia bisogno di misure esecutive, e forse Welby non aveva solo un diritto, che anche il Tribunale di Roma non ha potuto negare, ma pure un diritto concretamente ed immediatamente esercitabile (e probabilmente, non a caso, il giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Roma, assolvendo nel luglio 2007, il medico Mario Riccio, dal reato di aver cagionato la morte di Welby il 20 dicembre 2006, ha proprio rilevato che “la condotta di colui che rifiuta una terapia salvavita costituisce esercizio di un diritto soggettivo riconosciutogli in ottemperanza al divieto di trattamenti sanitari coatti, sancito dalla Costituzione”).

7. La panoramica di situazioni “critiche” relative ai diritti e ai doveri dei cittadini, che ho tentato di compiere, non può essere esaustiva (si pensi, soltanto, al problema della diagnosi genetica nelle pratiche di fecondazione assistita, il cui divieto, nelle previsioni della legge n. 40/2004 e delle sue successive linee guida, sta aprendo un nuovo e largo fronte giudiziario), ma credo possa avere un buon valore di esemplificazione.

Rimane da trarre qualche rapidissima conclusione.

La società (italiana) del terzo Millennio, globale, plurale, multi-culturale, mostra l'ansia di risolvere le molte sfide che nascono ogni giorno, incessantemente, da un progresso tecnologico e scientifico, fino a pochi anni fa impensabile, o da fenomeni migratori, che non c'erano una volta, quando erano gli italiani a dover fuggire dalla miseria e dalla fame, per richiamare alcuni esempi fatti in precedenza, e che incrociano in modo spesso indistricabile i diritti ed i doveri del cittadino, continuando a seguire la traccia del nostro Convegno e della mia relazione.

Questa circostanza impone di tenere conto di una inedita stagione dei diritti e delle libertà e di una inedita stagione dei doveri e delle responsabilità (perché quando si danno diritti, si devono anche richiedere corrispondenti doveri), che è compito della politica (e del Parlamento, in primo luogo) delineare. Se il Parlamento non riesce in questo compito, si dilata l'intervento dei giudici, come si è potuto vedere in precedenza.

Anche dalle sintetiche considerazioni che ho svolto, emerge inoltre l'immutata capacità della Costituzione di offrire alla politica una tavola di valori, che possono essere declinati in adeguati strumenti d'azione, anche se può capitare che alcune scelte politiche risultino potenzialmente confliggenti con il diritto costituzionale.

La Costituzione, certo, non parla di società globale (ci mancherebbe altro!), ma, se riprendiamo il contenuto della parte finale del suo art. 4, non facciamo fatica a trovare un chiaro riferimento a come essa vorrebbe disegnare la nostra società.

Una società verso la cui realizzazione si deve lavorare insieme, per creare le condizioni del suo effettivo progresso materiale e spirituale; una società che, crescendo materialmente e spiritualmente, sappia trovare una idonea forma di convivenza, dove ciascuno contribuisce secondo le sue possibilità (il momento del bisogno) e ciascuno secondo le sue scelte (il momento delle libertà); una società dentro alla quale, deve esserci posto per i diritti e la responsabilità di tutti, non solo dei cittadini italiani, titolari di quella che abbiamo chiamato la cittadinanza politica; una società più equa e più giusta (vedi l'art. 3, comma 2, prima citato), senza la quale la stessa Costituzione perderebbe gran parte del suo significato.