



Comparative Law Review

2024 - Special Issue

Incontro di Studi dei Giovani Comparatisti

Le declinazioni della Giustizia

Università La Sapienza
Roma 2/3 febbraio 2023

ISSN:2983 - 8993

COMPARATIVE LAW REVIEW

The Comparative Law Review is a biannual journal published by the
I. A. C. L. under the auspices and the hosting of the University of Perugia Department of Law.

Office address and contact details:

Department of Law - University of Perugia
Via Pascoli, 33 - 06123 Perugia (PG) - Telephone 075.5852437
Email: complawreview@gmail.com

EDITORS

Giuseppe Franco Ferrari
Tommaso Edoardo Frosini
Pier Giuseppe Monateri
Giovanni Marini
Salvatore Sica
Alessandro Somma
Massimiliano Granieri

EDITORIAL STAFF

Fausto Caggia
Giacomo Capuzzo
Cristina Costantini
Virgilio D'Antonio
Sonja Haberl
Edmondo Mostacci
Valentina Pera
Giacomo Rojas Elgueta
Tommaso Amico di Meane
Lorenzo Serafinelli

REFEREES

Salvatore Andò
Elvira Autorino
Ermanno Calzolaio
Diego Corapi
Giuseppe De Vergottini
Tommaso Edoardo Frosini
Fulco Lanchester
Maria Rosaria Marella
Antonello Miranda
Elisabetta Palici di Suni
Giovanni Pascuzzi
Maria Donata Panforti
Roberto Pardolesi
Giulio Ponzanelli
Andrea Zoppini
Mauro Grondona

SCIENTIFIC ADVISORY BOARD

Christian von Bar (Osnabrück)
Thomas Duve (Frankfurt am Main)
Erik Jayme (Heidelberg)
Duncan Kennedy (Harvard)
Christoph Paulus (Berlin)
Carlos Petit (Huelva)
Thomas Wilhelmsson (Helsinki)

Comparative Law Review is registered at the Courthouse of Monza (Italy) - Nr. 1988 - May, 10th 2010.

COMPARATIVE
LAW
REVIEW

SPECIAL ISSUE VOL. 15/1

Le declinazioni della Giustizia

Giustizia sociale

7

JACOPO FORTUNA

L'abuso del diritto: alcune riflessioni tra Italia e Inghilterra

21

LAURA RESTUCCIA

Solidarietà e integrazione: una lettura rinnovata della giustizia sociale

Giustizia climatica

36

GIACOMO GIORGINI PIGNATIELLO

Verso uno *Ius Climaticum Europeum*?

Giustizia climatica ed uso dei precedenti stranieri da parte dei giudici costituzionali nei Paesi membri dell'Unione Europea

56

NICOLA MAFFEI

Un uso "teleologicamente orientato" della giurisdizione dei conflitti: quale lezione dalla Corte Suprema del Canada nella lotta al cambiamento climatico?

83

MARIO MANNA

Il caso *Milieudefensie et al. contro Royal Dutch Shell plc* e la proposta di direttiva della Commissione europea sulla corporate sustainability due diligence, l'alba di una nuova giustizia climatica?

100

CRISTINA PICCOLO

Le clausole intergenerazionali: strumenti di realizzazione della giustizia ambientale?

Giustizia predittiva

117

KATIA DE BLASIO

Le applicazioni dei sistemi di intelligenza artificiale a supporto della decisione: spunti di riflessione in prospettiva comparatistica

129

MARCO EDGARDO FLORIO

Predictive Justice in Criminal Matters: “True Justice”?

144

EDIOLA TEROLLI

Personal Data’s protection in the Use of Predictive Justice Systems: EU vs. U.S.A.

Giustizia alternativa

160

RICCARDO ARIETTI

Global North, Legal Pluralism and Religion Adjudication: The Relationship between Muslim communities and the State in United Kingdom, Finland and the Netherlands

173

ORNELLA GIARDINI

La “polarità” politico-religiosa nell’Islam come strumento di cooperazione per la stabilità interna. Il caso del Gran Muftì di Egitto

184

ROSAMARIA TRISTANO

Le Corti di diritto ebraico in Inghilterra e la cooperazione tra autorità civili e religiose in materia di divorzio

SOLIDARIETÀ E INTEGRAZIONE: UNA LETTURA RINNOVATA DELLA GIUSTIZIA SOCIALE

Laura Restuccia

SOMMARIO

I. LA GIUSTIZIA SOCIALE E LA SOLIDARIETÀ: DUE CONCETTI DAI LABILI CONFINI. – I(A). OSSERVAZIONI INTRODUTTIVE. – I(B). LE NOZIONI DI “STRANIERO”, DI “GIUSTIZIA SOCIALE” E DI “SOLIDARIETÀ”. – I(C). IL PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ E IL RICONOSCIMENTO DEI DIRITTI SOCIALI AGLI STRANIERI. – II. LA CONTRATTUALIZZAZIONE DELL’INTEGRAZIONE IN ITALIA E IN FRANCIA. – II(A). L’ACCORDO DI INTEGRAZIONE E IL *CONTRAT D’INTÉGRATION RÉPUBLICAINE*. – II(B). I PROFILI PRINCIPALI DELLA DISCIPLINA DELL’ACCORDO DI INTEGRAZIONE E DEL *CONTRAT D’INTÉGRATION RÉPUBLICAINE*. – II(C). LE DIFFERENZE E LE ANALOGIE TRA L’ACCORDO DI INTEGRAZIONE E IL *CONTRAT D’INTÉGRATION RÉPUBLICAINE*. – III. IN CONCLUSIONE: L’INTEGRAZIONE COME PRODOTTO DELLA GIUSTIZIA SOCIALE?

Il presente lavoro intende analizzare il nesso fra giustizia sociale e integrazione delle persone immigrate nelle società – in prevalenza occidentali – che le accolgono. Per fare ciò, lo scritto affronta in chiave comparata il fenomeno della c.d. “contrattualizzazione” dell’integrazione dello straniero. In Italia, l’istituto trova fondamento nell’Accordo di integrazione (di cui all’art. 4-bis del Testo Unico sull’Immigrazione e dal Regolamento concernente la disciplina dell’Accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato, emanato con D.P.R. n. 179 del 14 settembre 2011); in Francia, nel Contrat d’intégration républicaine (CIR) (disciplinato dal Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile o CESEDA). L’analisi di questi strumenti evidenzia come la questione dell’immigrazione, chiedendo strategie d’intervento che non possono prescindere dalla «produzione di solidarietà», imponga – soprattutto in Italia – una riflessione rinnovata sulla nozione di giustizia sociale.

Keywords: Social justice; Solidarity; Immigration; Integration; Social rights.

I. LA GIUSTIZIA SOCIALE E LA SOLIDARIETÀ: DUE CONCETTI DAI LABILI CONFINI

I(a). Osservazioni introduttive

Il presente contributo si propone di riflettere sulla trasformazione della nozione di giustizia sociale analizzando, in chiave comparata, il fenomeno della c.d. “contrattualizzazione” dell’integrazione dello straniero. Pare interessante concentrare l’indagine su quanto avvenuto, in questo ambito, in Italia e in Francia, per la seguente ragione. Proprio in questi ordinamenti la “contrattualizzazione” dell’integrazione si è trasformata nello strumento capace di limitare la fruizione di alcuni diritti sociali da parte degli stranieri. Non è difficile intuire, infatti, quanto possa incidere sull’esercizio di quei diritti l’obbligo, posto a carico degli immigrati, di sottostare ad accordi al cui rispetto è subordinato il rilascio del «permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo» - ossia il permesso di durata superiore ad un anno.

Più nello specifico, l’analisi comparata dell’esperienza italiana e francese permette di comprendere, da un lato, come l’evoluzione accennata abbia inciso anche sulla nozione di giustizia sociale – peraltro, di per sé già elastica ed ampia¹. Dall’altro, se e in quale misura

¹ La stessa enciclopedia Treccani fornisce diverse nozioni di giustizia in senso lato. In primo luogo, la giustizia è la «virtù eminentemente sociale che consiste nella volontà di riconoscere e rispettare i diritti altrui attribuendo a ciascuno ciò che gli è dovuto secondo la ragione e la legge». In tal senso, la giustizia può corrispondere ad un sentimento personale interiore: la giustizia del caso concreto, espressione

l'istituto della contrattualizzazione violi il principio di uguaglianza noto a entrambi gli ordinamenti giuridici². La stessa riflessione consente, infine, di evidenziare le intersezioni fra la tematica principale osservata e un principio ulteriore - quello di solidarietà. Questo, non solo e come ovvio in ragione del forte nesso (non soltanto giuridico) fra quest'ultimo caposaldo e le più ampie problematiche dell'inclusione e dell'integrazione, ma, pure, per i motivi che emergeranno nel corso del testo. Come si spiegherà, la tendenza recente ad adottare politiche volte a limitare l'accesso degli immigrati ai sistemi di *welfare* sembra essersi tradotta, al fondo, anche in altro³.

I(b). *Le nozioni di “straniero”, di “giustizia sociale” e di “solidarietà”*

Prima di affrontare le questioni accennate, è bene chiarire la portata di alcune nozioni centrali per questo lavoro, ossia quelle di “straniero”, di “giustizia sociale” e di “solidarietà”. La loro chiara delimitazione è decisiva, infatti, per delineare il campo di indagine.

Rilevante in questa prospettiva, anzitutto, la suddivisione effettuata da Antonio Ruggeri, che distingue tra soggetti migranti (ossia di passaggio sul territorio dello Stato) e immigrati (dunque stanziali)⁴: come intuibile, la riflessione sulla giustizia sociale e sulla solidarietà interessa soltanto questi ultimi⁵. Importante, poi, una ulteriore osservazione. In dottrina è stato infatti notato come lo *status* di straniero sia caratterizzato da una sorta di «frammentazione orizzontale»⁶, perché ricomprende tanto i cittadini extra-UE che risiedono in modo irregolare in uno Stato membro dell'Unione, quanto i titolari di «permesso di soggiorno UE per soggiorni di lungo periodo» e, infine, gli stranieri titolari di permessi di soggiorno di diversa natura (come quello per motivi di lavoro o che consente comunque lo svolgimento di un'attività lavorativa). La questione non è di poco conto, da un lato, perché la diversa tipologia di permesso finisce con l'incidere proprio sulla titolarità dei diritti sociali⁷. Dall'altro, in quanto la mancata distinzione fra le categorie appena ricordate alimenta un dibattito pubblico molto teso, ove assume un ruolo significativo la riflessione intorno alle nozioni di “giustizia sociale” e di “solidarietà” che il linguaggio comune rischia di impoverire: i confini dogmatici dei due concetti, infatti, così come

dell'applicazione della legge attraverso la lente dei principi costituzionali di legalità, proporzionalità ed eguaglianza. Inoltre, la giustizia è anche «il potere di realizzare il diritto con provvedimenti aventi forza esecutiva, e l'esercizio di questo potere». In altre parole, per giustizia si può intendere l'ordinamento giudiziario e, dunque, il potere giudiziario, l'organizzazione di quest'ultimo e la garanzia di imparzialità all'interno dello Stato e di separazione dal potere legislativo ed esecutivo. Infine, la giustizia corrisponde anche alla scansione temporale che costituisce il processo sia penale, sia civile, che amministrativo.

² I. Trujillo, *Giustizia o umanità? Come e perché le società sviluppate devono rispondere al problema migratorio*, in *Ragion pratica*, 2021, II, p. 519 ss., spec. p. 522.

³ L. Montanari e C. Severino (a cura di), *Sistemi di welfare e protezione effettiva dei diritti degli stranieri: una prospettiva multilivello – Les systèmes de Welfare* (tome 2), Atti del Convegno *Cittadinanza, immigrazione e diritti: i sistemi di welfare alla prova delle nuove dinamiche migratorie. Una prospettiva multilivello* (Udine, 17 maggio 2019), Napoli, 2020.

⁴ A. Ruggeri, *Cittadini, immigrati e migranti, alla prova della solidarietà*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2019, II, p. 1 ss., spec. 5 ff.

⁵ Si ricorda che dalla definizione normativa di straniero vanno esclusi i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea.

⁶ L'espressione è usata da F. Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, 2013, p. 217.

⁷ Ivi, p. 218. Si v., altresì, F. Corvaja, *Quanto eguali? Cittadini e stranieri tra principio di eguaglianza e divieti di discriminazione*, in G.P. Dolso (a cura di), *Dignità, eguaglianza e Costituzione*, Trieste, 2019, p. 139 ss.

ricostruiti dalla letteratura storico-filosofica e giuridica, hanno ben altra valenza⁸. In estrema sintesi, vale la pena almeno di ricordare che l'accezione "sociale" del concetto di giustizia emerge durante il passaggio dallo Stato liberale allo Stato costituzionale e sociale, e affonda le proprie radici nella nascita di quest'ultimo⁹. Nel corso di questa evoluzione, poi, si afferma anche il principio di solidarietà che, in origine solo filosofico, acquista pure, progressivamente, carattere giuridico¹⁰. Come evidenziato da Filippo Pizzolato, questa evoluzione esalta anche il nesso fra la dimensione giuridica della solidarietà e un ulteriore principio, ossia quello di fraternità. Quest'ultimo, in particolare, si rivelerà capace di affermare in modo rinnovato i «principi fondamentali della Costituzione, tra cui quello di eguaglianza in senso sostanziale»¹¹: in questa prospettiva sono emblematiche proprio le esperienze italiana e francese.

Come noto, nell'ordinamento giuridico italiano la solidarietà è consacrata all'art. 2 Cost., che – per la letteratura in tema – svolge un ruolo complementare a «quello giocato dal principio di eguaglianza sostanziale, dando forma a un'istanza unificatrice, che presuppone un'ontologia dei rapporti sociali in base alla quale ciascun soggetto è al tempo stesso debitore e creditore di tutti gli altri componenti (presenti, passati e futuri) della medesima collettività»¹². Non è quindi un caso che la giurisprudenza costituzionale affronti la questione inerente l'ambito applicativo dell'art. 3, comma 1, Cost. attraverso la riflessione sull'art. 2 Cost. Proprio interpretando il principio di uguaglianza alla luce della clausola sui «diritti inviolabili», la Corte costituzionale italiana si spingerà addirittura fino a estendere l'applicabilità dello stesso principio agli stranieri: «se è vero che l'art. 3 si riferisce

⁸ Riprendendo quanto scritto in M.-C. Blais, *La solidarietà. Storia di un'idea*, Milano, 2012, p. 3: «Chi non invoca, oggi, la solidarietà? Questo termine ha ormai invaso il discorso pubblico. Rivendicato sia a destra che a sinistra, trascende ogni confine politico. Fregia le facciate dei ministeri istituiti per la sua concretizzazione». Consacrata dalle principali costituzioni europee del secondo dopoguerra, la solidarietà ha finalmente conquistato con il Trattato di Lisbona un rilievo centrale persino nella nuova trama costituzionale e istituzionale dell'Unione europea, che, in nome della indivisibilità dei valori e dei diritti fondamentali che vi danno corpo, le accorda, oggi, lo statuto di «valore universale, accanto a dignità umana, libertà, uguaglianza».

⁹ Uno dei maggiori contributi in merito al concetto filosofico-politico di «giustizia sociale» è stato fornito da J. Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge, 1971. I suoi studi sono stati ripresi da A.K. Sen, *The idea of justice*, London, 2009; contra M. Friedman, *A theory of the consumption function*, Princeton, 1957.

¹⁰ Sull'evoluzione da concetto filosofico a giuridico della solidarietà, A. Morelli, *Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale*, Testo della relazione tenuta al Convegno di Studi su *I diritti sociali al tempo delle migrazioni* (Messina, Dipartimento di Scienze Politiche e Giuridiche, 28-29 giugno 2018), in *Consulta OnLine*, 2018, III, p. 533 ss.. Sul principio di solidarietà nel sistema dei principi fondamentali, si v. A. Ruggeri, *Cittadini, immigrati e migranti, alla prova della solidarietà*, cit., p. 3 e F. Giuffrè, *Alle radici dell'ordinamento: la solidarietà tra identità e integrazione*, in *Rivista AIC*, 2019, III, p. 555 ss., spec. p. 555 s. e dottrina ivi richiamata nella nota 1.

¹¹ F. Pizzolato, *Il Principio Costituzionale Di Fraternità. Itinerario Di Ricerca a Partire Dalla Costituzione Italiana*, Roma, 2012, p. 147. Per un esame del rapporto tra fraternità e solidarietà, si v. O. Duhamel e Y. Meny, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, 1992, p. 985; M. Borgetto, *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, Ouvrage couronné par l'Université Panthéon-Assas (Paris II), Prix de thèse 1991, Paris, 1993; D. Roman, *L'État social, entre solidarité et liberté*, in M. Hecquard-Théron (sous la direction de), *Solidarité(s): Perspectives juridiques*, Toulouse, 2009, p. 299 ss.; M. Borgetto, *Fraternité et Solidarité: un couple indissociable*, in M. Hecquard-Théron (sous la direction de), *Solidarité(s): Perspectives juridiques*, cit., p. 11 ss. e l'intervento di S. Rodotà, *Quella virtù dimenticata*, in *Repubblica*, 25 settembre 2012.

¹² A. Morelli, *Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale*, cit., spec. p. 538. Si v., inoltre, S. Giubboni, *Solidarietà*, in *Pol. dir.*, 2012, IV, p. 526 ss., spec. p. 538, il quale definisce l'art. 2 come «il collante valoriale dei principi fondamentali enunciati dalle norme immediatamente successive» e A. Ruggeri, *Il principio di solidarietà alla prova del fenomeno migratorio*, in *Consulta OnLine*, 2017, p. 445 ss., spec. p. 446.

espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di uguaglianza vale pure per lo straniero quando si tratti di rispettare quei diritti fondamentali¹³. A questo passaggio logico consegue un risultato straordinario; nella giurisprudenza costituzionale successiva, l'inclinazione a valutare la ragionevolezza delle distinzioni tra cittadini e stranieri fatte dal Legislatore diventa sempre più significativa - a prescindere dalle riflessioni della Corte sul diritto interessato, di volta in volta, dalle diverse pronunce adottate¹⁴.

Anche nell'ordinamento francese il principio di solidarietà ha un fondamento giuridico espresso, in ragione di quanto previsto dall'art. 12 del Preambolo della Costituzione del 1946 (considerato dalla giurisprudenza costituzionale come parte integrante del c.d. "blocco di costituzionalità"¹⁵) e che dispone: «*La nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales*». Inoltre, il *Conseil constitutionnel* ha fatto discendere le esigenze di solidarietà anche da altri articoli dello stesso testo. Di fatto, a partire dalla decisione n. 387 del 21 gennaio 1997, i giudici costituzionali iniziano ad utilizzare l'espressione «*exigence de solidarité nationale*» e trovano come ulteriori basi giuridiche del principio gli articoli 11¹⁶ e 13¹⁷ del Preambolo. I diritti in essi sanciti, tra i quali quello alla salute e all'istruzione, verrebbero così garantiti attraverso il rispetto del principio di solidarietà che implica l'attuazione di diverse politiche pubbliche. In questo modo, secondo Ferdinand Mélin-Soucramanien la solidarietà avrebbe necessariamente bisogno del sostegno di un altro principio e in particolare del principio di uguaglianza per poter essere efficace¹⁸. In base ad una diversa tesi, invece, è proprio in questa giurisprudenza che la prospettiva sembra essere invertita: «*ce qui prédomine finalement est alors le caractère médiate de cette norme, en tant qu'elle sert à atteindre expressément d'autres objectifs, à satisfaire*

¹³ Corte cost., sent. n. 120 del 1967, cons. 2.

¹⁴ La letteratura in merito all'estensione del principio di uguaglianza allo straniero è sconfinata, si v., *ex multis*, A. Cerri, *L'uguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, 1976, p. 61; A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, 2003, p. 317; A. Patroni Griffi, *I diritti dello straniero tra Costituzione e politiche regionali*, in L. Chieffi (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, 1999, p. 342; M.C. Locchi, *Facta sunt servanda: per un diritto di realtà in tema di uguaglianza degli stranieri*, in *Quad. cost.*, 2010, III, p. 571 ss.; C. Colapietro e M. Ruotolo, *Diritti e libertà con appendice giurisprudenziale*, Torino, 2014, pp. 23-25; M. Losana, «*Stranieri*» e principio costituzionale di uguaglianza, in A. Giorgis, E. Grosso, M. Losana (a cura di), *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale*, Milano, 2018, p. 67 ss..

¹⁵ L'espressione indica l'insieme delle norme alle quali il *Conseil constitutionnel* si riferisce per giudicare la costituzionalità delle leggi. È stato il *Conseil* stesso a stabilire l'elenco dei testi che compongono il "blocco di costituzionalità". A proposito, si v., *ex multis*, le decisioni n. 74-54 DC del 15 gennaio 1975; n. 85-200 DC del 16 gennaio 1986, *Cumul emploi-retraite*, cons. 7; n. 86-207 DC del 25 e del 26 giugno 1986, *Privatisations*, cons. 19; n. 87-237 DC del 30 dicembre 1987, *Loi de finances 1988*, cons. 22; n. 2001-453 DC del 18 dicembre 2001, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2002*. Per un'analisi comparata del parametro del giudizio di costituzionalità delle leggi e degli atti aventi forza di legge, si v., *ex multis*, P. Biscaretti Di Ruffia, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, 1988, pp. 644-666; G. Morbidelli, M. Volpi, G.C. Ferroni, *Diritto costituzionale comparato*, Torino, 2020, pp. 457-475; G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2022, pp. 247-259.

¹⁶ *Conseil const.*, decisione n. 96-387 DC del 21 gennaio 1997, *Prestation dépendance*, cons. 11. Si v., altresì, le decisioni n. 97-393 DC del 18 dicembre 1997, *Allocations familiales*, cons. 41; n. 98-405 DC del 29 dicembre 1998, *Loi de finances rectificative pour 1998*, cons. 12; n. 2007-553 DC del 3 marzo 2007, *Loi relative à la prévention de la délinquance*, cons. 5 e 7.

¹⁷ *Conseil const.*, decisione n. 2004-507 DC del 9 dicembre 2004, *Loi portant diverses dispositions relatives au sport professionnel*, cons. 17.

¹⁸ F. Mélin-Soucramanien, *Solidarité, égalité et constitutionnalité*, in J.-C. Béguin, P. Charlot, Y. Laidié (sous la direction de), *La solidarité en droit public*, Paris, 2005, p. 285 ss., spec. p. 287.

d'autres droits»¹⁹. Ma al di là di come si legga il rapporto tra i due principi, nella giurisprudenza costituzionale sembra ormai assodato il forte legame esistente tra di essi²⁰.

I(c). *Il principio di solidarietà e il riconoscimento dei diritti sociali agli stranieri*

Dati i nessi finora evidenziati, si ritiene opportuno adottare qui il principio di solidarietà come chiave di comprensione della nozione di giustizia sociale. Va anzitutto osservato come, anche e proprio dinanzi al fenomeno dell'immigrazione, la complessità del nostro tempo chiede di riconoscere alla solidarietà «un carattere universalistico»²¹; quest'ultimo sollecita poi l'adozione di strategie d'intervento che, per essere efficaci, non possono di certo prescindere dalla «produzione di solidarietà»²². Chiaro come questo approccio finisca poi pure per investire un ulteriore aspetto della più ampia questione, inerente la dimensione della giustizia sociale. Riconoscere diritti sociali anche agli «altri»²³ significa, difatti e al fondo, ragionare su una specifica problematica (peraltro ben nota in dottrina): premesso che i diritti sociali non sono gli unici «diritti che costano» (giacché ogni diritto presuppone una spesa, seppur indiretta, da parte dello Stato²⁴) e che necessitano dell'intervento statale, bisogna chiedersi se il loro mancato riconoscimento ad alcune categorie di persone non comporti, per la società tutta, costi maggiori di quelli economici. Se da un lato è vero che «tutti i sistemi solidaristico-redistributivi hanno [...] bisogno di confini»²⁵ (e, quindi, proprio il rispetto dei principi di eguaglianza e solidarietà, nel moderno *Welfare State*, impongono spesso una restrizione delle politiche redistributive, escludendo da queste chi cittadino non è²⁶), al tempo stesso è necessario cercare forme di equilibrio fra l'esigenza di garantire diritti a tutta la popolazione e quella di realizzare politiche pubbliche sostenibili sotto i più diversi profili²⁷.

¹⁹ È di questo avviso, ad esempio, N. Jacquinet, *La constitutionnalisation de la solidarité*, in M. Hecquard-Théron (sous la direction de), *Solidarité(s): Perspectives juridiques*, cit., p. 101 ss., spec. p. 120, secondo il quale «la problématique n'est plus celle de la mise en œuvre de la solidarité nationale par le biais d'autres droits mais doit au contraire être renversée».

²⁰ M. Borgetto, *Egalité, solidarité... équité?*, in CURAPP, *Le Préambule de la constitution de 1946 : antinomies juridiques et contradictions politiques*, Paris, 1996, 239 ff., 241, il quale rileva che «toutes les dispositions ayant pour objet de traduire l'idée de solidarité se trouvent corrélées de manière systématique à celle d'égalité». Più recentemente, Id., *Le Conseil constitutionnel, le principe d'égalité et les droits sociaux*, in *Mélanges offerts à Danièle Lochak*, 2007, XIV, p. 239 ss.; Id., *Egalité politique et égalité sociale*, in F. Faberon, L. Wamytan, I. Lauouvea (sous la direction de), *Inégalités sociales et décolonisation. Les rééquilibres de la Nouvelle-Calédonie*, Clermont Ferrant & Toulouse, 2018, p. 41 ss.

²¹ S. Rodotà, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014, p. 111.

²² Ivi, p. 114.

²³ Il termine è usato da S. Cassese, *I diritti sociali degli «altri»*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2015, IV, p. 677 ss.

²⁴ Fin dagli anni 2000 Holmes e Sunstein hanno dimostrato la fallacia della distinzione tra le c.d. «libertà negative» e le c.d. «libertà positive» se basata su un'asserita differenza del «costo» delle stesse (S. Holmes e C.R. Sunstein, *Il costo dei diritti: perché la libertà dipende dalle tasse* (1999), Bologna, 2000), ma lo stesso è sostenuto anche in testi più recenti, ex multis, R. Bin e G. Pitruzzella, *Diritto Costituzionale*, Torino, 2022, p. 593.

²⁵ S. Giubboni, *Confini della solidarietà. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, in *Pol. dir.*, 2011, III, p. 395 ss., spec. p. 399.

²⁶ J. Halfmann, *Welfare State and Territory*, in M. Bommers e A. Geddes (eds.), *Immigration and Welfare: Challenging the Borders of the Welfare State*, London, 2000, p. 34 ss., spec. p. 41.

²⁷ A.K. Sen, *Rights and Agency*, in 11 *Phil. & Pub. Aff.*, 1982, p. 3 ss. Nel contesto della letteratura italiana, l'opera di Sen è stata analizzata da P. Ligutti, *I diritti come fini. La riflessione di Amartya Sen tra consequenzialismo e teorie deontologiche*, in *Fil. pol.*, 2004, III, p. 461 ss.; S.F. Magni, *Capacità, libertà, diritti: Amartya Sen e Martha Nussbaum*, in *Fil. pol.*, 2003, III, p. 497 ss. e Id., *Etica delle capacità. La filosofia pratica di Sen e Nussbaum*, Bologna, 2006.

Nell'ordinamento giuridico italiano, in particolare, la questione assume caratteri molto seri. Da una parte, il Legislatore è alle volte incline a escludere - in nome della limitatezza delle risorse pubbliche e dei vincoli di bilancio - proprio gli stranieri dal godimento dei diritti sociali²⁸. Dall'altra, la Corte costituzionale, in numerose pronunce (aventi ad oggetto leggi, per la prevalenza statali, volte a limitare l'estensione dei diritti sociali allo straniero) non ha rinunciato a individuare un nucleo irriducibile di diritti spettanti alla persona in quanto tale, e ha svolto un controllo di ragionevolezza penetrante sulle scelte legislative in materia di prestazioni da differenziare a seconda dei soggetti destinatari²⁹. Non dissimile il caso francese; anche in questo ordinamento la dottrina ha configurato la solidarietà come un diritto sociale - o, per meglio dire, come *droits-créances*³⁰. Vero è che il *Conseil constitutionnel* ha ritenuto possibile limitare l'estensione di questi stessi diritti; non ha poi esitato, però, a indicare le circostanze di fronte alle quali il loro mancato riconoscimento risulterebbe irragionevole e sproporzionato³¹.

II. LA CONTRATTUALIZZAZIONE DELL'INTEGRAZIONE IN ITALIA E IN FRANCIA

II(a). *L'Accordo di integrazione e il Contrat d'intégration républicaine*

Come già accennato, negli ultimi decenni la solidarietà nei confronti degli immigrati ha trovato un limite nell'introduzione, per via legislativa, di determinati requisiti - necessari per permettere loro di esercitare i diritti sociali. Essi possono essere raggruppati in due categorie: in Italia e in Francia, i requisiti in questione si configurano come sostanziali - è il caso, ad esempio, della richiesta di un periodo di residenza specifico nel territorio nazionale o regionale - oppure in quanto valoriali (*infra* per una più precisa definizione di questi ultimi)³². In entrambi gli ordinamenti la "contrattualizzazione" dell'integrazione

²⁸ Per una riflessione sul "prezzo dei diritti", si v. F. Biondi Dal Monte, *I diritti sociali degli stranieri tra frammentazione e non discriminazione. Alcune questioni problematiche*, in *Ist. Federalismo*, 2008, V, p. 557 ss.

²⁹ La giurisprudenza costituzionale italiana attraverso una lettura sistematica degli articoli 2 e 3 della Cost. è spesso intervenuta consentendo l'estensione di alcuni diritti sociali anche ai non cittadini: la prima importante sentenza è la n. 432 del 2005 in cui si afferma che il criterio della residenza non è irragionevole, ma può esserlo la richiesta della protrazione per un dato periodo di tempo. Dello stesso indirizzo: Corte cost., sent. n. 106 del 2018, cons. 3.3, la quale riprende la sent. n. 222 del 2013, in materia di accesso alle prestazioni sociali nella Regione Friuli Venezia Giulia; sentt. n. 2, n. 4, n. 133 e n. 172 del 2013, n. 168 del 2014. Cfr. L. Ronchetti, *I diritti di cittadinanza degli immigrati e il ruolo delle regioni*, in Id. (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano, 2012, p. 29 ss.; C. Corsi, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri*, in *Rivista AIC*, 2018, I, p. 1 ss.; F. Giuffrè, *Alle radici dell'ordinamento: la solidarietà tra identità e integrazione*, cit., spec. p. 566; E. Longo, *L'uguaglianza alla prova delle migrazioni: la giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni sociali a favore degli stranieri residenti*, in *Dir. Immigrazione*, 2022, II, p. 205 ss. In relazione alle discipline regionali restrittive dei diritti sociali, si v. P. Giangaspero, *Gli spazi per le politiche regionali in materia di tutela dei diritti sociali dei cittadini di Paesi terzi*, in S. Amadeo e F. Spitaleri (a cura di), in *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, Torino, 2015, p. 71 ss.

³⁰ L. Favoreu e altri, *Droit constitutionnel*, Paris, 2021, 1023 ss. Si v., inoltre, T. Gründler, *Chapitre 3. La doctrine des libertés fondamentales à la recherche des droits sociaux*, in *R.D.H.*, 2012, I, p. 103 ss.; L. Gay, *Des droits à part (entière)? La justiciabilité inaboutie des droits sociaux en droit constitutionnel français*, in *Cahiers*, 2020, II, p. 397 ss.

³¹ Il *Conseil constitutionnel* si è pronunciato in diverse occasioni. In questa sede ci si limita a ricordare come esso abbia affermato che «le régime des allocations familiales répond à l'exigence constitutionnelle de la solidarité nationale en faveur de la famille» (decisione n. 97-393 DC del 18 dicembre 1997, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 1998*, cons. 41), e abbia rimarcato che lo straniero, laddove risieda in maniera stabile e regolare in Francia, debba essere incluso tra i beneficiari dei «droits-créances constitutionnellement garantis tels que le droit à une vie familiale normale ou le droit à la protection sociale» (decisioni n. 93-325 DC del 13 agosto 1993, *Maîtrise de l'immigration* e n. 97-389 DC del 22 aprile 1997, *Certificats d'hébergement*).

³² La distinzione è effettuata da M. Borraccetti, *L'integrazione dei migranti tra politiche europee, azioni e tutela dei diritti*, in *Dir. pubbl.*, 2020, I, p. 15 ss., spec. p. 19 ss.

dello straniero va ricondotta all'interno di questa seconda categoria: in Italia, essa viene realizzata ricorrendo all'*Accordo di integrazione* (*Accordo*)³³, in Francia con il *Contrat d'intégration républicaine* (CIR)³⁴. Di seguito si metteranno a confronto i soli aspetti delle due discipline che si ritengono maggiormente rilevanti ai fini della presente analisi: l'oggetto, i destinatari, la durata, il contenuto, gli effetti e, infine, la *ratio*.

II(b). *I profili principali della disciplina dell'Accordo di integrazione e del Contrat d'intégration républicaine*

Per quanto riguarda l'Italia, a norma dell'art. 4-bis del TUI il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno degli stranieri extra-UE di durata non inferiore ad un anno è subordinato alla stipula dell'*Accordo* e alle specifiche condizioni, determinate dal Testo unico in relazione alle diverse tipologie di titoli di soggiorno. L'*Accordo* ha una durata di due anni e deve essere sottoscritto solo da coloro che abbiano compiuto i 16 anni di età al momento dell'ingresso in Italia³⁵. In particolare, l'*Accordo* prevede che sia necessario ottenere un numero minimo di "crediti" (assegnati in rapporto al livello di integrazione conseguito)³⁶; «la perdita integrale dei crediti determina la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato»³⁷. L'art. 4-bis del TUI fornisce inoltre una definizione della nozione di "integrazione", chiarendone la natura di «processo finalizzato a promuovere la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri, nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione italiana, con il reciproco impegno a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società»³⁸. In questa prospettiva, l'*Accordo* pone degli obblighi formali sia in capo allo straniero³⁹ (tra i quali l'adesione alla *Carta dei Valori, della Cittadinanza e dell'Integrazione*⁴⁰) sia in capo allo Stato di accoglienza. Purtroppo, il Testo unico non indica quali attività statali assolvano l'esigenza in questione, limitandosi ad individuare genericamente «l'assunzione di ogni idonea iniziativa»⁴¹. L'unico obbligo espressamente previsto in questa direzione riguarda dunque l'organizzazione di

³³ L'*Accordo* è disciplinato dall'art. 4-bis del *Testo Unico sull'Immigrazione* (TUI) e dal *Regolamento concernente la disciplina dell'Accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato* (*Regolamento*), emanato con D.P.R. n. 179 del 14 settembre 2011.

³⁴ Il CIR è disciplinato dal *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* (CESEDA), in particolare dagli articoli che vanno dal L. 413-1 al L. 413-7 e dal R. 413-1 al R. 413-15. «Il presente contributo, completato nel luglio 2023 e aggiornato limitatamente alla predetta data, non considera le successive modifiche intervenute nell'ordinamento francese, per opera della *loi* n. 2024-42 du 26 janvier 2024 *pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration*».

³⁵ L'art. 2 del *Regolamento* ai commi 8 e 9, dispensa dalla sottoscrizione diverse categorie vulnerabili come i soggetti disabili o i MSNA.

³⁶ Art. 2, comma 4, del *Regolamento*: «Con l'accordo, lo straniero si impegna a: a) acquisire un livello adeguato di conoscenza della lingua italiana parlata equivalente almeno al livello A2 di cui al quadro comune europeo di riferimento per le lingue emanato dal Consiglio d'Europa; b) acquisire una sufficiente conoscenza dei principi fondamentali della Costituzione della Repubblica e dell'organizzazione e funzionamento delle istituzioni pubbliche in Italia; c) acquisire una sufficiente conoscenza della vita civile in Italia, con particolare riferimento ai settori della sanità, della Scuola, dei servizi sociali, del lavoro e agli obblighi fiscali; d) garantire l'adempimento dell'obbligo di istruzione da parte dei figli minori». Il sistema di articolazione dei "crediti" è disciplinato nello specifico dagli articoli 4 e 5 del *Regolamento*.

³⁷ Art. 4-bis, comma 2, TUI.

³⁸ Art. 4-bis, comma 1, TUI.

³⁹ Per il contenuto degli obblighi si fa rinvio alla nota 36.

⁴⁰ Art. 2, comma 5, del *Regolamento*.

⁴¹ Art. 2, comma 6, del *Regolamento*.

una sessione di formazione civica e di acquisizione di informazioni sulla vita in Italia, alla cui organizzazione è delegato lo “Sportello unico dell’Immigrazione” istituito presso ogni Prefettura⁴². Tali sessioni devono essere gratuite e svolte per fornire conoscenze di base «in forma sintetica» sulla vita civile, politica e sulle «principali iniziative a sostegno del processo di integrazione degli stranieri (alle quali si potrà accedere nel territorio della provincia di residenza e sulla normativa di riferimento in materia di salute e sicurezza sul lavoro)⁴³. Un mese prima dello scadere di un biennio – prorogabile per un anno - lo Sportello unico avvia le procedure di verifica dell’*Accordo*. Esse consistono nel richiedere allo straniero la documentazione necessaria ad ottenere il riconoscimento dei crediti o, in assenza della documentazione, nell’accertare i livelli di conoscenza richiesti⁴⁴.

In Francia, invece, dal 2006 lo straniero extra-UE che richieda il rilascio della *carte de séjour pluriannuelle* e della *carte de résident* deve sottoscrivere il *Contrat d’intégration républicaine*. Il CIR ha una durata annuale, prorogabile di un anno, e può essere sottoscritto solo da coloro che abbiano compiuto i 16 anni di età al momento dell’ingresso sul territorio nazionale⁴⁵. L’impianto della disciplina è stato radicalmente modificato pochi anni addietro, con la legge n. 778 del 10 settembre 2018⁴⁶. La riforma ha posto l’accento sulla centralità di un «*parcours personnalisé d’intégration républicaine*»⁴⁷, senza però vincolare il potere di apprezzamento del prefetto ad un sistema prefissato di crediti; la disciplina si limita a imporre allo straniero di giustificare «*l’assiduité, sous réserve de circonstances exceptionnelles, et du sérieux de sa participation aux formations prescrites par l’État dans le cadre du contrat d’intégration républicaine*»⁴⁸. Prima che il *Conseil constitutionnel* ne dichiarasse l’incostituzionalità, la stessa disposizione prevedeva peraltro anche l’obbligo di non manifestare «*le rejet des valeurs essentielles de la société française et de la République*»⁴⁹.

Il percorso descritto esprime l’esigenza di far conseguire una formazione civica ancorata ai principi e ai valori della società francese e della Repubblica e la conoscenza della lingua nazionale. In questa cornice assume carattere problematico, però, uno specifico principio

⁴² Art. 2, comma 3, del *Regolamento*: «All’atto della sottoscrizione vengono attribuiti allo straniero 16 crediti che corrispondono al livello A1 di conoscenza della lingua italiana parlata ed a conoscenze di base di formazione civica e le informazioni sulla vita civile in Italia e, al fine di favorire questo percorso di formazione, allo straniero viene fornita la possibilità di frequentare, entro 90 giorni dalla data della sottoscrizione, un corso gratuito di formazione civica della durata complessiva di 10 ore presso i Centri di Istruzione per gli Adulti (CPIA) o i Centri Territoriali Permanenti (CTP)».

⁴³ Art. 3 del *Regolamento*.

⁴⁴ Art. 6 del *Regolamento*.

⁴⁵ I livelli di conoscenza richiesti sono accertati attraverso un apposito test svolto a cura dello Sportello unico. L’art. L. 413-5 CESEDA dispensa dalla sottoscrizione diverse categorie che, però, a differenza del caso italiano non sono accomunate dalla loro vulnerabilità, ma dalla circostanza di richiedere un permesso per lavoro o di aver effettuato almeno in parte il proprio percorso scolastico in Francia.

⁴⁶ L’impianto del CESEDA è stato recentemente modificato dall’art. 20 dell’*ordonnance* n. 2020-1733 du 16 décembre 2020 *portant partie législative du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile* e dall’art. 18 del *décret* n. 2020-1734 du 16 décembre 2020 *portant partie réglementaire du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile*. Per ripercorrere gli ulteriori interventi modificativi e abrogativi avvenuti fino ad oggi si rimanda a V. Tchen, *Droit des étrangers*, Paris, 2022, pp. 568-571.

⁴⁷ Art. L. 413-2 CESEDA.

⁴⁸ Art. R. 413-4 CESEDA.

⁴⁹ Tale ultima previsione è stata censurata in ragione dell’imprecisione dell’espressione «*principes de la République*» e dell’assenza di criteri che permettessero di caratterizzare la manifestazione del rifiuto di questi principi (*Conseil const.*, decisione n. 2021-823 DC del 13 agosto 2021, *Loi confortant le respect des principes de la République*, cons. 53 e 54).

dell'ordinamento giuridico francese: si tratta della *laïcité*, sancita dall'art. 1 della Costituzione e declinata come rigida neutralità dello Stato nei confronti del fenomeno religioso⁵⁰. Come ovvio, tale principio, unitamente a quello di eguaglianza, finisce col connotare pure il modello di integrazione adottato in Francia⁵¹, perché – fra molto altro, e con tutte le conseguenze immaginabili in questo contesto – vieta «a chiunque di usare il proprio credo religioso per affrancarsi dalle norme che regolano i rapporti tra autorità pubbliche e individui»⁵². Invero, lo spazio applicativo del principio di *laïcité* sembrerebbe estendersi implicitamente anche alla sfera privata⁵³. Il ben noto dibattito sorto intorno al divieto del velo integrale, introdotto dalla legge n. 1192 del 2010, appare esemplificativo di quanto appena affermato⁵⁴. Come rilevato da Silvia Angeletti, infatti, l'interdizione si basa su una precisa scelta politica «che si fa interprete di un progetto d'integrazione in grado di rafforzare il senso collettivo di cittadinanza e il comune sentimento di appartenenza ad una società che condivide e si regge su alcuni valori fondativi»⁵⁵. In questo modo lo Stato non si accontenta di essere neutrale, ma «governa» il pluralismo attraverso la possibilità di «giudicare se una manifestazione di fede o di credenza, legittima dal momento che è un'espressione della libertà di coscienza, viola i valori della Repubblica»⁵⁶. Per quanto riguarda, invece, le modalità concrete di attuazione del percorso di integrazione, va sottolineato come il CIR dedichi, in ogni caso, particolare attenzione all'inserimento sociale e professionale successivo al periodo di formazione, disponendo l'istituzione di «un conseil en orientation professionnelle et un accompagnement destiné à favoriser son insertion professionnelle, en association avec les structures du service public de l'emploi» e «un accompagnement adapté à ses besoins pour faciliter ses conditions d'accueil et d'intégrations»⁵⁷. In questa cornice la disciplina affida un compito importante all'*Office français de l'immigration et de l'intégration* (OFII) che, a sua volta, delega alcune adempienze a enti esterni: al fine di

⁵⁰ Sul principio di *laïcité* e sulle sue implicazioni, si v. E. Poulat, *Liberté, Laïcité, la guerre des deux France et le principe de la modernité*, Paris, 1988; M. Barbier, *Pour une définition de la laïcité française*, in *Le Débat*, 2005, p. 129 ss.; S. Le Grand (sous la direction de), *La laïcité en question. Religion, État et société en France et en Allemagne du 18^e siècle à nos jours*, Villeneuve d'Ascq, 2008; J. Bauberot, *Histoire de la laïcité en France*, Paris, 2013; Id., *Notre laïcité ou les religions dans l'espace public*, Paris, 2014.

⁵¹ Sul tema del rapporto tra Stato laico e integrazione, si v. E.A. Imparato, *La libertà religiosa tra interesse privato e interesse pubblico. Il dilemma costituzionale delle rivendicazioni identitarie islamiche in Francia e nel Regno Unito*, in *DPCE*, 2021, IV, p. 1049 ss. Si ricorda, inoltre, la raccolta di saggi di F. Rimoli, *Democrazia Pluralismo Laicità. Di alcune sfide del nuovo secolo*, Napoli, 2013, pp. 341-378.

⁵² *Conseil const.*, decisione n. 2004-505 DC del 19 novembre 2004. Per un commento, si v. F. Luchaire, *La Constitution pour l'Europe devant le Conseil constitutionnel*, in *R.D.P.*, 2005, p. 51 ss.

⁵³ Lo rileva S. Angeletti, *Il divieto francese al velo integrale, tra valori, diritti, laïcité e fraternité*, in *Federalismi.it, Focus Human Rights*, 2016, I, p. 1 ss., spec. p. 5, e in L. Cassetti (a cura di), *Diritti, garanzie ed evoluzione dei sistemi di protezione*, in *Quaderni della ricerca diritti-cedu.unipg.it*, 2016.

⁵⁴ Sul il dibattito sorto intorno al divieto al velo integrale, si v., *ex multis*, G. Bassetti, *Interculturalità, libertà religiosa, abbigliamento: la questione del burqa*, in *Stato, Chiese e Pluralismo confessionale*, 2012, p. 1 ss.; M. Ciravegna, *Il velo islamico «sferra un nuovo attacco» alla laicità francese: i casi «Mme X c. Caisse primaire d'assurance maladie de Seine-Saint-Denis» e «Mme Fatima X c. Association Baby Loup»*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2014, II, p. 361 ss.; P. Parolari, *Velo integrale e rispetto per le differenze nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani: il caso «S.A.S. c. Francia»*, in *Dir. um. dir. int.*, 2015, I, p. 85 ss.; M.A. Salem, *Il velo integrale: una questione di sicurezza reale o di insicurezza presunta?*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2020, II, p. 381 ss.

⁵⁵ S. Angeletti, *Il divieto francese al velo integrale, tra valori, diritti, laïcité e fraternité*, cit., spec. p. 28.

⁵⁶ P. Valdrini, *Il principio di laicità nel diritto francese. Neutralità dello Stato in egualità e libertà dei cittadini*, in *Eph. iur. can.*, 2015, I, p. 39 ss., spec. p. 53.

⁵⁷ Art. L. 413-3 CESEDA.

personalizzare il percorso di integrazione viene previsto un colloquio iniziale volto ad adattare al singolo individuo il modello di inserimento disciplinato dal CIR⁵⁸. In seguito al colloquio, lo straniero deve seguire la formazione civica che si svolge in soli quattro giorni - distribuiti su un periodo di circa quattro mesi⁵⁹ - e, se prevista, anche quella linguistica⁶⁰. Entro tre mesi dal termine delle lezioni, l'OFII convoca lo straniero ad un colloquio di fine contratto per verificare i risultati conseguiti. In questa sede, il funzionario dell'OFII comunica allo straniero quali sono i servizi di prossimità che possono facilitare il seguito del percorso di integrazione⁶¹.

II(c). *Le differenze e le analogie tra l'Accordo di integrazione e il Contrat d'intégration républicaine*

Prima di discutere la *ratio* dell'*Accordo* e del CIR, è bene soffermarsi sui profili che differenziano la legislazione francese da quella italiana.

Come già accennato, in Francia non è previsto un sistema rigido di “crediti”, ma un percorso personalizzato: ad un colloquio iniziale volto a verificare conoscenze linguistiche e altre, si aggiunge poi un colloquio finale. Questa scelta non deve però trarre in inganno; la rinuncia al sistema dei crediti è comunque bilanciata dalla maggiore discrezionalità di cui gode l'autorità pubblica chiamata a valutare l'esito del percorso. Ciò nonostante, va sottolineato come il procedimento francese sia comunque caratterizzato da diversi aspetti positivi: anzitutto, da una scansione temporale certa e celere (il percorso di integrazione dura un anno e la formazione civica va svolta all'intero di un periodo predeterminato). Inoltre, dall'attribuzione di un ruolo fondamentale nel percorso di integrazione alla ricerca autonoma di una occupazione. Infine, da una concezione dell'integrazione come impegno attivo: il mancato rispetto del contratto si ripercuote sulla regolarità del soggiorno, sollecitando proprio la persona interessata a dare un esito fattivo al percorso di integrazione. Non è dunque lo Stato che deve attivarsi per conseguire un risultato così importante per la vita del singolo, ma l'individuo: in questa prospettiva, Hachimi-Alaoui e Pélabay ritengono che proprio questo approccio contribuisca a creare un «*bon citoyen*», ossia una persona che sceglie, attivamente, di conformarsi ai valori a fondamento della società che la accoglie⁶². Questa, dunque, pare essere la *ratio* del CIR, che imprime un tratto del tutto peculiare alla concezione francese dell'integrazione.

⁵⁸ Artt. R. 413-8 e 413-9 CESEDA.

⁵⁹ Il contenuto della formazione civica comprende, a norma dell'art. R. 413-12 CESEDA: «1. Les institutions françaises, les valeurs de la République, notamment la liberté, l'égalité, dont l'égalité entre les hommes et les femmes, la fraternité, la laïcité, l'Etat de droit, les libertés fondamentales, la sûreté des personnes et des biens, l'exercice de la citoyenneté, des droits et devoirs liés à la vie en France, l'histoire et les principales caractéristiques géographiques de la France, ainsi que les grandes étapes de la construction européenne; 2. La société française et la vie en France, notamment les démarches d'accès à l'emploi, à la formation et aux services publics, le logement, la santé, les responsabilités et les dispositifs de soutien liés à la parentalité, la petite enfance et ses modes de garde, l'école, l'orientation scolaire et la vie associative [...]».

⁶⁰ Art. R.413-13 CESEDA.

⁶¹ Art. R.413-14 CESEDA.

⁶² Si riprende l'opinione espressa da M. Hachimi-Alaoui e J. Pélabay, *Contrats d'intégration et «valeurs de la République»: un «tournant civique» à la française?*, in *Rev. eur. migr. int.*, 2020, IV, p. 13 ss. Del medesimo avviso è anche S. Slama, *Le droit des étrangers: réacteur ou incubateur de la loi «séparatisme»?*, in *Rev. dr. rel.*, 2021, XII, p. 153 ss.

La normativa italiana in materia pare perseguire – anche se, forse, in modo meno evidente – la stessa *ratio* di quella d’Oltralpe: l’*Accordo* e il CIR presentano infatti tratti e criticità comuni. A differenza della Francia, in Italia il dibattito dottrinario sulle due forme di “contrattualizzazione” (*supra*, pgf. II(b))⁶³ si è focalizzato su tre questioni principali: una prima politica, una seconda formale e, infine, una terza, sostanziale. Per quanto riguarda il primo profilo, è importante non dimenticare che la normativa italiana sull’immigrazione corre spesso il rischio di rispondere, anzitutto, a una discutibile narrazione⁶⁴ inerente l’integrazione degli stranieri⁶⁵. Un simile approccio, come intuibile, può solo investire la configurazione delle forme di “contrattualizzazione” da introdurre per avviare il percorso di integrazione. In Francia, il problema – solo dal punto di vista giuridico, e con risultati al momento non ottimali⁶⁶ – è stato affrontato in altro modo. Il CIR costituisce una fase obbligatoria di un procedimento amministrativo che, seppur caratterizzato da un certo margine di discrezionalità attribuito alla amministrazione interessata, impedisce a quest’ultima – laddove si constati che i requisiti prefissati per legge siano stati rispettati – di negare il rilascio del titolo di soggiorno⁶⁷. La Pubblica amministrazione, in altre parole, non può in alcun modo “negoziare” con i singoli individui i diritti e gli obblighi di cui godranno. In Italia, al contrario, ancora oggi ci si interroga sulla possibilità di «dimostrare l’ammissibilità di una struttura dialogica sulla quale costruire una relazione collaborativa tra la PA e i nuovi arrivati che sia in grado di supportare un sistema di obblighi e diritti»⁶⁸. In ogni caso, non si può nascondere che le conseguenze di entrambi gli approcci siano significative, tanto incidono sulla forma e la sostanza del percorso di integrazione. La Francia finisce infatti con l’imporre allo straniero di aderire al suo sistema valoriale; il processo di integrazione è, di conseguenza, di certo basato sulla volontà della persona interessata, ma, al tempo stesso, pure articolato su una costrizione⁶⁹. Questa considerazione non è di poco conto, perché fa riflettere sulla differenza fra l’integrazione

⁶³ Si ricorda che la “contrattualizzazione” è realizzata in Italia ricorrendo all’*Accordo di integrazione*, mentre in Francia con il *Contrat d’intégration républicaine*.

⁶⁴ Come rilevato in dottrina, viviamo nel tempo della sicurezza o meglio delle insicurezze (Z. Bauman, *Paura liquida* (2006), Roma-Bari, 2008, p. 184). La percezione diffusa dell’esigenza di sicurezza da una parte è giustificata dai fenomeni di terrorismo internazionale che hanno coinvolto l’Occidente negli ultimi anni; dall’altra, non corrisponde ad un preciso pericolo, ma ad un allarme sociale incrementato dall’uso del termine diretto a scopi di propaganda. In merito cfr., *ex multis*, G. Cocco (a cura di), *I diversi volti della sicurezza*, Atti del Convegno (Milano, 4 giugno 2009), Milano, 2012.

⁶⁵ M.C. Locchi, *L’accordo di integrazione tra lo Stato e lo straniero (art. 4-bis TU sull’immigrazione n. 286/98) alla luce dell’analisi comparata e della critica al modello europeo di “integrazione forzata”*, in *Rivista AIC*, 2012, I, p. 1 ss., spec. p. 11.

⁶⁶ Si accenna solamente alle rivolte esplose in molte delle principali città della Francia a seguito dell’uccisione di un ragazzo di 17 anni da parte di un agente di polizia (in particolare, l’episodio si è verificato a Nanterre, comune nella periferia ovest di Parigi, il 27 giugno 2023).

⁶⁷ V. Tchen, *Droit des étrangers*, cit., p. 570.

⁶⁸ L. Galli, *Rethinking Integration Contracts: The Role of Administrative Law in Building an Intercultural Society*, Napoli, 2021, pp. 34-44. Lo stesso autore riflette sulle modalità di integrazione dei migranti in Id., *La coprogrammazione e la coprogettazione dei servizi di integrazione dei migranti. Paradigmi di coinvolgimento della società civile nei percorsi di inclusione sociale*, Torino, 2022.

⁶⁹ La problematicità legata al carattere doveroso e non spontaneo dell’integrazione è affrontata da M.C. Locchi, *L’accordo di integrazione tra lo Stato e lo straniero (art. 4-bis TU sull’immigrazione n. 286/98) alla luce dell’analisi comparata e della critica al modello europeo di “integrazione forzata”*, cit., spec. p. 12 e L. Galli, *Rethinking Integration Contracts: The Role of Administrative Law in Building an Intercultural Society*, cit., p. 103.

“civica” – per così dire, spontanea - e quella “culturale” – in qualche misura forzata⁷⁰. In entrambi gli ordinamenti, poi, la formazione civica si risolve nel fare conoscere e apprendere i principi fondanti dello Stato di accoglienza; in materia di integrazione culturale, invece, Italia e Francia – probabilmente data la loro storia costituzionale – sembrano fare scelte diverse. Nella prima si chiede allo straniero di *rispettare* la *Carta dei Valori*; nella seconda, invece, si impone di *aderire* ai principi fondanti la Repubblica.

A questo aspetto problematico se ne aggiunge pure un secondo, che accomuna entrambi i Paesi. Non va infatti dimenticato che l'*Accordo* e il CIR “certificano” che la persona immigrata ha seguito e concluso un determinato percorso di integrazione senza però tradurre questo cammino in un successivo, pieno riconoscimento formale⁷¹ - e creando così quella che è stata definita come una «precarizzazione delle appartenenze»⁷². L'individuo, in altre parole, si trova quindi nella condizione seguente: se non accetta il contratto non potrà esercitare tutti i diritti sociali (e l'accesso ai relativi servizi) per i quali è necessario essere residenti sul territorio nazionale. La configurazione del principio di solidarietà che discende da questo quadro è di conseguenza del tutto peculiare, perché nella sostanza articolata soltanto sui doveri posti in capo allo straniero e non anche sulla comunità che lo accoglie⁷³.

III. IN CONCLUSIONE: L'INTEGRAZIONE COME PRODOTTO DELLA GIUSTIZIA SOCIALE?

La ricostruzione proposta aiuta ora a rispondere alle domande prospettate all'inizio di questo scritto. Anzitutto pare importante affermare che, imporre alla persona immigrata i percorsi obbligatori descritti per ottenere un permesso di soggiorno di durata superiore ad un anno, non pone, di per sé, problemi sotto il profilo della ragionevolezza e della proporzionalità: come ovvio, la differenza di *status* giuridico fra straniero e cittadino può solo condurre a percorsi simili. Ciò nonostante, parrebbe importante ripensare il “contratto” formulandone in maniera differente, anzitutto in Italia, gli obblighi previsti. In questa prospettiva, per far emergere in modo chiaro che la *ratio* della normativa è quella di integrare la persona immigrata nella comunità, una parte della dottrina ha proposto di introdurre una previsione che, espressamente, imponga allo Stato di garantire l'accesso ai diritti sociali alle stesse condizioni dei cittadini UE residenti di lungo periodo⁷⁴. In alternativa, prendendo ad esempio la disciplina francese, si potrebbe valorizzare ancor di più la ricerca del lavoro come parte essenziale del percorso di integrazione.

⁷⁰ M.C. Locchi, *op. cit.*, spec. p. 5.

⁷¹ E. Gargiulo, *Un lungo percorso ad ostacoli. Il difficile cammino dei non cittadini verso l'integrazione e la cittadinanza*, in *SMP*, 2016, VII, p. 309 ss., spec. p. 311.

⁷² Ivi, 316. Cfr., altresì, E. Grosso, *Multiculturalismo e diritti fondamentali nella Costituzione italiana*, in A. Bernardi (a cura di), *Multiculturalismo, diritti umani, pena*, Atti del convegno in occasione del conferimento della laurea h.c. a Mireille Delmas-Marty (Ferrara, 5-6 novembre 2004), Ferrara, 2006, p. 109 ss.

⁷³ In merito a tale carattere, si v. G. Bascherini, *La doverosa solidarietà costituzionale e la relazione tra libertà e responsabilità*, in *Dir. pubbl.*, 2018, II, p. 245 ss., il quale rileva come, in sede di Assemblea costituente, durante il dibattito intorno alla proposta La Pira emerge «una inedita relazione tra i valori di libertà, eguaglianza e autonomia, che pone al centro di ogni discussione sulla/e libertà il tema delle disuguaglianze e dei molteplici conflitti che queste generano in una società pluralisticamente complessa» (p. 252).

⁷⁴ Si riprende la tesi proposta da L. Galli, *Rethinking Integration Contracts: The Role of Administrative Law in Building an Intercultural Society*, cit., pp. 93-96. L'autore fornisce una proposta di accordi di integrazione che abbraccino il dialogo interculturale e non si impongano unilateralmente.

In conclusione, proprio queste considerazioni permettono di tornare al nesso che, per chi scrive, dovrebbe caratterizzare, oggi, ogni riflessione sull'integrazione. Diventare parte di una determinata comunità dipende anche dall'effettiva realizzazione delle più diverse espressioni della giustizia sociale: in quest'ottica, essa non può più essere intesa come semplice benessere economico e come predisposizione dei mezzi che appaiono indispensabili «a liberare i non abbienti dalla schiavitù del bisogno, e a metterli in condizione di potersi avvalere, anche di fatto, dei diritti di libertà»⁷⁵. Per le persone immigrate, il lavoro esprime una nuova dimensione della giustizia sociale, trasformandola nello strumento indispensabile per raggiungere l'integrazione effettiva. Lavoro e giustizia sociale, così intesi, dovrebbero declinare il principio di solidarietà all'interno di un disegno unico, del quale fanno parte tanto lo Stato e i cittadini, quanto gli stranieri⁷⁶. In questa direzione pare essersi espressa anche la Corte costituzionale, quando, ragionando sui doveri previsti dalla nostra Carta, ha affermato che «l'integrazione nella comunità di accoglienza» può realizzarsi solo attraverso il riconoscimento della possibilità di «concorrere a realizzare progetti di utilità sociale e, di conseguenza, di sviluppare il valore del servizio a favore del bene comune»⁷⁷. Seguendo la rotta appena tracciata, il riconoscimento dei diritti e l'individuazione degli «scopi sociali» – così come concepiti da Amartya Sen – troverebbero una cornice comune⁷⁸. In questa prospettiva, fra molto altro, i diritti sociali diventerebbero parte di una dimensione attiva e partecipativa⁷⁹, trasformando lo scopo dello Stato sociale da «condizionato»⁸⁰ a una sorta di mero assistenzialismo a profondamente inclusivo, ossia volto alla integrazione attuata attraverso i diritti⁸¹.

Nella «nuova Italia di diritti e di solidarietà»⁸² l'integrazione non verrebbe più limitata al formale rispetto di specifici valori, ma riuscirebbe finalmente a tradursi da un lato, nell'impegno effettivo, anche da parte dello straniero, a contribuire alla vita economica e sociale del Paese attraverso il lavoro; dall'altro, da parte dello Stato, nell'obbligo di estendere a tutti gli immigrati che abbiano completato il processo di integrazione «i diritti

⁷⁵ P. Calamandrei, *L'avvenire dei diritti di libertà*, vol. III, Napoli, 1968, p. 194. Recentemente, il tema è stato affrontato da F. Politi, *Diritti sociali e democrazia rappresentativa*, in *Lettera AIC*, 2023, I: «Va inoltre rilevato che il riconoscimento che la tutela effettiva dei diritti dipende dalle risorse disponibili - ovvero dal bilancio e quindi dal volume delle tasse raccolte - mette in rilievo il ruolo delle scelte politiche e dunque del legislatore. [...]». L'autore aveva già trattato del tema in Id., *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione Repubblicana*, Torino, 2011.

⁷⁶ S. Giubboni, *Solidarietà*, cit., spec. p. 543; cfr., inoltre, L. Carlassare, *Nel segno della Costituzione: la nostra carta per il futuro*, Milano, 2012, pp. 67 e 202.

⁷⁷ Corte cost., sent. n. 119/2015, cons. 4.1.

⁷⁸ Si riprende l'idea dei diritti come fini elaborata da A.K. Sen, *Rights and Agency*, cit.

⁷⁹ T. Casadei, *I diritti sociali. Un percorso filosofico-giuridico*, Firenze, 2012, p. 56.

⁸⁰ Parla di Stato sociale «condizionato» S. White, *Welfare contrattualista: è giustificabile?*, in *Fil. quest. pubbl.*, 2000, V, p. 49 ss.

⁸¹ S. Rodotà, *Le prospettive dei diritti sociali*, in Fondazione Lelio e Lisli Basso-Issoco (a cura di), *Lelio Basso e le culture dei diritti*, Roma, 2000, p. 79 ss., spec. p. 83. Analogamente, secondo Rosanvallon la dimensione del lavoro inteso come forma di inclusione può condurre all'individuazione di una nuova fattispecie di diritti sociali «individualizzati» e «condizionali» (P. Rosanvallon, *La nuova questione sociale*, Roma, 1997, pp. 91 e 119).

⁸² L'espressione è contenuta nell'«Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione della cerimonia per il 78° Anniversario della Liberazione» (Cuneo, 25 aprile 2023), reperibile online al seguente link: <https://www.quirinale.it/elementi/84284>.

di libertà, e i diritti sociali, che il nostro ordinamento ha maturato nel tempo»⁸³. Realizzando così, per questa via, uno dei principi più alti della nostra *Carta dei Valori*: l'eguaglianza in senso sostanziale, pilastro indiscusso della Costituzione italiana.

⁸³ Punto 3 della *Carta dei Valori, della Cittadinanza e dell'Integrazione*.

