

"Costituzione Italiana: articolo 10" di Pietro Costa

di Andrea Pareschi

Recensione a: Pietro Costa, Costituzione italiana: articolo 10, Carocci, Roma 2018, pp. 152, 13 euro (scheda libro)

L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge. Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici.

Recita così l'articolo 10 della nostra Costituzione, riportato sulla copertina del saggio di Pietro Costa. Il lucido, validissimo scritto è parte di una serie di agili volumi che illustrano i Principi fondamentali contenuti nei primi dodici articoli del testo costituzionale, con lo scopo non solo di comprendere l'eredità dei costituenti nel contesto ideale e politico dell'epoca, ma anche di misurarne il successivo impatto. Recensioni dei volumi dedicati agli articoli 2, 3, 4 e 5 sono state pubblicate in questa rivista nell'arco degli ultimi mesi. D'altra parte, la presente attualità dell'articolo 10 è confermata dal richiamo esplicito del Presidente della Repubblica al suo contenuto, e agli obblighi costituzionali e internazionali che ne risultano per il nostro Paese, all'atto di firmare il cosiddetto "decreto Salvini".

I quattro commi dell'articolo 10 riguardano: il rapporto fra ordinamento italiano e diritto internazionale, la condizione giuridica dello straniero, il diritto di asilo, il divieto di estradizione per reati politici. Secondo l'introduzione di Costa, essenziale ma pregnante, risulta difficile riconoscere all'istante un comune nocciolo duro; e in effetti, nei lavori dell'Assemblea Costituente i futuri commi 1 e 2-4 avevano seguito strade diverse prima di essere accorpati. Tuttavia, la chiave interpretativa è identificata nella vicinanza all'art. 11, altrettanto chiaramente volto a porre adeguati vincoli alla sovranità dello Stato sul versante esterno del nascente ordinamento italiano. Ecco quindi le domande a cui l'art. 10 si riproponeva di rispondere: "Quali diritti deve riconoscere lo Stato agli stranieri? Quali pretese può avanzare un individuo nei confronti di una comunità politica cui non appartiene?"

Sono quesiti storicamente ricorrenti, la cui soluzione è tanto complessa quanto provvisoria. I costituenti ne erano consapevoli e suggeriscono risposte che presuppongono gli antecedenti maturati in una lunga e drammatica storia, nascono da un dibattito improntato alle sensibilità e alle idealità caratteristiche del secondo dopoguerra e al contempo riescono a valere come punti di riferimento importanti anche quando verranno a maturazione esperienze ed emergenze nuove.

In questo passaggio, Costa suggerisce la struttura tripartita dello scritto, che muove dallo sviluppo storico-giuridico dei principi pertinenti, ne rintraccia la presenza nei dibattiti dell'Assemblea Costituente, infine guarda alla loro applicazione nell'Italia repubblicana, in interazione con mutamenti come la nascita dell'Unione Europea e l'intensificazione dei flussi migratori.

La storia dei rapporti fra Stato e stranieri

La prima parte del saggio racchiude un illuminante percorso che attinge a storia, diritto e filosofia politica per ricostruire quali dottrine e quali concreti assetti siano stati partoriti, dall'età moderna e contemporanea, per affrontare la questione dei rapporti fra uno Stato e gli stranieri, ossia i non-cittadini. Tali rapporti non sono stati peraltro scollegati dalle relazioni fra lo Stato e i loro rispettivi Stati di appartenenza, ma neppure dall'approccio più o meno "liberale" dello Stato alle relazioni con i suoi stessi cittadini. Queste considerazioni chiamano in causa l'esistenza - ma pure i limiti - del nesso fra cittadinanza e diritti, fondato sulla saldatura storicamente costituita fra lo "Stato", macchina amministrativa al servizio del sovrano, e la "nazione", identità collettiva fondata su una comunità di sangue, cultura e destini.

Il problema è quindi storicamente inquadrato nei parametri "attuali" soltanto a partire dalla piena affermazione dello Stato in Europa, che si fa convenzionalmente risalire alla pace di Vestfalia (1648). L'autore costruisce però un parallelo con una precedente autorità politica, la città medievale (autonoma): trovandosi anch'essa a dover definire i propri rapporti con il "fuori", questa lo aveva fatto accogliendo soggetti esterni dagli status graditi, come mercanti, pellegrini e artigiani specializzati, a seconda delle proprie necessità e dunque in maniera assai discrezionale. Quanto all'approccio degli Stati, il giusnaturalismo cinque-seicentesco teorizzava la libertà di movimento (Francisco de Vitoria) e l'asilo dalle persecuzioni (Ugo Grozio), ma in un'epoca di rafforzamento del potere statale lo stesso Grozio e giusnaturalisti posteriori (Samuel von Pufendorf, Christian Wolff, Emmeric de Vattel) affermavano il primato del sovrano nel decidere se e quando attenersi a questi e altri diritti cosiddetti "imperfetti".

Con l'eccezione dell'universalismo controcorrente della rivoluzione francese, peraltro effimero e segnato da contraddizioni dovute alle convulse ostilità interne ed esterne, si inaugurava poi un'età in cui lo Stato ergeva la nazione a suo simbolo fondativo e caricava di significati identitari i propri confini, "non più burocratiche linee divisorie fra le sfere di competenza di indifferenti Leviatani"[1]. Addirittura, il "principio di reciprocità" - per cui uno Stato si riserva di trattare i cittadini di un altro Stato nello stesso modo in cui i propri cittadini sono trattati da quello Stato - diveniva la regola, sancita anche dal celebre Code Napoléon: esempio di quanto poco, nell'arena internazionale, i diritti personali fossero tali, subordinati com'erano al tramite degli Stati.

Nel contesto ottocentesco si diffondeva, se non altro, l'asilo ai condannati per reati politici, per influenza di un pensiero liberale che però "non tanto mette[va] in questione il primato "ontologico" dello Stato, quanto sugger[va] la linea di condotta". I soggetti stranieri accolti restavano passibili di essere guardati a vista ed espulsi all'improvviso, esposti, con buona pace delle teorie dello Stato di diritto, "alle scelte largamente discrezionali dei poteri amministrativi e delle forze di polizia". Dopo le politiche restrittive adottate in numerosi Paesi occidentali in risposta alle migrazioni di massa di fine Ottocento, la Prima guerra mondiale, con il suo corollario di nazionalismo dilagante e "stato di eccezione", esasperava la situazione dei cittadini residenti in Stati stranieri, fino all'internamento[2]. Il fascismo italiano, insomma, quando dilatava l'arbitrio del potere esecutivo, o quando adottava il principio di reciprocità che in Italia i governanti liberali avevano respinto, non inventava, ma inaspriva tendenze preesistenti.

L'articolo 10 nel dibattito costituente

Proprio la discontinuità con il fascismo si pone come stella polare per i costituenti, la cui impostazione procede verso una "doppia revisione della sovranità: per metterla al servizio dei diritti, sul fronte interno, e, sul fronte esterno, per [...] aprirla agli apporti del diritto internazionale e di eventuali ordinamenti sovrastatali". Secondo l'autore

I costituenti sono consapevoli di situarsi in un preciso tornante della storia dell'Occidente: hanno appreso dal passato recente e lontano che i diritti sono garanzie fragili e che lo Stato è, sì, uno strumento indispensabile per la loro realizzazione, ma è anche una potenziale minaccia. Occorre allora ripensare l'intera parabola della statualità moderna: non soltanto rigettare il totalitarismo fascista, ma anche correggere (e tendenzialmente rovesciare) la visione ottocentesca dello Stato e dei diritti.

La seconda sezione del libro, ripercorrendo la genesi dell'art. 10, offre un spaccato dei dibattiti avvenuti principalmente nella Commissione per la Costituzione ("Commissione dei 75") dell'Assemblea Costituente e nella sua Prima Sottocommissione. Anche se il resoconto delle sedute, presentando più citazioni di quante ne contestualizzi, risulta piuttosto ponderoso, ne emergono, riacquistando vivido spessore, i nomi dei democristiani Giorgio La Pira, Giuseppe Dossetti e Aldo Moro, dei comunisti Palmiro Togliatti e Umberto Terracini, del socialista Lelio Basso, dell'azionista Emilio Lussu, del repubblicano Tomaso Perassi.

La trattazione mostra come, in un clima di larga condivisione di orientamenti, un contrasto riguardasse l'ordinamento internazionale che si andava delineando: democristiani quali Dossetti e Moro premevano per la massima adesione, mentre esponenti delle sinistre come Togliatti e Lussu mostravano una posizione più cauta, che l'autore definisce, con troppo esigua simpatia, "una sorta di riserva mentale che vede[va] nello Stato, più che in un ordinamento internazionale dall'incerto profilo, un affidabile strumento di progresso civile e sociale". Il principale elemento di disaccordo sulla condizione dello straniero era relativo alla concessione dell'asilo politico ai perseguitati per aver difeso attivamente libertà e diritti, come proposto da sinistra, o a tutte le persone cui le libertà democratiche nei rispettivi Paesi fossero precluse.

In definitiva, l'articolo "sembra trovare il suo "tema", il suo elemento unificante, nell'esigenza non tanto di mettere a fuoco lo statuto giuridico del non-cittadino, quanto di rendere disponibile e permeabile l'ordinamento agli apporti del diritto internazionale" in chiave anti-nazionalista. Nel chiedersi quanto i costituenti fossero specificamente attenti alla figura dello straniero, l'autore soppesa elementi che riflettono un margine di ambiguità. Fra questi, il fatto che la formulazione originaria dell'art. 3 riservasse l'uguaglianza formale e sostanziale agli "uomini, a prescindere dalla diversità [...] di nazionalità", venendo poi emendata dal Comitato di Redazione dell'Assemblea Costituente per riferirsi ai soli "cittadini", senza che però in sede plenaria la sostituzione producesse rilevanti discussioni. Costa argomenta che

Una tensione per noi drammatica ed evidente - la tensione fra le aperture universalistiche dei diritti umani e le strette particolaristiche che si fanno sentire nel momento della loro concreta

realizzazione nei confini di un determinato ordinamento - non sembra rappresentare un dilemma decisivo per i costituenti che, per un verso, hanno fatto dei diritti umani (e della loro anteriorità rispetto allo Stato) il centro del nuovo ordinamento, ma, per un altro verso, hanno continuato a vedere nei cittadini i principali destinatari delle norme costituzionali.

In epoca repubblicana, fino agli anni Ottanta il legislatore non sviluppa il lascito dei costituenti riguardo alla condizione dello straniero, nel solco di quella controversia sull'insufficiente "attuazione della Costituzione" associata alla figura illustre di Piero Calamandrei. Resta vigente il Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (1931) approvato dal regime fascista, mentre permanenza ed espulsione degli stranieri rimangono soggette a prassi esecutive/amministrative più che a norme certe e prevedibili. In varie sentenze la Corte costituzionale estende le tutele degli stranieri, ad esempio esigendo che i rimpatri decisi dall'autorità pubblica per ragioni di sicurezza si basino su fatti obiettivi e una motivazione formale, però legittima la maggiore discrezionalità dello Stato verso di loro, che con esso non hanno un rapporto "originario e permanente" come la cittadinanza.

Così pure, in assenza di leggi che stabiliscano le condizioni per "attivare" il comma 3, il diritto soggettivo a ricevere asilo viene garantito, per altra via, dalla Convenzione di Ginevra del 1951, che identifica come rifugiato chi, "nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato". Costa evidenzia però che l'efficacia della Convenzione era limitata: almeno inizialmente, i fatti collegati alle persecuzioni dovevano essere precedenti al 1951 e comunque lo Stato italiano, avendo fatto valere una "riserva geografica" in sede di ratifica, attribuiva lo status di rifugiati soltanto ad individui di provenienza europea.

Verso fine secolo, rilevanti cambiamenti portano in primo piano la questione del trattamento degli stranieri. Li rende una presenza sempre meno marginale la graduale crescita dell'interdipendenza fra i Paesi, mentre oltretutto l'Italia riceve flussi di immigrazione e insediamento. Il Trattato di Maastricht, inoltre, genera "una nuova classe di "stranieri-cittadini" nei confronti dei quali il potere degli Stati nazionali è destinato ad essere tanto più contenuto quanto più ricca diviene la rosa dei diritti collegati alla cittadinanza europea", tutelati da una Corte alquanto attiva. Con il consolidamento di un clima orientato alla protezione dell'individuo, sostiene Costa, l'impostazione della Costituzione del 1948 mostra una fruttuosa adeguatezza:

La pervasività dei diritti umani nell'odierno discorso pubblico nazionale e internazionale, l'indebolimento del carattere assoluto ed esclusivo dell'appartenenza alla comunità politica, [...] la diffusione di un clima che potremmo dire "postnazionale" e "poststatuale", impressionano l'odierna cultura giuridica e forniscono a essa una nuova chiave di lettura del dettato costituzionale che sottolinea come proprio la sua prevalente direzione di senso (la sua scelta personalistica e solidaristica) [...] lo [renda] capace di intercettare fenomeni nuovi e imprevedibili per i costituenti.

"Crisi dei migranti" e spinte nativiste

Quanto però alla gestione di questi fenomeni in Italia, l'autore - passando al vaglio la "legge Martelli" (1990), la "legge Turco-Napolitano" (1998), la "legge Bossi-Fini" (2002), il "pacchetto sicurezza" (2008-2009) e la legge di conversione del "decreto Minniti" (2017) - schematizza^[3] la traiettoria regressiva di una "serie di interventi legislativi che, in una prima fase, tentano, con relativo successo, di tenere insieme il controllo dei flussi migratori e il rispetto dei diritti fondamentali e poi, in una fase successiva, fanno cadere l'accento sulla difesa del territorio e irrigidiscono le differenze fra "noi" e "loro", fra i cittadini e gli altri".

Primo tentativo di disciplina organica della materia e portatrice del "fragile equilibrio" iniziale, la legge Turco-Napolitano si preoccupava ad esempio di garantire ai migranti regolari parità di trattamento sanitario rispetto ai cittadini e a quelli irregolari almeno le cure essenziali, mentre dall'altro lato istituiva a scopo di accertamenti i Centri di permanenza temporanea. Leggi successive, ribattezzandoli "Centri di identificazione ed espulsione" e poi "Centri di permanenza per i rimpatri", hanno prolungato il periodo massimo di detenzione amministrativa fino a 18 mesi^[4], in linea con l'arbitraria prassi ottocentesca ma pure con quella odierna di parecchi Stati europei (si veda anche la direttiva 2008/115/CE, o "direttiva rimpatri"). Nella tendenza delineata dall'autore si inserisce appieno, del resto, il recente "decreto Salvini".

Una spirale protratta di marginalizzazione dei diritti fondamentali della persona, avverte Costa chiudendo il cerchio, avvicinerrebbe il

ritorno a un mondo composto di comunità politiche chiuse e autosufficienti, impermeabili all'esterno, impegnate nella difesa di identità immaginarie, sospettose nei confronti delle diversità, tendenzialmente aggressive nei confronti di ogni realtà esterna; il mondo degli Stati l'un contro l'altro armati dell'Otto-Novecento. [...] Certo, è probabilmente ineliminabile la tensione fra le preoccupazioni particolaristiche di una comunità politica localizzata e la dimensione universalistica dei diritti. In ogni caso [...] prendere sul serio i diritti umani e adoperarsi a che le promesse della Costituzione non restino inavase è un indispensabile antidoto alla tentazione di chiusure sterili e, alla lunga, suicide.

Con la sua articolata contestualizzazione del tema centrale, cosa tanto necessaria quanto poco frequente nell'attuale congiuntura politica, il volume sfocia in una conclusione che educa alla politica come "arte del possibile". Essa rende manifesta la contraddizione insanabile tra l'universalismo teorico dei diritti, sancito peraltro per alcuni di essi da legislazione nazionale e normative internazionali, e il fatto che la loro concreta garanzia ed effettiva esigibilità dipenda in ultima istanza da entità politiche sovrane intente ciascuna a perseguire - sperabilmente! - il benessere dei propri cittadini.

Persino legislatori che abbiano come stella polare i diritti e le libertà della persona, infatti, si trovano a doverli tutelare in un preciso spazio territoriale, rendendo conto anzitutto ai cittadini; sotto il peso di imperativi legati a interesse nazionale, sicurezza, sostenibilità economica; con limitata certezza del buon funzionamento della macchina amministrativa e giudiziaria dello Stato; e tramite un'autorità politica circondata da autorità omologhe, magari indisposte ad accordare agli stranieri un agevole ricongiungimento familiare o l'istruzione obbligatoria gratuita. L'apertura all'ordinamento internazionale post-1945 costituisce una condizione necessaria ma non sufficiente. Lo Stato ne è legalmente vincolato nella misura in cui gli accordi sottoscritti e gli impegni assunti ne limitano

l'arbitrio potenzialmente - e storicamente - illiberale. Per un altro verso, però, l'avanzamento e l'effettiva tutela dei diritti non sono riducibili ad un semplice dato giuridico e morale, non potendo fare a meno né di un modicum di volontà politica, né di condizioni materiali ed economiche che lascino margine di manovra ai decisori nazionali[5].

Per chi, mosso da un pensiero progressista, percepisca come un problema l'intrattabilità della tensione di fondo, l'obiettivo realistico è allora una sua attenuazione passo dopo passo. In ambito comunitario, del resto, neppure la "sacra" libera circolazione delle persone consiste in una porta spalancata: la direttiva 2004/38/CE subordina a condizioni favorevoli ma non scontate il diritto di soggiorno in un altro Stato membro per periodi superiori a tre mesi[6]. Ma in ogni caso, rispetto ai secoli scorsi i cittadini europei si trovano oggi di fronte a situazioni innegabilmente "addolcite", per quanto riguarda le ripercussioni che la loro vita personale può subire quando devono fare i conti con l'autorità di uno Stato straniero.

Infatti, lo Stato in Europa ha quasi ovunque natura liberaldemocratica, riconosce i diritti sociali accanto a quelli civili e politici, è inserito in fitte trame di organizzazioni ed accordi internazionali ed europei, nel cui quadro i diritti fondamentali sono stati individuati, codificati ed espansi. Purtroppo, il saggio non discute quali norme internazionali abbiano maggiormente valorizzato la scelta di apertura da parte dei costituenti, espandendo nei decenni i diritti di diverse categorie di stranieri (come del resto quelli degli italiani fuori dal suolo patrio). L'ordine liberale internazionale sviluppatosi dal secondo dopoguerra può comunque apparire a buon diritto come una fase in cui - nonostante discrepanze fra aree del globo, convenzioni non ratificate o male applicate, resistenze e ipocrisie degli Stati - il diritto internazionale ha via via incluso come soggetti tutelati anche gli individui, intaccando la secolare, odiosa dipendenza dei diritti di una persona dal luogo di nascita che le è toccato in sorte.

È quindi comprensibile che l'autore si mostri preoccupato dall'inversione di tendenza facilitata in Europa dalla Grande Recessione, dalla cosiddetta "crisi dei migranti" e dal modo in cui questi fenomeni, cavalcata da partiti nazional-populisti, hanno agito in senso nativista sulle coscienze. Invero, lascia un sapore amaro recensire questo volume mentre il discorso politico si mostra ormai largamente sordo ai diritti umani e al solidarismo: lo scritto di Costa si conferma prezioso nel mostrare che non è certamente solo chi fugge da guerre ad aver diritto all'asilo. Già nel 1951, d'altra parte, la Convenzione di Ginevra si preoccupava di sanare la condizione degli aventi diritto all'asilo entrati clandestinamente nel Paese di rifugio, mentre fissava il noto principio di non-respingimento (non-refoulement) del rifugiato "verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche".

[1] Va rimarcato che la comunità di destini che giace alla base dell'identità nazionale è, riprendendo il titolo del bel saggio di Benedict Anderson, una "comunità immaginata". Storicamente, proprio gli Stati hanno investito nel consolidamento di identità nazionali al loro interno, identità il cui carattere è quindi meno "naturale" di quanto sia comunemente percepito (si veda "L'invenzione della tradizione", di Eric Hobsbawm, o "Britons: Forging the Nation 1707-1837", di Linda Colley).

[2] Questo resoconto sintetico vale per gli Stati ottocenteschi europei e le loro frontiere, ma nelle colonie e fuori d'Europa la presa degli apparati statali era più fluida e meno occhiuta. Devo a

Emanuele Felice l'aver indirettamente richiamato la mia attenzione su un passo de "Il mondo di ieri" di Stefan Zweig (1942): "Mi diverte sempre lo stupore dei giovani quando racconto loro di essere stato prima del 1914 a girare l'India e l'America senza possedere un passaporto o neppure averlo mai visto. Si saliva e si scendeva da un treno o da una nave senza interrogare o senza venire interrogati, non c'era da riempire uno solo dei cento formulari oggi richiesti".

[3] È purtroppo impossibile dare qui conto dei numerosi ambiti disciplinati e successivamente riformati da questi provvedimenti.

[4] Questo termine massimo, drasticamente abbassato a 3 mesi nel 2014, è stato nuovamente raddoppiato dal "decreto Salvini".

[5] Devo alla redazione di Pandora l'aver sottolineato questo aspetto. In questo senso, l'esempio della Grecia allo stremo, e delle condizioni nel campo di Moria sull'isola di Lesbo, parla da sé.

[6] Per informazioni precise si rinvia agli articoli 7 e 14 della direttiva 2004/38/CE e alle pagine accessibili all'indirizzo europa.eu/youreurope/residence-rights

Crediti immagine: PikiWiki Israel, [Public Domain] attraverso [wikimedia.com](https://commons.wikimedia.org/)