

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 2/2019

CITTADINI, IMMIGRATI E MIGRANTI, ALLA PROVA DELLA SOLIDARIETÀ

di Antonio Ruggeri

***Abstract:** Lo scritto riconsidera la condizione dei “non cittadini”, prospettando una rilettura dell’art. 10, co. 2, Cost. alla luce del canone fondamentale della ricerca della massima tutela possibile dei diritti fondamentali. Muovendo, poi, dall’assunto della impossibilità di prefigurare “gradi” diversi della dignità della persona, si critica la tesi, accreditata sia in dottrina che in giurisprudenza, favorevole a distinguere tra diritti riconosciuti a tutti in modo pieno e diritti invece tutelati solo nel loro “nucleo duro”. Si fa quindi notare che il diverso regime valevole per alcuni diritti si giustifica unicamente in considerazione del peculiare rapporto col territorio che connota gli immigrati che sono in esso stabilmente residenti rispetto ai migranti che invece si trovano solo di passaggio sullo stesso. Si mette quindi in evidenza la necessità di riguardare ai diritti dalla prospettiva dei doveri (in ispecie, di quello di solidarietà), particolarmente illuminante in relazione al godimento dei diritti sociali e degli stessi diritti politici, considerati estensibili anche ai non cittadini stabilmente residenti nel territorio dello Stato. In frontale opposizione rispetto al dovere di solidarietà si pone il decreto Salvini, del quale si illustrano le numerose e gravi violazioni della Costituzione cui esso dà vita. Lo studio si conclude con la descrizione dei doveri di solidarietà gravanti sugli stessi non cittadini, particolarmente evidenti nei casi di conflitto tra l’identità culturale di cui essi sono portatori e quella dei cittadini.*

***Abstract:** The paper considers the condition of “not citizens” suggesting a re-reading of Article 10, par. II of the Italian Constitution in the light of the crucial criteria of the best possible protection of fundamental rights. Starting from the assumption of the impossibility to prospect different degrees of protection of human dignity, it is criticized the thesis, endorsed by the legal scholarship and by the case law, which suggests to distinguish between rights fully protected and rights instead protected only in their essence. The paper goes on by pointing out as the different legal regime related to certain rights is only justified by considering the peculiar relationship with the territory which characterizes the Immigrants who are resident in the above mentioned territory, differently by migrants, instead, are only temporary crossing the same territory. It is then pointed out the need to look at the different duty based perspective (especially at the duty of solidarity) particularly useful with the regard to the enjoyment of social and political rights, considered not extendable to the not citizens with a stable residence in the State. The so called “Salvini decree” is in frontal tension with the duty of solidarity. In the paper are outlined the several and significative Constitutions violations of the before mentioned decree. The paper ends with a description of the solidarity duties of the not citizens, particularly evident in the case of conflict between their cultural identity and that one of the citizens.*

CITTADINI, IMMIGRATI E MIGRANTI, ALLA PROVA DELLA SOLIDARIETÀ*

di Antonio Ruggeri**

SOMMARIO: 1. Il passaggio dai *soggetti* alle *persone*, uguali in dignità e diritti fondamentali, e la diversa condizione in cui versano gli *immigrati* e i *migranti*, a motivo del peculiare legame con il territorio che è proprio degli uni e non pure degli altri. – 2. Il principio della doverosa conformità alle norme internazionali della disciplina legislativa relativa alla condizione dei “non cittadini”, rivisto alla luce del “metapincipio” della massimizzazione della tutela dei diritti fondamentali. – 3. Alla ricerca dei diritti fondamentali dei “non cittadini”, rifuggendo da letture meramente... *letteralistiche* e preclusive della Carta costituzionale (e delle altre Carte) e, di contro, illuminate ed orientate dal dovere di solidarietà, nella sua più densa accezione e capacità di irradiarsi per ogni dove, risolvendosi nel vivo dell’esperienza nella dignità *in action*. – 4. I diritti degli immigrati e dei migranti, alla prova dei fatti: le remore ed oscillazioni della giurisprudenza, le carenze degli interventi in sede di Unione europea, la solidarietà negata dal decreto Salvini. – 5. Dall’*accoglienza* alla *integrazione*: le prestazioni di solidarietà attese dagli immigrati e quelle che dagli stessi si attendono (in ispecie, in occasione della emersione dei conflitti di natura interculturale, bisognosi di essere ripianati – fin dove possibile – a mezzo di soluzioni autenticamente mediane e concilianti). – 6. La pienezza della integrazione degli immigrati, alla luce del dovere di solidarietà (con particolare riguardo ai diritti politici ed ai doveri di difesa della patria e di fedeltà alla Repubblica).

1. Il passaggio dai *soggetti* alle *persone*, uguali in dignità e diritti fondamentali, e la diversa condizione in cui versano gli *immigrati* e i *migranti*, a motivo del peculiare legame con il territorio che è proprio degli uni e non pure degli altri

È affermazione corrente quella per cui sui cittadini gravano prestazioni di solidarietà nei riguardi degli stranieri, in particolare degli immigrati. Molte cose restano tuttavia da chiarire, tanto con riguardo al fondamento delle stesse, quanto alle loro manifestazioni e ai limiti; si vedrà, poi, che anche dagli immigrati si attendono espressioni di solidarietà verso i cittadini. Al fine di mettere ordine e tentare di fare chiarezza su questioni che – come si vedrà – sono alquanto complesse, riferendosi ad un fenomeno – quello delle migrazioni di massa – ormai endemico, che segna a fondo la struttura e le dinamiche interne degli ordinamenti che ne sono riguardati¹, si rende necessario svolgere alcune osservazioni

* Testo rielaborato di un Seminario svolto presso il Dottorato di Studi Giuridici Comparati ed Europei dell’Università di Trento il 9 maggio 2019. Lo scritto è aggiornato alla data del 25 maggio 2019.

** Già professore ordinario di Diritto costituzionale presso l’Università degli studi di Messina.

1. Utili indicazioni in merito alla consistenza del fenomeno stesso possono ora aversi, con riferimento al nostro Paese, da M. Colucci, *Storia dell’immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai nostri giorni*, Roma, Carocci, 2018.

preliminari, in primo luogo, con riferimento alla distinzione tra cittadini e non cittadini² e, quindi, al posto spettante al principio di solidarietà nel sistema dei principi fondamentali³.

2. Con specifico riguardo allo statuto costituzionale di questi ultimi, v., almeno, G. D'Orazio, *Lo straniero nella Costituzione italiana. Asilo – Condizione giuridica – Estradizione*, Padova, Cedam, 1992; M. Cuniberti, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1997; E. Grosso, *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Dig./Disc. Pubbl.*, XV (1999), p. 156 ss., e, dello stesso, ora, *Sovranità, cittadinanza, nazionalità*, in *Diritto costituzionale*, 1/2018; G.U. Rescigno, *Note sulla cittadinanza*, in *Dir. pubbl.*, 2000; C. Corsi, *Lo Stato e lo straniero*, Padova, Cedam, 2001, e, della stessa, *Straniero (dir. cost.)*, in *Enc. dir., Ann.*, VI (2013); AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Napoli, Jovene, 2010; R. Cherchi, *Lo straniero e la costituzione. Ingresso soggiorno e allontanamento*, Napoli, Jovene, 2012; AA.VV., *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Reggio Calabria 26-27 marzo 2015, a cura di C. Panzera - A. Rauti - C. Salazar - A. Spadaro, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016; A. Lollo, *Eguaglianza e cittadinanza. La vocazione inclusiva dei diritti fondamentali*, Milano, Giuffrè, 2016; L. Buscema, *Diritti fondamentali del "non cittadino" e principio di unità dell'ordinamento giuridico*, in AA.VV., *Il diritto in migrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri*, a cura di F. Cortese e G. Pelacani, Università degli studi di Trento, Trento 2017, p. 107 ss.; M. Consito, *La tutela amministrativa del migrante involontario. Richiedenti asilo, asilanti e apolidi*, Napoli, Jovene, 2017; G. Carapezza Figlia, *Condizione giuridica dello straniero e legalità costituzionale*, in AA.VV., *I rapporti civilistici nell'interpretazione della Corte costituzionale nel decennio 2006-2016*, a cura di P. Perlingieri e S. Giova, Napoli, ESI, 2018, p. 477 ss.; A. Pitino, *Gli stranieri nel diritto pubblico italiano. Profili attuali della parità di trattamento con i cittadini tra Stato, autonomie e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2018; AA.VV., *Fenomeni migratori ed effettività dei diritti. Asilo, minori, welfare*, a cura di L. Corazza - M. Della Morte - S. Giova, Napoli, ESI, 2018, e, se si vuole, anche i miei *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, in www.rivistaaic.it, 2/2011, 3 giugno 2011; *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*, in AA.VV., *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, cit., p. 25 ss., nonché in [Consulta OnLine](http://www.consultaonline.it), 1/2015, 1 aprile 2015, p. 132 ss., e *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, in www.osservatorioaic.it, 2/2018, 9 luglio 2018. Con specifica attenzione alla giurisprudenza costituzionale, v., part., M. Savino, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in *Quad. cost.*, 1/2017, p. 41 ss.; G. Romeo, *Il cosmopolitismo pragmatico della Corte costituzionale tra radicamento territoriale e solidarietà*, in AA.VV., *I sistemi di welfare alla prova delle nuove dinamiche migratorie*, a cura di L. Montanari e C. Severino, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, nonché in www.rivistaaic.it, 1/2018, 30 marzo 2018, e L. Montanari, *La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri*, in www.federalismi.it, num. spec., 2/2019, 25 marzo 2019. Altri riferimenti su specifici aspetti più avanti.

3. Solo per una prima informazione, tra i molti scritti riguardanti la solidarietà, v., almeno, F. Giuffrè, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002, e, dello stesso, *I doveri di solidarietà sociale*, in AA.VV., *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, a cura di R. Balduzzi - M. Cavino - E. Grosso - J. Luther, Torino, Giappichelli, 2007, p. 3 ss.; A. Costanzo, *Declinazioni normative della solidarietà*, in AA.VV., *Struttura e senso dei diritti. L'Europa tra identità e giustizia politica*, a cura di F. Sciacca, Milano, B. Mondadori, 2008, p. 169 ss.; V. Tondi della Mura, *La solidarietà fra etica ed estetica. Tracce per una ricerca*, in www.rivistaaic.it, 00/2010, 2 luglio 2010; A. Spadaro, in più scritti, tra i quali *L'amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in www.forumcostituzionale.it; *Dai diritti "individuali" ai doveri "globali". La giustizia distributiva internazionale nell'età della globalizzazione*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005, e *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in www.rivistaaic.it, 4/2011, 6 dicembre 2011; S. Rodotà, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, Laterza, 2014; A. Morelli, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in AA.VV., *Principi costituzionali*, a cura di L. Ventura e A. Morelli, Milano, Giuffrè, 2015, p. 305 ss., e dello stesso, ora, *Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale*, in [Consulta OnLine](http://www.consultaonline.it), 3/2018, 24 ottobre 2018, p. 533 ss.; L. Carlassare, *Solidarietà: un progetto politico*, in www.costituzionalismo.it, 1/2016; F. Polacchini, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna, Bononia University Press, 2016; A. Apostoli, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in www.costituzionalismo.it, 1/2016, 20 aprile 2016, p. 1 ss.; P. Chiarella, *Società a solidarietà limitata. Lo Stato sociale in Europa*, in *Pol. dir.*, 4/2017, p. 689 ss.; D. Porena, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, Giappichelli, 2017; A. Schillaci, *Governo dell'economia e gestione dei conflitti nell'Unione*

Si tratta di questioni – come si sa – animatamente discusse, in relazione alle quali le divisioni tra gli studiosi, ancora prima che farsi apprezzare al piano teorico-ricostruttivo, si connotano per il diverso impianto metodico sul quale le analisi sono fatte poggiare.

Qui, dico subito che l'angolo dal quale torno a riconsiderarle è quello della teoria della Costituzione, o meglio di una *certa* teoria di Costituzione, assiologicamente ispirata, nella quale da molti anni mi riconosco ed alla cui luce a me pare che in generale convenga rivedere le più spinose questioni, specie quelle che evocano in campo categorie già in tempi ormai risalenti forgiate e fatte oggetto di progressivo affinamento e che però, proprio nel presente contesto segnato da profondi rivolgimenti di ordine politico, economico e sociale in genere, richiedono di essere complessivamente ripensate.

La nozione di “cittadino”⁴ ed *ex adverso* di “straniero” o, meglio, di “non cittadino”⁵ è una di queste. La lenta e sofferta evoluzione avutasi, specie a partire dalla fine del secondo conflitto mondiale, tanto in seno agli Stati quanto al piano delle relazioni internazionali

europa: appunti sul principio di solidarietà, in www.costituzionalismo.it, 1/2017, 17 marzo 2017, p. 27 ss.; S. Giubboni, *La solidarietà come “scudo”. Il tramonto della cittadinanza sociale transnazionale nella crisi europea*, in *Quad. cost.*, 3/2018, p. 591 ss.; G. Bascherini, *La doverosa solidarietà costituzionale e la relazione tra libertà e responsabilità*, in *Dir. pubbl.*, 2/2018, p. 245 ss.; S. Curreri, *Lezioni sui diritti fondamentali*, Milano, FrancoAngeli, 2018, p. 271 ss.; infine, S. Lieto, *Mezzogiorno e solidarietà nel dibattito costituzionale*, in www.dirittifondamentali.it, 1/2019, 22 febbraio 2019. Con specifico riguardo alla solidarietà verso i migranti, v., tra gli altri, V. Berlingò, *L'humanitas e la fundamentalità del diritto: il ‘trattamento’ degli immigrati irregolari*, in *Dir. amm.*, 3/2017, 529 ss.; R. Caridà, *I diritti di cittadinanza inclusiva tra esigenze di sicurezza e doveri di solidarietà*, in www.federalismi.it, 14/2017, 12 luglio 2017; J. Allsopp, *Solidarity, smuggling and the European refugee crisis: civil society and its discontents*, in questa *Rivista*, 3/2017; C. Favilli, *La politica dell'Unione in materia d'immigrazione e asilo. Carenze strutturali e antagonismo tra gli Stati membri*, in *Quad. cost.*, 2/2018, spec. p. 374 ss.; C. Pinelli, *Il principio di dignità e la giurisprudenza sui diritti dei richiedenti asilo*, in www.diritticomparati.it, 3/2018, 6 novembre 2018; E. Cavasino, *Diritti, sicurezza, solidarietà e responsabilità nella protezione della persona migrante*, in www.federalismi.it, *Focus Human Rights*, 3/2018, 26 dicembre 2018; AA.VV., *I sistemi di welfare alla prova delle nuove dinamiche migratorie*, cit. (e, *ivi*), L. Montanari - C. Severino, *Diritti, cittadinanza, solidarietà*, p. 17 ss.); L. Masera, *La criminalizzazione delle ONG e il valore della solidarietà in uno Stato democratico*, in www.federalismi.it, num. spec., 2/2019, 25 marzo 2019; M. Giacomini, *Il diritto d'asilo al bivio tra il delitto di solidarietà e il principio di fratellanza*, in www.osservatorioaic.it, 1-2/2019, 12 aprile 2019, 33 ss., nonché i contributi all'incontro di studio su *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, svoltosi a Messina il 28 e 29 giugno 2018, i cui Atti sono in corso di stampa; altri riferimenti possono aversi dai miei *Eguaglianza, solidarietà e tecniche decisorie nelle più salienti esperienze della giustizia costituzionale*, in www.rivistaaic.it, 2/2017, 18 maggio 2017, e *Il principio di solidarietà alla prova del fenomeno migratorio*, in AA.VV., *I sistemi di welfare alla prova delle nuove dinamiche migratorie*, cit., p. 71 ss., nonché in *Consulta OnLine*, 3/2017, 30 ottobre 2017, p. 445 ss.

4. Sull'ambiguità del termine, v., almeno, G.U. Rescigno, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, p. 37 ss.; in tema, le precisazioni che sono in A. Morrone, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quad. cost.*, 2/2015, p. 303 ss.

5. Questa seconda espressione, proprio per la sua formulazione in negativo, è da molti preferita apparendo essere maggiormente inclusiva e meno datata della prima, tanto da essere utilizzata in occasione del convegno dell'Associazione dei costituzionalisti, i cui Atti sono stati sopra richiamati; oltre tutto, l'antica dizione va incontro a difficoltà non lievi con particolare riguardo ai cittadini di Stati membri dell'Unione diversi dal nostro, per quanto – ad esser franchi – anche la nuova richieda talune non secondarie precisazioni in relazione a tali persone, specie ove si consideri che la cittadinanza europea è ormai parte integrante della cittadinanza *tout court* e che la stessa è patrimonio comune a persone che hanno cittadinanze nazionali comunque diverse. Di tutto ciò, ad ogni buon conto, qui non può farsi parola alcuna.

presenta due connotati che più di ogni altro lasciano il segno sulla struttura dei primi ed accompagnano ed orientano lo svolgimento delle seconde: la democratizzazione degli ordinamenti e la risoluta affermazione dei valori di pace e giustizia tra le nazioni, connotati non a caso entrambi assunti a contenuto di principi fondamentali della nostra Carta costituzionale così come delle altre ad essa coeve venute alla luce nei Paesi devastati dal conflitto suddetto. In specie, al secondo dei principi in parola va ai fini di questo studio assegnato un particolare significato, sol che si pensi alla trasformazione profonda nella struttura stessa e nell'idea complessiva di Costituzione da esso operata: grazie all'apertura al diritto internazionale e sovranazionale, infatti, la Costituzione acquista un carattere dapprima sconosciuto, presentandosi – piace a me dire – come “intercostituzionale”⁶, disponibile cioè ad accogliere nel proprio seno ed a metabolizzare i materiali normativi e giurisprudenziali di origine esterna idonei ad offrire un servizio all'intera tavola dei valori fondamentali cui la Costituzione stessa dà voce, in ispecie a quella che ai miei occhi appare essere la *coppia assiologica fondamentale*, risultante dai valori transepocali di libertà ed eguaglianza, nei quali si specchia e primariamente traduce il valore della dignità della persona umana.

Il principio fondamentale di apertura al diritto di origine (latamente) esterna – come si è tentato di mostrare in altri luoghi – non è, al pari peraltro di ogni altro principio di base dell'ordinamento, incondizionato: tutti i principi fondamentali, eccetto quello di dignità (altrove qualificato come “supercostituzionale”), sono soggetti a limiti reciproci, dei quali danno eloquente testimonianza le operazioni di bilanciamento cui gli stessi vanno soggetti nelle aule in cui si amministra giustizia (in specie, giustizia costituzionale). L'unico principio che sfugge per sua indeclinabile vocazione alle operazioni in parola è, appunto, quello di dignità che – secondo una felice sua rappresentazione teorica⁷ – è la “bilancia” stessa su cui si dispongono i beni della vita al fine della loro ponderazione.

6. Il termine figura in molti miei studi, a partire da *Sovranità dello Stato e sovranità sovranazionale, attraverso i diritti umani, e le prospettive di un diritto europeo “intercostituzionale”*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2/2001, p. 544 ss.

7. ... che si deve a G. Silvestri, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 14 marzo 2008, e, dello stesso, *La dignità umana dentro le mura del carcere*, in *Dir. pubbl.*, 1/2014, p. 3 ss.; in un non dissimile ordine teorico, in buona sostanza, già, A. Ruggeri - A. Spadaro, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in *Pol. dir.*, 1991, p. 343 ss., laddove è appunto rilevato il carattere “supercostituzionale” del valore della dignità. Si sono quindi rifatti all'una o all'altra indicazione teorica, tra gli altri, C. Drigo, *La dignità umana quale valore (super)costituzionale*, in AA.VV., *Principi costituzionali*, a cura di L. Mezzetti, Torino, Giappichelli, 2011, p. 239 ss.; G.M. Flick, *Elogio della dignità*, Roma, Libreria Editrice Vaticana, 2015; C. Salazar, *I principi in materia di libertà*, in AA.VV., *Principi costituzionali*, cit., p. 205 ss.; L. Pedullà, *La dignità della persona nel prisma delle giurisdizioni*, in *Ann. dir. cost.*, Bologna, Nomia University Press, 2017, spec. p. 157 ss. Di contro, giudicano la stessa dignità passibile di bilanciamento a fronte di altri beni con i quali dovesse occasionalmente confliggere, tra gli altri, M. Luciani, *Positività, metapositività e parapositività dei diritti fondamentali*, in *Scritti in onore di L. Carlassare*, a cura di G. Brunelli - A. Pugiotto - P. Veronesi, *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, III, *Dei diritti e dell'eguaglianza*, Jovene, Napoli 2009, 1060 ss., del quale

È in questa luce che vanno, a mia opinione, complessivamente riviste antiche e nuove questioni relative ai rapporti tra cittadini e non cittadini⁸; ed è sempre dal medesimo angolo prospettico che si coglie ed apprezza compiutamente il senso profondo di quell'autentica rivoluzione copernicana – com'è stata da molti chiamata – che si è consumata col passaggio dalla categoria teorica del soggetto a quella della persona, dell'uomo *in quanto tale*, protetto da ogni possibile discriminazione riferibile agli indici esteriori menzionati nell'art. 3 della Carta.

Il vero è che rischi non pochi né lievi, proprio con riguardo a possibili discriminazioni, fa correre l'antica e tuttavia ricorrente nozione di *status*, legata appunto alla soggettività giuridica, che – com'è stato rilevato da una sensibile dottrina⁹ – si è dissolta all'impatto con i valori fondanti di una Costituzione che ha inteso fare della persona l'asse portante dell'intera costruzione ordinamentale eretta sulle macerie del regime prerепubblicano, il perno attorno al quale ruota la complessiva dinamica istituzionale, al quale vanno dunque riportati tanto i diritti fondamentali quanto i doveri inderogabili (e, per ciò stesso, essi pure fondamentali¹⁰) riconosciuti dalla Carta.

L'annosa questione, che torna prepotentemente a riproporsi, specie in occasione delle più spinose e sofferte esperienze di vita comunitaria, circa la titolarità dei diritti fondamentali non può essere rivista sotto la giusta luce se non riferendo gli stessi non già ai “soggetti” ma, appunto, alle “persone”.

È ovvio che alla domanda relativa a chi e in quale misura essi possano essere riconosciuti non può darsi risposta se non dopo aver chiarito cosa essi siano e come sono fatti, nella loro stessa struttura elementare e nel modo di manifestarsi nell'esperienza. Si tratta – come si sa – di un interrogativo, internamente articolato e composito, che *ab antiquo* interpella le coscienze e le menti di studiosi di varia estrazione che faticano a

v. inoltre, *I controlimiti e l'eterogenesi dei fini (a proposito della sent. Corte cost. n. 238 del 2014)*, in *Scritti in onore di G. Silvestri*, II, Torino, Giappichelli, 2016, p. 1270 ss., e G. Monaco, *La tutela della dignità umana: sviluppi giurisprudenziali e difficoltà applicative*, in *Pol. dir.*, 1/2011, 45 ss., spec. p. 69 ss.

8. ... secondo quanto si è tentato di mostrare nei miei scritti dietro richiamati, che vanno ora riletti alla luce delle notazioni qui svolte.

9. Ha fatto notare non molto tempo addietro C. Camardi, *Diritti fondamentali e “status” della persona*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1/2015, p. 7 ss., come i diritti fondamentali si pongano quali “agenti dissolutori degli *status*”. Ha ripercorso le vicende della nozione G. Cianferotti, *Il concetto di status nella scienza giuridica del novecento*, Milano, Giuffrè, 2013; molto importante, in prospettiva giusfilosofica, è la riflessione che da molti anni va svolgendo L. Ferrajoli (tra gli altri suoi scritti, v. *Dai diritti dei cittadini ai diritti della persona*, in AA.VV., *Cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, a cura di D. Zolo, Roma-Bari, Laterza, 1994, spec. p. 263 ss.).

10. Per questa opportuna precisazione, v., part., A. Spadaro, *Dall'indisponibilità (tirannia) alla ragionevolezza (bilanciamento) dei diritti fondamentali. Lo sbocco obbligato: l'individuazione di doveri altrettanto fondamentali*, in *Pol. dir.*, 1/2006, p. 167 ss.

trovare un terreno comune sul quale svolgere le loro ricerche e tentare di raggiungere un punto d'incontro¹¹.

Senza riprendere ora neppure i termini essenziali della questione e limitandomi unicamente a richiamare l'esito di studi precedenti, a me pare che, dallo specifico angolo visuale del diritto costituzionale, particolarmente eloquente sia l'indicazione offerta dall'art. 36, co.1, in ordine ai parametri cui rapportare la retribuzione dei lavoratori: un disposto dal quale si ha conferma che diritto fondamentale è da considerare ogni bisogno elementare dell'uomo senza il cui congruo appagamento l'esistenza dell'uomo stesso non potrebbe considerarsi "libera e dignitosa"¹².

Di qui, poi, l'ulteriore conferma della impossibilità di prefigurare "gradi" diversi di dignità (e della relativa tutela) che o c'è o non c'è, puramente e semplicemente; e di qui pure la insostenibilità della tesi, pure – come si sa – da noi come altrove largamente accreditata (e fatta propria – come si vedrà – anche dalla giurisprudenza costituzionale), che s'immagina la esistenza in ciascun diritto fondamentale di un "nucleo duro" circondato da una parte invece duttile e flessibile, come tale cedevole o attaccabile. Uno schema teorico, questo, prestatosi – anche al di là e persino contro le previsioni di coloro che se ne sono fatti portatori – ad usi strumentali, piegato cioè a puntello di trattamenti discriminatori e francamente odiosi a danno, non a caso, proprio delle persone maggiormente vulnerabili ed esposte¹³.

Il vero è che – come si è tentato di argomentare altrove – l'idea stessa che alcuni diritti fondamentali possano essere ad alcuni riconosciuti per intero e ad altri solo in parte (o, diciamo pure, in minima parte: nel "nucleo" suddetto, appunto) fa a pugni con il loro essere "fondamentali"¹⁴, nella rigorosa accezione del termine, spianandosi in tal modo la

11. Con specifico riguardo agli studi di diritto costituzionale, un interessante confronto di punti di vista anche sensibilmente divergenti si è avuto in occasione del convegno del Gruppo di Pisa svoltosi a Cassino il 10 e 11 giugno 2016 su *Cos'è un diritto fondamentale?*, a cura di V. Baldini, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017.

12. Così, nel mio *Cosa sono i diritti fondamentali e da chi e come se ne può avere il riconoscimento e la tutela*, Intervento al Convegno su *Cos'è un diritto fondamentale?*, cit., p. 337 ss., nonché in *Consulta OnLine*, 2/2016, 30 giugno 2016, p. 263 ss. È poi chiaro che l'esito ricostruttivo ora raggiunto non chiude il problema ma lo sposta in avanti, trattandosi quindi di stabilire quando l'esistenza della persona e dei suoi cari possa propriamente considerarsi rispondente all'indicazione costituzionale [maggiori ragguagli a riguardo di come vada intesa la dignità secondo Costituzione possono, volendo, aversi dal mio *La dignità dell'uomo e il diritto di avere diritti (profili problematici e ricostruttivi)*, in *Consulta OnLine*, 2/2018, 3 giugno 2018, p. 392 ss.].

13. Ha fatto di recente notare con la sua consueta efficacia argomentativa G. Silvestri, *Il diritto fondamentale di asilo e alla protezione internazionale*, in www.asgi.it, 5 marzo 2019, che «sarebbe un tradimento del dettato costituzionale concedere l'asilo allo straniero e negargli poi quei diritti sociali (lavoro, salute, istruzione, casa, etc.) ritenuti ormai inscindibili dalla dignità della persona umana».

14. Di questa idea si è, di recente, dichiarato anche A. Randazzo, *Il "diritto all'abitare" al tempo delle migrazioni*, in www.dirittifondamentali.it, 1/2019, 3 marzo 2019, spec. p. 29 ss.

via per l'ammissione di *dignità... dimezzate* o, peggio, *ridotte all'osso*; la qual cosa – come si è veduto – è inconciliabile con lo statuto stesso della dignità¹⁵.

Ciò posto, è poi innegabile che i diritti fondamentali possano soggiacere, come non di rado soggiacciono, in occasione della messa in atto di quelle operazioni di bilanciamento alle quali si faceva poc'anzi cenno, sia a reciproche concessioni sia pure a sacrifici all'incontro con altri interessi costituzionalmente protetti, specie di quelli che fanno capo all'intera collettività, come quello alla sicurezza (del quale – avverto subito e con riserva di approfondimento più avanti – si è fatto, e si fa, un uso palesemente distorto e strumentale)¹⁶.

Si faccia caso, nondimeno, alla differenza: altro è dire che i diritti fondamentali fanno capo alla persona e che non possono distinguersi tra di loro a seconda che siano riconosciuti in modo pieno ovvero solo in parte, ed altra cosa che diritti, *in astratto* riconosciuti – come devono sempre essere – *per intero*, possano *in concreto* trovarsi obbligati a sottostare a bilanciamento.

Altra cosa ancora è che, poi, alcuni diritti fondamentali si prestino per loro natura ad essere riconosciuti ad alcune persone e non pure ad altre ma – si faccia caso – non già per il fatto che abbiano o no la cittadinanza bensì per il peculiare rapporto in cui vengono a trovarsi col territorio, sui cui termini essenziali ci si soffermerà più avanti.

Il diverso regime – come si vede – non dipende da una *qualità della persona*, in particolare dal suo essere o no titolare dello *status* di cittadino, bensì dal modo con cui la persona sta in *rapporto col territorio*, fatta eccezione – come si dirà più avanti – per i diritti politici che, in base alla disciplina ad oggi vigente, seguitano ad essere saldamente ancorati allo *status* suddetto¹⁷.

Ed è proprio qui che rileva la distinzione, evocata nel titolo dato a questa riflessione e tratta da studi precedentemente portati a termine¹⁸, tra *immigrato* e *migrante*: termini con i quali si vuole rappresentare, nell'un caso, un legame tendenzialmente stabile col territorio, quale è quello che è proprio delle persone che abbiano deciso di stabilirsi in esso

15. Volendo esasperare il paragone, sarebbe come dire che una tortura lieve può essere tollerata, mentre ove dovesse superare una certa soglia di gravità sarebbe vietata ... Privare alcune persone del godimento, sia pure solo in parte, di diritti fondamentali, vale a dire – per la tesi qui riproposta – di bisogni elementari dell'uomo, sarebbe a conti fatti un'autentica tortura di Stato.

16. In tema, ora, A. Sterpa, *La libertà dalla paura. Una lettura costituzionale della sicurezza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019; con specifico riguardo all'equazione straniero-terrorista ed all'uso strumentale che se n'è fatto (e se ne fa), v., ora, L. Pegoraro, *El enemigo, la ecuación terrorista-extranjero y el ataque al Estado democrático de Derecho*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, num. spec. maggio 2019, p. 611 ss.

17. Si vedrà, nondimeno, sul finire di questa riflessione che al riguardo si richiede un autentico svecchiamento di mentalità, uno spostamento metodico di prospettiva gravido di implicazioni al piano teorico-ricostruttivo.

18. ... e, in particolare, dal mio *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, cit.

– perlomeno per un congruo lasso di tempo¹⁹ – al fine di realizzarvi i propri progetti di vita, mentre nell’altro si ha riguardo a persone di passaggio, desiderose di avere accoglienza e di essere agevolate nel loro spostamento verso il territorio di destinazione²⁰. Come si vedrà, infatti, la condizione complessiva in cui tutte tali persone versano presenta alcuni connotati comuni ed altri invece diversi, a mo’ di anelli intrecciati, che presentano una parte centrale condivisa e parti laterali invece distanti; ed esattamente come gli anelli tutte tali parti si presentano mobili, potendosi variamente espandere ovvero contrarre in ragione delle circostanze ed in vista dell’appagamento degli interessi che a ciascuna di esse fanno capo, la cui tutela risente fortemente del contesto in cui è reclamata ed è ad essi offerta. E si tratta quindi di stabilire quali siano gli interessi emergenti da ciascuna delle parti suddette ed a quali parametri o criteri la tutela stessa debba ispirarsi.

2. Il principio della doverosa conformità alle norme internazionali della disciplina legislativa relativa alla condizione dei “non cittadini”, rivisto alla luce del “metaprinzipio” della massimizzazione della tutela dei diritti fondamentali

È evidente che non tutti gli interessi di cui le persone sono portatrici vanno soddisfatti nel medesimo modo o nella stessa misura, la tutela dovendosi rapportare alla natura degli interessi stessi. Con riferimento a quelli dei non cittadini, la Costituzione dà un’indicazione di ordine generale in uno dei suoi principi fondamentali, di cui all’art. 10, dedicato appunto alla loro condizione giuridica, fatto – come si sa – da tempo oggetto di varie letture che nondimeno richiedono di essere ora riviste alla luce di alcuni orientamenti giurisprudenziali maturati nel tempo a noi più vicino. Soccorre al riguardo, in primo luogo, il principio della massimizzazione della tutela dei diritti fondamentali che ha proprio al piano dei rapporti tra le Carte dei diritti (Costituzione compresa) il terreno elettivo per la sua emersione ed affermazione²¹: un principio il cui rilievo ha avuto una particolare

19. Molti immigrati, infatti, come si sa, tendono ad accumulare con lavori il più delle volte duri i risparmi necessari per tornare in patria ed investirli adeguatamente, mentre altri rimangono definitivamente nel territorio in cui si stanziavano. Ciò che, nondimeno, importa è il carattere durevole del rapporto col territorio.

20. Su *La difficile “classificazione” dei migranti*, v., con questo titolo, lo studio di F. Cortese, in AA.VV., *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea*, a cura di M. Savino, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, p. 141 ss. Sulla problematica differenza tra migranti economici e migranti umanitari, v., tra gli altri, G. Cataldi, *La distinzione tra rifugiato e migrante economico: una dicotomia da superare?*, in AA.VV., *Migrazioni e diritto internazionale: verso il superamento dell'emergenza?*, a cura di G. Nesi, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, p. 585 ss., e S. Marotta - M. D’Andrea, *Il diritto di migrare: itinerari socio-giuridici e contraddizioni nella dicotomia tra migranti “economici” e richiedenti protezione internazionale*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 1/2018, p. 241 ss.

21. Copiosa la letteratura che ne ha, specie di recente, fatto oggetto di studi di vario segno e orientamento [*ex plurimis*, A. Randazzo, *La tutela dei diritti fondamentali tra CEDU e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2017, spec. p. 222 ss., ma *passim*; G. Silvestri, *L’individuazione dei diritti della persona*, in www.penalecontemporaneo.it, 29 ottobre 2018; R. Romboli, *La influenza della CEDU e della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani nell’ordinamento costituzionale italiano*, in *Consulta OnLine*, 3/2018, 24 dicembre 2018, p. 626 ss.; G. D’Amico, *Stato*

sottolineatura con riferimento alla condizione della CEDU in ambito interno (in specie, a partire da Corte cost. n. 317 del 2009) ma che, in realtà, possiede generale valenza. E, invero, quell'apertura della Costituzione a materiali normativi e giurisprudenziali aventi origine esterna che vale a connotare la nostra legge fondamentale come "intercostituzionale", di cui poc'anzi si diceva, risulta appunto governata nelle sue concrete movenze proprio dal principio in parola, che dunque – come qui pure si viene dicendo – appare essere un autentico "metaprinzipio", in quanto volto a connotare le relazioni tra gli stessi principi fondamentali, consentendo la fissazione di punti ottimali di sintesi tra gli stessi in ragione dei complessivi e peculiari connotati dei casi. Ai materiali suddetti si può (e si deve) infatti dare ingresso in ambito interno a condizione che si dimostrino in grado di offrire ai diritti e, in genere, ai beni della vita evocati in campo dai casi una tutela ancora più avanzata di quella che ad essi è data dalle norme prodotte nello stesso ambito, *comprese dunque quelle risultanti dalla Carta costituzionale*, e viceversa: azionandosi l'arma dei "controlimiti" avverso l'ingresso in parola, laddove per effetto dello stesso si avrebbe un impoverimento della tutela o una contrazione degli ambiti materiali in cui la stessa può aversi.

Frutto di un autentico preconcetto è, infatti, l'idea, largamente circolante e della quale si è fatta vigorosa interprete la giurisprudenza costituzionale, secondo cui la nostra legge fondamentale non temerebbe il confronto con alcun'altra Carta ed in alcun diritto²²: un'idea – come si vede – mitica o sacrale che, a tacer d'altro, fa a pugni con il riconoscimento che la stessa Costituzione fa della sua strutturale imperfezione col fatto di prevedere le forme per il proprio aggiornamento che – non è superfluo rammentare –

e persona. Autonomia individuale e comunità politica, in AA.VV., *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, a cura di F. Cortese - C. Caruso - S. Rossi, Milano, FrancoAngeli, 2018, p. 97 ss., spec. p. 114 ss.; D. Trabucco, *Tutela multilivello dei diritti e sistema delle fonti nei rapporti tra la CEDU e l'ordinamento italiano. Verso un ritorno ai criteri formali- astratti a garanzia della superiorità della Costituzione*, in www.osservatoriosullefonti.it, 3/2018, 31 dicembre 2018, spec. p. 10 ss.; T. Mazzaresse, *La giustizia del diritto secondo il costituzionalismo (inter) nazionale e una domanda apparentemente disorientante*, in *Lo Stato*, 11/2018, p. 78 ss.; V. Sciarabba, *Il ruolo della CEDU tra Corte costituzionale, giudici comuni e Corte europea*, Frosinone 2019; S. Gambino, *I diritti fondamentali fra Unione europea e Costituzioni nazionali*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, num. spec. maggio 2019, p. 269 ss. Critico, R. Bin, in più scritti, tra i quali *Critica della teoria dei diritti*, Milano, FrancoAngeli, 2018, spec. p. 63 ss., ma *passim*, e, ora, anche *Cose e idee. Per un consolidamento della teoria delle fonti*, in *Dir. cost.*, 1/2019, 11 ss., spec. p. 21 ss., nonché nella intervista su *Giudice o giudici nell'Italia postmoderna*, a cura di R.G. Conti, in www.giustiziainsieme.it, 10 aprile 2019; pure *ivi v.*, però, il diverso punto di vista da me manifestato a conferma del principio in parola; cfr., inoltre, pure *ivi*, i punti di vista rappresentati da L. Trucco, G. Martinico e V. Sciarabba, nell'intervista su *La Carta UE in condominio fra Corte costituzionale e giudici comuni. Conflitto armato, coabitazione forzata o armonico menage?*, 8-9-10 maggio 2019].

22. Solo di recente, si rinviene in giurisprudenza l'esplicito riconoscimento che in altra Carta (e, segnatamente, nella CEDU) possa aversi una tutela persino più avanzata di quella risultante dalla Costituzione ma la pronuncia che ne dà testimonianza, la sent. n. 25 del 2019 (al punto 13 del *cons. in dir.*), subito di seguito nondimeno ribadisce il perdurante "predominio assiologico" della Costituzione stessa, senza che sia chiaro come le due affermazioni possano reciprocamente conciliarsi.

potrebbe estendersi anche alla parte sostantiva²³. Gli stessi principi fondamentali, a partire da quelli che danno voce ai valori di libertà ed eguaglianza, potrebbero essere opportunamente integrati, restando ad ogni buon conto fedeli a se stessi (ad es., potrebbe aggiungersi dopo il termine “sesso”, presente nell’art. 3, “o di orientamento sessuale”), così come – per fare ora solo un paio di esempi – potrebbe aggiungersi nell’art. 9 un riferimento alla salvaguardia dell’ambiente e dell’ecosistema, nonché – per restare al tema che qui specificamente ci occupa – si potrebbe inserire nell’art. 10 un esplicito richiamo alla condizione degli immigrati e dei migranti, e via dicendo. Ciò che conta, infatti, è di rendere ancora più inclusivi e saldi, in ragione del contesto in cui al presente s’inscrivono, i principi in parola, valorizzando come si conviene il patrimonio assiologico in essi racchiuso.

È proprio entro questa cornice che s’inscrive ed opera il “metaprinzipio” della massimizzazione della tutela, che obbliga pertanto a rileggere il disposto di cui all’art. 10, co. 2 della Carta, nel suo fare “sistema” con gli enunciati restanti. Il vincolo infatti imposto alla legge di conformarsi ai trattati ed alle norme internazionali in genere va riconsiderato alla luce del “metaprinzipio” suddetto, tutte tali norme fissando una *soglia minima*, al di sotto della quale non è dato scendere, in fatto di garanzie da assicurare ai non cittadini ma sopra la quale si può (e deve) salire laddove, secondo Costituzione, ad essi possa (e, per ciò stesso, debba) darsi una tutela ancora più avanzata, fermo restando – come si diceva poc’anzi e si vedrà ancora meglio a momenti – che il godimento di alcuni diritti fondamentali rimanda naturalmente al carattere stabile del legame col territorio e che, perciò, di essi possono trarre beneficio unicamente le persone che in esso stabilmente si trovano.

È poi ovvio che, trovandosi impegnato il legislatore a prestare osservanza, nel senso appena chiarito, alle norme della Comunità internazionale, è da mettere in conto la eventualità che si debba far luogo ad innovazioni positive anche corpose ed a largo raggio, coinvolgenti la stessa Costituzione, laddove *ab extra* si reputi che venga una tutela ancora più intensa di quella stabilita dalle norme interne (anche – e perché no? – costituzionali).

Si può invero discutere se a tal fine si debbano comunque attivare le procedure previste nell’art. 138 ovvero se possa considerarsi sufficiente lo strumento della legge comune cui in via generale l’art. 10 rimanda. Forse, questa seconda opzione potrebbe bastare allo scopo di dar seguito a trattati che portino ad un innalzamento della tutela dei diritti dei non cittadini rispetto al livello fissato nella legge fondamentale della Repubblica. Ne è riprova la circostanza per cui alle Carte dei diritti si è data (e si dà) esecuzione con

23. ... ed anzi farebbe bene a farlo, operando uno svecchiamento del catalogo dei diritti adeguato allo sviluppo scientifico e tecnologico e, in genere, al mutato contesto rispetto a quello in cui è maturata la stagione costituente.

legge comune, anche a quelle, come la CEDU, che espressamente ritagliano per sé un ruolo sussidiario, intendendo valere alla sola condizione di poter innalzare il livello della tutela dei diritti rispetto a quello ad essi offerto in ambito interno (dunque, *anche ad opera della Costituzione*); e non è da dubitare che ciò possa aversi. Potrebbe, dunque, considerarsi sufficiente l'autorizzazione al riguardo data una volta per tutte dal principio di cui all'art. 10, nel suo fare "sistema" con i principi fondamentali restanti (e, segnatamente, con quelli di cui agli artt. 2 e 3), per effetto della quale risulterebbe spianata la via alla eventuale "decostituzionalizzazione" delle stesse norme costituzionali vigenti in tema di diritti; e non è inopportuno precisare che l'eventuale ritorno all'antico potrebbe considerarsi impedito persino alle leggi di forma costituzionale dal "sistema" dei principi suddetti che risolutamente si oppone ad innovazioni a finalità di "restaurazione", come tali suscettibili di ridondare in una inammissibile incisione dei valori fondamentali di libertà ed eguaglianza²⁴. La qual cosa rende conferma della tesi di ordine generale, altrove argomentata²⁵, secondo cui, in presenza di "coperture" di valore a beneficio di talune norme idonee a portare all'innalzamento del livello di tutela dei diritti, *quale che sia la fonte da cui esse sono prodotte*, risulta inibito a norme posteriormente adottate, ancorché di rango astrattamente sovraordinato, di innovarvi *in peius*; ciò che ridonderebbe in una inammissibile incisione dei principi fondamentali dai quali quella "copertura" è apprestata.

Di qui, poi, l'ardua questione se possano immaginarsi discriminazioni alla rovescia, a danno dei cittadini, seppur in tesi autorizzate dal principio di cui all'art. 10. Una questione dalla soluzione non scontata, ove si consideri che, con riguardo ad alcune categorie di persone che versino in una condizione di particolare vulnerabilità, *proprio in nome del principio di eguaglianza sostanziale rivisto alla luce del principio della massimizzazione della tutela*, potrebbe immaginarsi un trattamento di favore rispetto a quello riservato agli stessi cittadini ovvero ad altre categorie di non cittadini. Ove, però, non ricorrano specifiche ragioni che giustifichino il trattamento stesso, si sarebbe in presenza di una discriminazione irragionevole e francamente odiosa. Insomma, è tutto da vedere caso per caso.

Sta di fatto che la legge comune potrebbe portare ad un'ulteriore espansione dell'area entro cui si fanno valere i diritti ovvero al rafforzamento delle loro garanzie rispetto a quanto al riguardo previsto in Costituzione; ed ovviamente ciò potrebbe aversi a beneficio

24. Come si vede, adatto alla questione ora in esame la soluzione di ordine generale prospettata da una sensibile dottrina con riguardo ai limiti alla revisione costituzionale (v., dunque, G. Silvestri, *Spunti di riflessione sulla tipologia e i limiti della revisione costituzionale*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, II, Milano, Giuffrè, 1987, p. 1183 ss., spec. p. 1206).

25. Ancora da ultimo, nel mio *Rapporti interordinamentali, riconoscimento e tutela dei diritti fondamentali, crisi della gerarchia delle fonti*, in www.diritticomparati.it, 2/2019, 16 aprile 2019.

di ogni persona, abbia o no lo *status* di cittadino. Sono, infatti, i principi di libertà ed eguaglianza (e, in ultima istanza, dignità), per il mero fatto di sollecitare la loro massima affermazione possibile alle condizioni oggettive di contesto, a spianare la via a quest'esito ed, anzi, a promuoverlo con decisione.

La giustificazione prima della “decostituzionalizzazione” suddetta è, dunque, pur sempre nella stessa Costituzione, che abilita una volta per tutte il legislatore a “derogarvi” al fine di potersi ancora meglio affermare, specie nei suoi principi suddetti²⁶. Uno solo è, ad ogni buon conto, il verso in cui ciò può aversi: quello della espansione, mai della contrazione dell'area entro cui la tutela può farsi valere.

3. Alla ricerca dei diritti fondamentali dei “non cittadini”, rifuggendo da letture meramente... *letteralistiche* e preclusive della Carta costituzionale (e delle altre Carte) e, di contro, illuminate ed orientate dal dovere di solidarietà, nella sua più densa accezione e capacità di irradiarsi per ogni dove, risolvendosi nel vivo dell'esperienza nella dignità *in action*

È dunque alla luce del principio di cui all'art. 10, co. 2, rivisto alla luce del “metaprinzipio” del massimo *standard*, che va riconsiderata la distinzione tra cittadini e non cittadini, che nondimeno lo stesso disposto costituzionale, al pari di molti altri, tiene ferma. Altra questione è poi quella relativa alla individuazione dei campi materiali di esperienza sui quali insistono diritti che – secondo tradizione – sarebbero appannaggio esclusivo dei cittadini, con la conseguenza che la loro estensione ai non cittadini richiederebbe il passaggio obbligato attraverso la revisione della Carta con le forme al riguardo stabilite nell'art. 138. Una questione che, in buona sostanza, si pone – come si sa – per i diritti politici, così come si pone per alcuni doveri.

Se ne dirà a momenti. Si tenga tuttavia sin d'ora presente l'avvertenza secondo cui non è solo sul mero dato letterale che – come si è venuti dicendo – può farsi sicuro affidamento al fine della caratterizzazione dello *status* sia degli uni che degli altri. Si commetterebbe infatti l'errore di riproporre tale e quale, immutata rispetto al passato, la categoria teorica della cittadinanza che, per effetto del principio di apertura al diritto di origine esterna nel suo fare “sistema” con i principi di libertà ed eguaglianza, appare afflitta da una crisi inarrestabile e che, pertanto, come si diceva, va fatta oggetto di un complessivo, profondo ripensamento²⁷.

26. A rigore, non sarebbe appropriato discorrere di una vera e propria “deroga” alla Costituzione, dal momento che quest'ultima nei principi suddetti si apre naturalmente ad innovazioni a finalità inclusiva e di valorizzazione dei principi stessi.

27. Uguale sorte, d'altronde, è – come si sa – toccata ad altre categorie dal lontano e glorioso passato, quali quella di sovranità e persino quella di Costituzione.

D'altro canto, la stessa giurisprudenza, sia pure con riguardo ad altro ordine di problemi, ha da tempo avvertito (specie in Corte cost. n. 1 del 2013) dei limiti ai quali va incontro ogni lettura... *letteralistica* della Costituzione²⁸, disancorata cioè dall'obbligatorio riferimento al "sistema", nelle mutue implicazioni che s'intrattengono tra gli elementi che lo compongono, specie se rivisti – come si deve – nel loro necessario riporto ai valori fondamentali dell'ordinamento.

V'è di più (e qui entra direttamente in gioco il principio che dà il titolo a questa riflessione). Proprio riconsiderando tanto i singoli enunciati quanto gli stessi nel loro insieme (nel loro fare "sistema", appunto) dalla prospettiva dei doveri costituzionali e, in specie, del dovere di solidarietà, ci si avvede della impossibilità di riproporre schemi teorico-ricostruttivi discriminatori a danno dei non cittadini, più ancora – è questa infatti la ferma indicazione che si ha dagli artt. 2 e 3 della Carta – nei riguardi delle persone maggiormente vulnerabili ed esposte²⁹. Ed è fin troppo banale dover qui rammentare che senza le obbligatorie prestazioni di solidarietà alle quali tutti siamo chiamati dalla Carta l'eguaglianza, specie nella sua declinazione sostanziale, sarebbe condannata a restare lettera morta, priva di significato alcuno ed anzi a tradursi in un'autentica beffa per i più bisognosi, tanto più laddove il riconoscimento dei diritti astrattamente si abbia senza che, nondimeno, riesca ad affermarsi nei fatti.

La solidarietà è lo strumento primo, privilegiato, grazie al quale il godimento dei diritti fondamentali può rivelarsi effettivo; è il ponte che unisce il diritto costituzionale vigente al diritto vivente; è l'oggetto di un diritto fondamentale (alla solidarietà, appunto) e *condicio per quam* ogni diritto possa affermarsi e farsi valere.

Tutti i principi fondamentali, proprio perché tali, concorrono paritariamente a fare e, nel moto incessante che li attraversa e connota, a rinnovare senza sosta l'identità costituzionale dell'ordinamento, un'identità appunto assiologicamente qualificata; la solidarietà, tuttavia, in ciascuna delle sue espressioni e in tutte assieme, nelle direzioni lungo le quali si svolge e perviene a compimento (dei singoli *inter se*, come pure di ciascun individuo verso la comunità organizzata e di questa verso quelli), appare più di ogni altro

28. Penetrante (e, per vero, discusso) l'appunto critico presente nella decisione ora richiamata, laddove è qualificato come "primitivo" il metodo meramente letterale d'interpretazione.

29. Ampiamente diffusa e saldamente radicata nella cultura giuridica è, come si sa, da tempo la lettura dell'art. 3 volta a superare il riferimento letterale ai cittadini, estendendosi la relativa tutela – sia pure con talune precisazioni – anche ai non cittadini (indicazioni in C. Corsi, *Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, *Focus Human Rights*, 3/2014, 24 ottobre 2014; A. Lollo, *Eguaglianza e cittadinanza. La vocazione inclusiva dei diritti fondamentali*, cit., e M. Losana, "Stranieri" e principio costituzionale di eguaglianza, in www.rivistaaic.it, 1/2016, 29 febbraio 2016. Con specifico riguardo alla condizione dei minori non accompagnati, v., almeno, AA.VV., *La protezione dei minori non accompagnati al centro del dibattito europeo ed italiano*, a cura di A. Annoni, Napoli, Jovene, 2018, e, ora, E. Cukani, *Soggetti vulnerabili e tutela dei diritti: il caso dei minori stranieri non accompagnati*, in *Consulta OnLine*, 2/2019, 23 maggio 2019, p. 257 ss.).

principio idonea a preservare l'ordinamento e ad assicurarne la integra trasmissione nel tempo: è, insomma, la “colla” che tiene uniti i singoli e che li fa comunità fondata su un *idem sentire de re publica*.

Come si vede, senza la solidarietà, nel suo aprirsi a raggiera e diffondersi per ogni dove nel corpo sociale ed ivi radicarsi e portare frutto, la stessa idea di un'etica pubblica omnicondivisa, cui la Costituzione dà voce, resterebbe priva di senso alcuno. Ci si avvede così che il dovere di solidarietà fa tutt'uno con quello di fedeltà alla Repubblica³⁰, risolvendosi a conti fatti – come si è tentato di mostrare in altri luoghi – nella dignità *in action*.

Tutti i principi fondamentali, per vero, si fanno reciproco rimando e, anzi, si integrano a vicenda, ciascuno di essi entrando per una parte a comporre la struttura degli altri, ma in nessuno di essi siffatta mutua compartecipazione di ordine strutturale appare così intensa, tangibile, vitale come per la solidarietà³¹.

Il vero è che l'essenza stessa della Costituzione – secondo la efficacissima e ad oggi attuale formula dell'art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789 – riposa nel riconoscimento dei diritti fondamentali, nei cui riguardi la separazione dei poteri si pone in funzione servente. Siffatto riconoscimento resterebbe, tuttavia, senza effetto laddove non sorretto ed alimentato dalla solidarietà, la quale in tal modo si dimostra essere vitale al fine della trasmissione della Costituzione nel tempo.

Come si vede, il rapporto tra la legge fondamentale della Repubblica e la solidarietà è di mutuo sostegno: l'una è, a un tempo, fondante l'altra e dalla stessa fondata.

Se ne ha conferma, a mio modo di vedere, proprio dall'analisi della struttura dei diritti fondamentali, in seno alla quale – come si è tentato di argomentare in altri luoghi³² – si

30. ... a riguardo del quale, dopo i noti studi di G. Lombardi e L. Ventura, v., part., A. Morelli, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano, Giuffrè, 2013, e, dello stesso, ora, anche *sub art. 54*, in AA.VV., *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, I, a cura di F. Clementi - L. Cuocolo - F. Rosa - G.E. Vigevani, Bologna, il Mulino, 2018, p. 345 ss.

31. Un esempio, già in altri luoghi fatto, può darne subito l'idea. Si pensi, dunque, al rapporto che s'intrattiene tra i principi di cui agli artt. 2 e 3 e quello di cui all'art. 5 della Carta. Ebbene, non è da mettere in dubbio che l'unità-indivisibilità della Repubblica, di cui si fa in quest'ultimo menzione, sia salvaguardata unicamente alla condizione che a quanti vivono a Pordenone come ad Agrigento siano riconosciuti e garantiti i medesimi diritti fondamentali, come pure che siano gravati dei medesimi doveri inderogabili di solidarietà, e non soltanto dunque per effetto del permanere della integrità territoriale (anni-luce sono ormai trascorsi dal tempo in cui una nota formazione politica aveva costruito la propria fortuna sullo *slogan* “la Padania se ne va”, a fronte del nazionalismo esasperato che oggi la connota ...). Sul valore di cui all'art. 5, da ultimo e per tutti, F. Pastore, *Brevi considerazioni su unità e indivisibilità della Repubblica italiana*, in www.dirittifondamentali.it, 17 maggio 2019, che rileva la “problematica compatibilità” nei riguardi del valore in parola del c.d. regionalismo differenziato (una questione, questa, nondimeno assai complessa, sulla quale non è qui possibile intrattenersi).

32. Questa idea si trova enunciata in più scritti, a partire da A. Ruggeri - A. Spadaro, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, cit., p. 343 ss. Cfr., in tema, ora, L. D'Andrea, *Il dovere di cura della*

rinviene una componente deontica, che poi altro non è appunto che la solidarietà nel suo farsi elemento costitutivo e tratto emblematicamente espressivo dei singoli diritti e di tutti assieme. Dando modo ai diritti di affermarsi si dà modo, allo stesso tempo, al dovere di fedeltà alla Repubblica di farsi valere, prendendo in tal modo forma concreta il doppio volto dell'unitario principio di cui all'art. 2 della Carta.

4. I diritti degli immigrati e dei migranti, alla prova dei fatti: le remore ed oscillazioni della giurisprudenza, le carenze degli interventi in sede di Unione europea, la solidarietà negata dal decreto Salvini

Due i campi materiali sui quali la solidarietà è maggiormente impegnata ad offrire prestazioni adeguate a bisogni diffusamente e intensamente avvertiti: quello in cui maturano le esperienze dei diritti sociali (nella loro più larga accezione) e l'altro al quale fanno capo i diritti politici; ed è proprio su di essi che viene in particolare rilievo quel rapporto col territorio su cui poggia la *summa divisio* tra immigrati e migranti, di cui poc'anzi si diceva.

Una duplice notazione si rende al riguardo opportuna.

La prima è che, malgrado si sia assistito col tempo ad un processo di graduale e sempre più larga estensione dei diritti oltre la cerchia ristretta dei cittadini che originariamente ne beneficiavano, perdurano tuttavia remore non rimosse a portare fino ai suoi ultimi e conseguenti svolgimenti il processo in parola³³, frutto di condizionamenti

salute ed il c.d. "paradosso di Böckenförde", relaz. al Seminario su *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, Università "Suor Orsola Benincasa", Napoli 19 ottobre 2018, in *paper*.

33. Copiosa la messe degli scritti aventi ad oggetto i diritti sociali dei non cittadini: *ex plurimis*, G. Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli, Jovene, 2007, spec. p. 266 ss.; B. Pezzini, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., p. 163 ss.; A. Ciervo, *I diritti sociali degli stranieri: un difficile equilibrio tra principio di non discriminazione e pari dignità sociale*, in AA.VV., *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza*, a cura di F. Angelini - M. Benvenuti - A. Schillaci, Napoli, Jovene, 2011, p. 367 ss.; AA.VV., *Politica e diritti sociali nell'Unione europea. Quale modello sociale europeo?*, a cura di P. Gargiulo, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011; G. Bascherini - A. Ciervo, *I diritti sociali degli immigrati*, in AA.VV., *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, a cura di C. Pinelli, Firenze, Passigli, 2012, p. 17 ss; F. Biondi Dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, Giappichelli, 2013; C. Corsi, *Immigrazione e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenze tra Stato e regioni*, in AA.VV., *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, a cura di E. Rossi - F. Biondi Dal Monte - M. Vrenna, Bologna, il Mulino, 2013, p. 229 ss. e, della stessa, *Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit.; AA.VV., *Immigrazione e integrazione. Dalla prospettiva globale alle realtà locali*, I e II, a cura di F. Rimoli, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014; spunti anche nei contributi di AA.VV., *I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti*, a cura di E. Catelani e R. Tarchi, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015; AA.VV., *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, a cura di S. Gambino, Torino, Giappichelli, 2015; AA.VV., *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, cit., nonché negli altri che sono in *La Carta sociale europea tra universalità dei diritti ed effettività delle tutele*, a cura di C. Panzera - A. Rauti - C. Salazar - A. Spadaro, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016; AA.VV., *Immigrazione e condizione giuridica*

ideologici che ancora oggi si alimentano dall'antico mito dello Stato nazionale e, a questo strettamente legato e da esso *quodammodo* discendente, da una malintesa accezione della identità costituzionale: un'accezione riduttiva e, a conti fatti, forzosa, sol che si convenga – come si deve – che del patrimonio dei principi fondanti la Repubblica è parte integrante il principio di apertura al diritto internazionale e sovranazionale e, più (e prima ancora), la coppia assiologica fondamentale di libertà ed eguaglianza, con i quali quell'accezione si presenta *ictu oculi* inconciliabile.

Segno evidente e marcato dei condizionamenti in parola è, poi, la dottrina, dietro già richiamata, del “nucleo duro” dei diritti fondamentali, con la sua capacità di circoscrivere in significativa misura l'area entro cui i diritti stessi possono essere riconosciuti anche ai non cittadini.

La legislazione si presenta, per vero, al riguardo oscillante. La tendenza – come si diceva – appare essere nel segno di una progressiva estensione ma, per un verso, la crisi economica con la sua morsa soffocante³⁴ e, per un altro verso, il rigurgito di un

dello straniero, a cura di G. Moschella e L. Buscema, Roma, Aracne, 2016, e, ancora, M. Losana, “Stranieri” e principio costituzionale di uguaglianza, cit.; S. Bonfiglio, *Costituzionalismo meticcio. Oltre il colonialismo dei diritti umani*, Torino, Giappichelli, 2016; A. Lollo, *Eguaglianza e cittadinanza. La vocazione inclusiva dei diritti fondamentali*, cit.; AA.VV., *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale*, a cura di A. Giorgis - E. Grosso - M. Losana, Milano, FrancoAngeli, 2017; M. Savino, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, cit., p. 41 ss.; P. Chiarella, *Il terzo incluso: problemi del fenomeno migratorio in Europa*, cit.; R. Caridà, *I diritti di cittadinanza inclusiva tra esigenze di sicurezza e doveri di solidarietà*, 14/2017, 12 luglio 2017; M.D. Ferrara, *Migrants and Welfare between Social Rights and Status Issues in Italy*, in AA.VV., *Europe of Migrations: Policies, Legal Issues and Experiences*, a cura di S. Baldin - M. Zago, Trieste, Edizioni Università di Trieste, 2017, p. 197 ss.; AA.VV., *Fenomeni migratori ed effettività dei diritti. Asilo, minori, welfare*, cit., e, ora, A. Randazzo, *Il “diritto all'abitare” al tempo delle migrazioni*, cit.; G. Romeo, *Diritti fondamentali e immigrazione*, in www.federalismi.it, num. spec., 2/2019, 25 marzo 2019; se si vuole, può poi vedersi anche il mio *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, cit. Con specifica attenzione alla giurisprudenza della Corte dell'Unione, R. Palladino, *‘Ravvicinamento’ dello status di immigrato regolare e di cittadino europeo nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Dir. um. dir. int.*, 3/2016, p. 728 ss.; A.-O. Cozzi, *Diritti e principi sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: profili costituzionali*, Napoli, Jovene, 2017; F. Biondi Dal Monte, *Il diritto all'assistenza sociale dei rifugiati. Riflessioni a partire da Corte di giustizia, sentenza 21 novembre 2018 (C-713/17)*, in www.questionegiustizia.it, 8 aprile 2019. Quanto alla giurisprudenza costituzionale, v. G. Romeo, *Il cosmopolitismo pragmatico della Corte costituzionale tra radicamento territoriale e solidarietà*, in AA.VV., *I sistemi di welfare alla prova delle nuove dinamiche migratorie*, cit., p. 119 ss., e L. Montanari, *La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri*, cit.; per la giurisprudenza amministrativa, M. Nocelli, *Il diritto dell'immigrazione davanti al giudice amministrativo*, in www.federalismi.it, 5/2018, 14 marzo 2018. Infine, in prospettiva di diritto comparato, ancora G. Romeo, *La cittadinanza sociale nell'era del cosmopolitismo: uno studio comparato*, Padova, Cedam, 2012; E.V. Zonca, *Cittadinanza sociale e diritti degli stranieri. Profili comparatistici*, Wolters Kluwer – Padova, Cedam, 2016, e, della stessa, *Stranieri “invisibili”. Riflessioni comparative in tema di diritto al lavoro e integrazione sociale dei migranti*, in www.rivistaaic.it, 4/2018, 30 dicembre 2018; AA.VV., *I sistemi di welfare alla prova delle nuove dinamiche migratorie*, cit.

34. ... che – non è inutile rammentare – ha, poi, dato fiato ad un rilievo largamente diffuso ed accreditato anche presso la più sensibile dottrina (per tutti, di recente, F. Rimoli, *Retorica dei diritti e retorica dei doveri: qualche considerazione “scomoda”*, in *Lo Stato*, 9/2017, p. 71 ss.), quello delle risorse economiche limitate, per vero non privo di fondamento e, però, di per sé non risolutivo, specie ove lo si consideri avulso da un contesto segnato da profonde e radicate ingiustizie sociali, da una iniqua distribuzione della ricchezza, da un'evasione fiscale di dimensioni

nazionalismo becero e dilagante, che si accoppia ad un populismo imperante dando vita ad una miscela esplosiva, hanno frenato in considerevole misura siffatto processo.

Non meno oscillante appare, poi, essere la giurisprudenza (e, segnatamente, per ciò che maggiormente importa, quella costituzionale)³⁵.

Si pensi solo all'indicazione data con riguardo ad uno dei diritti che comporta i maggiori costi, quello alla salute, riconosciuto appunto anche agli stranieri irregolari unicamente nel nucleo suddetto (Corte cost. n. 61 del 2011)³⁶; allo stesso tempo, tuttavia, sono stati ammessi a fruire dei benefici indispensabili ad assicurare condizioni minime di vita e di salute anche coloro che risultano privi della carta di soggiorno, invece normativamente prevista (sent. n. 22 del 2015)³⁷. Una speciale menzione merita, poi, una

stratosferiche, e via dicendo. Il vero è che l'argomento delle risorse limitate – al di là delle intenzioni di coloro che se ne avvalgono – si presta a strumentali utilizzi favorevoli al mantenimento dello *status quo*, in palese disprezzo di quel canone di eguaglianza sostanziale e di libertà dal bisogno che è (o vorrebbe essere ...) l'autentica pietra d'angolo dell'edificio costituzionale.

V'è di più. Come si è tentato di argomentare altrove (nel mio *Fatti "interposti" nei giudizi di costituzionalità, sacrifici insostenibili imposti ai diritti fondamentali in tempi di crisi economica, tecniche decisorie a salvaguardia dell'etica pubblica repubblicana*, in [Consulta OnLine](#), 6 novembre 2014), un autentico capovolgimento di metodo si riscontra assai di frequente nei ragionamenti di molti studiosi ed operatori che, partendo dalla situazione di fatto qual è, una situazione – a quanto pare – giudicata irremovibile, ad essa adattano la soluzione teorica di un problema posto dalla pratica giuridica, trascurando tuttavia – a me pare – il dato elementare per cui la soluzione stessa è il frutto di scelte politico-normative mal fatte o non fatte, in disprezzo di indicazioni costituzionali che, laddove fedelmente eseguite, non avrebbero portato allo stato di cose in parola. Per restare, dunque, alla questione qui posta, le risorse economiche, insomma, ci sono; si tratta solo di dimostrare nei fatti volontà e capacità di reperirle e metterle a frutto delle persone che da esse si attendono la salvaguardia della loro dignità (come ha opportunamente fatto notare C. Salazar, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in [www.rivistaaic.it](#), 4/2013, 11 ottobre 2013, § 1, «un apprezzabile grado di benessere diffuso dipende non solo da quanto sia ricco un Paese, ma anche da quanto poco sia diseguale»).

35. Interessante al riguardo il raffronto con gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale spagnola (riferimenti, di recente, in F. Balaguer Callejón, *Il contenuto essenziale dei diritti costituzionali e il regime giuridico dell'immigrazione in Spagna*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 1/2018, 33 ss., dove particolarmente s'insiste sulla dignità quale fondamento del riconoscimento dei diritti costituzionali anche agli stranieri).

36. Ristretto ai soli trattamenti sanitari "urgenti" ed "essenziali" il riconoscimento al riguardo previsto dall'art. 35, co. 3, TUIM, senza che nondimeno sia mai stato chiaro in cosa essi propriamente consistano, malgrado il tentativo di precisazione fatto dalla circolare n. 5/2000 del Ministero della sanità (in G.U. 1 giugno 2000, n. 126).

37. Sul diritto alla salute dei non cittadini (con specifico riguardo agli irregolari), tra i molti che ne hanno variamente trattato, v. E. Grosso, *Stranieri irregolari e diritto alla salute: l'esperienza giurisprudenziale*, in AA.VV., *Cittadinanza, Corti e salute*, a cura di R. Balduzzi, Padova, Cedam, 2007, p. 157 ss.; AA.VV., *Immigrazione e salute. Percorsi di integrazione sociale*, a cura di S. Nuti - G. Maciocco - S. Barsanti, Bologna, il Mulino, 2012; A. Randazzo, *La salute degli stranieri irregolari: un diritto fondamentale "dimezzato"?*, in [Consulta OnLine](#), 6 giugno 2012; M. Immordino, *La salute degli immigrati tra "certezza" del diritto e "incertezza" della sua effettività*, in *Nuove aut.*, 2-3/2013, p. 197 ss.; M. De Masi, *L'erogazione delle prestazioni sociali agli immigrati: il diritto all'istruzione e il diritto alla salute*, in AA.VV., *Immigrazione e integrazione. Dalla prospettiva globale alle realtà locali*, I, cit., p. 106 ss.; pure *ivi*, A. De Petris, *Il diritto alla salute degli immigrati irregolari in ordinamenti decentrati: una prospettiva comparata*, p. 147 ss.; G. Vosa, *'Cure essenziali'. Sul diritto alla salute dello straniero irregolare: dall'auto-determinazione della persona al policentrismo decisionale*, in *Dir. pubbl.*, 2/2016, p. 721 ss.; AA.VV., *Salute e inclusione sociale degli immigrati. La sfida dell'accesso ai servizi sanitari*, a cura di M. Tognetti Bordogna - P. Rossi, Milano, FrancoAngeli, 2016; D. Monego, *Il diritto alla salute dello straniero nell'ordinamento italiano*, in AA.VV., *Europe of Migrations: Policies, Legal Issues and Experiences*, cit., p. 217 ss.; M. Consito, *Gli stranieri di fronte al diritto alla salute e*

decisione della Consulta, la 252 del 2001 (in relazione al divieto di espulsione di straniero, laddove per effetto della stessa dovesse aversene un pregiudizio “irreparabile” per la sua salute) e, più ancora, una decisione dotata di generale valenza (e, perciò, estensibile ad ogni soggetto, cittadino e non) che suona implicita censura per un complessivo indirizzo politico disattento nei riguardi delle persone più bisognose ed esposte, la n. 275 del 2016, dov’è la coraggiosa affermazione secondo cui «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione».

Dal suo canto, anche la giurisprudenza sovranazionale ha, in più occasioni, dato preminente rilievo, in sede di operazioni di bilanciamento, alla salute rispetto ad altri interessi pure particolarmente meritevoli di protezione, quale quello alla sicurezza. Ad es., Corte giust. 18 dicembre 2014, in causa 562-13, ha stabilito doversi sospendere il rimpatrio, in applicazione della direttiva 2008/115/CE, di persona irregolare affetta da grave malattia suscettibile di deterioramento³⁸.

La sicurezza – come si vede –, pur essendo un bene di primario rilievo, a un tempo riferibile ad un diritto fondamentale dei singoli e ad un interesse dell’intera collettività³⁹, non si sottrae, al pari di ogni altro bene costituzionalmente protetto, ad operazioni di bilanciamento suscettibili di portare all’esito – se del caso – del suo parziale sacrificio, tanto più laddove ciò sia imposto da un elementare dovere di solidarietà nei riguardi di persone che versano in una condizione di acclarata sofferenza e vulnerabilità.

La seconda notazione è che la solidarietà ha da manifestarsi ancora prima che coloro che ne sono i beneficiari abbiano messo piede nel territorio dello Stato, per quanto proprio qui essa sia messa a dura prova da un indirizzo politico dapprima disattento e poi dichiaratamente ostile⁴⁰.

all’assistenza, in AA.VV., *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell’uguaglianza formale*, cit., p. 155 ss.; L. Mezzetti, *I sistemi sanitari alla prova dell’immigrazione. L’esperienza italiana*, in www.rivistaaic.it, 1/2018, 12 marzo 2018; F.E. Grisostolo, *La tutela del diritto alla salute dello straniero in Italia e Francia*, in AA.VV., *I sistemi di welfare alla prova delle nuove dinamiche migratorie*, cit., p. 177 ss., nonché in www.rivistaaic.it, 2/2018, 6 giugno 2018; A. Pitino, *Quarant’anni (e più) di tutela della salute degli stranieri in Italia (dalla legge n. 833/1978 istitutiva del Servizio sanitario nazionale al d.l. “sicurezza” n. 113/2018)*, in www.cortisupremeesalute.it, 3/2018.

38. Altri riferimenti, di recente, in E. Cavasino, *Diritti, sicurezza, solidarietà e responsabilità nella protezione della persona migrante*, cit.

39. Richiamo ora nuovamente la monografia di A. Sterpa, *La libertà dalla paura. Una lettura costituzionale della sicurezza*, cit. Una densa riflessione svolta dalla prospettiva penalistica ma con notazioni di più largo respiro si deve ora a L. Riscato, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti: un ossimoro invincibile?*, Torino, Giappichelli, 2019.

40. Da tempo, peraltro, la più sensibile dottrina indirizza il monito a non confondere l’idea di “prossimo” con quella di “prossimità” (così, part., S. Rodotà, *Solidarietà. Un’utopia necessaria*, cit., p. 86) ed a non opporre incostituzionale resistenza all’amore per i lontani (A. Spadaro, *L’amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, cit., e negli altri suoi scritti dietro già richiamati. Sulla proiezione esterna del dovere di solidarietà, v., inoltre, A. Apostoli, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all’interno della comunità*, cit., spec. p. 13 ss.).

Mi riferisco – com'è chiaro – alla travagliata vicenda dei soccorsi in mare e, ad essi conseguente, dell'accoglienza alla quale i migranti hanno diritto⁴¹ per il mero fatto di essere portatori di due beni, la vita e la dignità, che sono il cuore pulsante di quel valore personalista che – come si sa – informa di sé l'intero dettato costituzionale⁴². Non si tratta, dunque, di una “graziosa” concessione che è loro fatta a discrezione di chi vi fa luogo secondo calcoli di opportunità⁴³ ma di un vero e proprio *diritto costituzionale* fondato sul (e costantemente alimentato dal) dovere di solidarietà nel suo porsi in funzione servente dei beni suddetti⁴⁴.

Non è possibile qui tacere le gravi responsabilità che davanti alla loro coscienza ed alla storia ricadono su quanti hanno ricoperto (e ricoprono) cariche di governo per il modo con cui è stata fin qui gestita – da noi, in ispecie, ad opera della maggioranza risultante dal forzato connubio tra il movimento cinque stelle e la lega – la questione delle migrazioni di massa; una responsabilità – sia chiaro – che le istituzioni nazionali condividono con gli attori della Comunità internazionale⁴⁵ e con le istituzioni dell'Unione europea e gli Stati

41. ... cui corrisponde il dovere degli Stati di salvaguardarlo (tra gli altri, C. Bertolino, *Territori e immigrazioni tra diritto di respingimento e dovere di accoglienza degli Stati*, in www.rivistaaic.it, 1/2018, 30 marzo 2018; in prospettiva filosofica, v., ora, G. Saraceni, *Il dovere di essere ospitali. Notazioni su giustizia e accoglienza*, in www.dirittifondamentali.it, 1/2019, 5 maggio 2019). In argomento, molto importante è, ora, Corte giust., Grande Sez., 14 maggio 2019, in cause riunite C-391/16, C-77/17 e C-78/17, con riguardo al divieto di respingimento dei migranti che possono andare incontro a trattamenti disumani e degradanti nei Paesi di provenienza.

42. La dignità si porta poi persino oltre la vita e richiede, dunque, di essere salvaguardata anche dopo che quest'ultima è andata perduta (indicazioni, ora, in C. Siccardi, *I migranti scomparsi nel Mediterraneo: problematiche costituzionali*, in www.gruppodipisa.it; sui morti senza nome in mare, v., almeno, AA.VV., *I diritti annegati. I morti senza nome del Mediterraneo*, a cura di C. Cattaneo e M. D'Amico, Milano, FrancoAngeli, 2016, e C. Cattaneo, *Naufraghi senza volto. Dare un nome alle vittime del Mediterraneo*, Milano, Cortina, 2018).

43. ... secondo la lettura del dovere di ospitalità, *ab antiquo* considerato sacro, prospettata in una nota pagina dello *Zibaldone dei pensieri* di G. Leopardi, nel quale esso è riportato ad un «puro calcolo e raziocinio dell'utile e necessario», ad un «puro ragionamento, il quale dimostrava che, avendo l'uomo in società spesse volte bisogno di portarsi o trovarsi tra forestieri e sotto legislazioni diverse dalla sua, egli sarebbe stato sempre in pericolo, se viceversa ai forestieri, che capitavano in sua patria non avesse renduto i doveri dell'ospitalità» (vedo ora il riferimento anche in U. Breccia, *Discorsi sul diritto. Appunti per un corso di "teoria generale del diritto"*, Pisa, Pacini Giuridica, 2019, p. 97).

44. Si dà, d'altronde, com'è da tempo rilevato, una consecuzione assiologico-sistematica non casuale tra dignità, libertà, eguaglianza, solidarietà, *per tabulas* risultante dalla Carta dei diritti dell'Unione, che nondimeno sembra farsi portatrice di un'idea riduttiva tanto della dignità, specificamente riferita unicamente ad alcuni ambiti materiali ed esperienze sugli stessi ricadenti, quanto della solidarietà, principalmente riguardata nelle sue applicazioni al mondo del lavoro, alle quali è, senza dubbio, da assegnare uno speciale rilievo, testimoniato anche dalla nostra legge fondamentale che al lavoro riconosce la funzione eminente e qualificante di aprire il libro costituzionale, pur non riducendosi di tutta evidenza ad esse soltanto.

45. In ambito internazionale, si segnalano il *Global Compact on Refugees* e, ora, il *Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration*, adottato in occasione della Conferenza di Marrakech del 10 ed 11 dicembre 2018, che nondimeno presentano il limite strutturale di avere natura meramente programmatica e di esprimere vincoli solo politici (una loro illustrazione è in F. Ferri, *I patti globali su migrazioni e rifugiati tra vecchie e nuove dinamiche multilivello: alcune considerazioni di natura giuridica*, in www.questionegiustizia.it, 1 aprile 2019). Riferimenti a riguardo dei recenti sviluppi dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) possono aversi da C. Carletti - M. Borraccetti, *Il Global Compact sulla migrazione tra scenari internazionali e realtà europea*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies* (www.fsjeurostudies.eu), 2/2018, p. 7 ss., e, nella stessa *Rivista*, R. Cadin, *Ultimi*

che la compongono⁴⁶, specie di alcuni che hanno fin qui dato pessima prova appunto della loro reciproca solidarietà e, di riflesso, di solidarietà verso persone disperate e desiderose unicamente di trovare un luogo in cui poter vivere una esistenza davvero “libera e dignitosa” (per riprendere, ancora una volta, l’efficace formula della nostra Carta, dietro già richiamata)⁴⁷.

sviluppi sull’organizzazione internazionale per le migrazioni: l’ingresso nel sistema delle Nazioni Unite e la proposta di creare una governance euro-mediterranea dei flussi migratori, 3/2018, p. 8 ss.

46. Riferimenti, in G. Morgese, *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell’Unione europea*, in AA.VV., *I percorsi giuridici per l’integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell’Unione e ordinamento italiano*, a cura di G. Caggiano, Torino, Giappichelli, 2014, p. 365 ss.; A. Del Guercio, *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016; AA.VV., *Il diritto in migrazione. Studi sull’integrazione giuridica degli stranieri*, cit.; G. Rossolillo, *L’Europa e il valore della solidarietà*, in *Il Federalista*, 1/2017, p. 111 ss.; AA.VV., *Europe of Migrations: Policies, Legal Issues and Experiences*, cit., (ed *ivi*, part., A. Vatta, *The EU Migration Policy between Europeanization and Re-Nationalization*, p. 13 ss., e S. Baldin - M. Zago, *The Common European Asylum System and the Social Emergency of Unaccompanied Foreign Minors*, p. 63 ss.); A. Patroni Griffi, *Le migrazioni e l’Unione Europea: considerazioni di scenario e alcune proposte*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 1/2018, p. 5 ss.; nella stessa *Rivista*, V. Pereira Da Silva, *Les Migrations et la crise du droit constitutionnel en Europe et au Portugal*, p. 23 ss.; C. Favilli, *La politica dell’Unione in materia d’immigrazione e asilo. Carenze strutturali e antagonismo tra gli Stati membri*, cit., p. 361 ss.; M. Magri, *Il rafforzamento della guardia di frontiera europea contro i fenomeni migratori di massa*, in *Quad. cost.*, 3/2018, p. 704 ss.; ancora, C. Favilli, *L’Unione che protegge e l’Unione che respinge. Progressi, contraddizioni e paradossi del sistema europeo di asilo*, in *Quest. giust.*, 2/2018. Quanto al fallimento della disciplina introdotta dal regolamento di Dublino, v., inoltre, C. Di Stasio, *La crisi del “Sistema Europeo Comune di Asilo” (SECA) fra inefficienze del sistema Dublino e vacuità del principio di solidarietà*, in *Dir. un. eur.*, 2/2017, p. 209 ss.; L. Rizza, *La riforma del sistema Dublino: laboratorio per esperimenti di solidarietà*, in questa *Rivista*, 1.2018, p. 1 ss., e F. Ferraro, *Lo stretto legame tra la (mancata) riforma dell’asilo da parte dell’Unione e le più recenti politiche dello Stato italiano*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 1/2018, p. 103 ss. Più di recente, C. Sbaillò, *Immigrazione: il fallimentare approccio europeo e i limiti della risposta neo-sovranaista (Note sui profili di costituzionalità e sulle criticità applicative del decreto-legge 113/2018 / c.d. “decreto sicurezza”)*, in www.federalismi.it, 3/2019, 6 febbraio 2019; F. De Vittor, *Responsabilità degli Stati e dell’Unione europea nella conclusione e nell’esecuzione di ‘accordi’ per il controllo extraterritoriale della migrazione*, in *Dir. um. dir. int.*, 1/2018, p. 5 ss.; D. Vitiello, *Il contributo dell’Unione europea alla governance internazionale dei flussi di massa di rifugiati e migranti: spunti per una rilettura critica dei Global Compacts*, in questa *Rivista*, 3.2018; L. Buscema, *La (faticosa) ricerca di valori condivisi nelle politiche europee di gestione dei flussi migratori*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies* (www.fsjeurostudies.eu), 3/2018, p. 146 ss., e, pure *ivi*, M.I. Nieto Fernández, *La ayuda humanitaria en la Unión Europea ante el reto de los flujos migratorios*, p. 176 ss.; ancora nella stessa *Rivista*, L. Marin, *Governing Asylum with (or without) Solidarity? The Difficult Path of Relocation Schemes, Between Enforcement and Contestation*, 1.2019, p. 55 ss., e V. Zambrano, *Accordi informali con Stati terzi in materia di gestione dei flussi migratori: considerazioni critiche con riferimento alla prassi dell’Unione europea e dell’Italia*, 119 ss.; N. Ruccia, *Crisi dell’asilo, integrazione europea e metodo intergovernativo: osservazioni critiche*, in www.rivistaoidu.net, 2/2019, 7 maggio 2019, p. 363 ss. V., infine, i dati riportati nel *Dossier* curato dal Senato e dalla Camera su *Le politiche dell’Unione europea in materia di migrazione*, 4 marzo 2019, e il testo della Comunicazione della Commissione europea su *Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration*, tutti consultabili in www.astrid-online.it.

47. Una responsabilità che è viepiù rimarcata alla luce delle garanzie offerte dalla Carta dei diritti dell’Unione, specie per ciò che concerne il riconoscimento del diritto di asilo (a riguardo del quale, di recente, AA.VV., *Asylum and the EU Charter of fundamental Rights*, a cura di A. Crescenzi - R. Forastiero - G. Palmisano, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018 e, in giurisprudenza, Corte giust., Grande Sezione, 19 marzo 2019, in causa C-163/17, *Jawo c. Bundesrepublik Deutschland*).

Ha fatto da eco al fallimento della politica europea di redistribuzione dei migranti la giurisprudenza della Corte di giustizia (part., Grande Sez., 6 settembre 2017, in cause riunite C-643/15 e C-647/15) con la quale è stato sanzionato il comportamento di alcuni Paesi dell’Est europeo dichiaratisi indisponibili a cooperare in tal senso. Certo si è, ad ogni buon conto, che il giudice, per suo strutturale limite, può offrire solo un goccio d’acqua a chi è assetato; piuttosto, è evidente che devono scendere nell’arena i decisori politici a far fronte ad un fenomeno così imponente e che minaccia di crescere ulteriormente in modo incontrollabile. Di siffatta assunzione diretta di responsabilità da parte degli operatori politico-istituzionali, tuttavia, ad oggi si attende un adeguato riscontro, quale peraltro non si avrebbe per effetto della soluzione semplicistica di obbligare i migranti a non partire o, peggio, di rimandarli nel Paese dal quale sono venuti e nel quale – è ormai provato – hanno patito sofferenze indicibili⁴⁸.

Non è possibile qui elencare una ad una le gravi carenze evidenziatesi in ordine alla gestione del fenomeno in parola né fare oggetto di adeguata analisi anche solo, con riguardo al nostro Paese, il decreto Salvini (n. 113 del 2018, conv. in legge n. 132 del 2018) che costituisce, forse, la più emblematica testimonianza di ciò che non avrebbe dovuto esser fatto, in quanto in frontale opposizione rispetto al principio di solidarietà, nel suo fare “sistema” con i principi costituzionali restanti⁴⁹. Ed è proprio in questa luce che va vista la “ribellione” di sindaci e Regioni, giudicata da molti espressiva in una sua peculiare forma di un vero e proprio diritto di resistenza⁵⁰; e così pure, a mia opinione, può

48. Di recente, un servizio televisivo ha messo a nudo le torture cui i migranti sono stati sottoposti in veri e propri Lager libici (in tema, tra gli altri, R. Cadin, *L’insostenibile solitudine dell’Italia davanti ai flussi incontrollati di migranti ridotti in Libia in stato di schiavitù*, in www.federalismi.it, 13/2017, 28 giugno 2017; AA.VV., *L’attualità del male. La Libia del Lager è verità processuale*, a cura di M. Veglio, Torino, Edizioni SEB27, 2018 e, ora, L. Masera, *La criminalizzazione delle ONG e il valore della solidarietà in uno Stato democratico*, cit., § 4); ammesso, poi, che possa farsi una graduatoria tra le sofferenze e le violenze patite da queste persone, nessun dubbio che il primo posto spetti alle donne (riferimenti, tra gli altri, in A. Del Guercio, *Persecuzione e violenza di genere. Quando sono le donne a chiedere asilo*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 1/2018, p. 151 ss.). Il contenimento degli sbarchi fine a se stesso, del quale operatori politici di varia estrazione si sono fatti e si fanno di frequente vanto (specie a partire dal *Memorandum* del 2017, sul quale, tra gli altri, L. Di Majo - I. Patroni Griffi, *Migrazioni e relazioni bilaterali tra Italia e Libia dal Trattato di Bengasi del 2008 al Memorandum of Understanding del 2017*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 1/2018, p. 203 ss.), rischia, dunque, di dare un’immagine distorta del fenomeno, a conti fatti pregiudizievole proprio per persone che – è bene non dimenticare – sono migranti forzosi, non turisti in cerca di svago o di avventure.

49. Un’accreditata dottrina si è spinta persino a rilevare «il carattere criminogeno assunto oggi in Italia dalle leggi e dalle politiche governative in tema di sicurezza» (L. Ferrajoli, *Politiche contro i migranti in violazione dei diritti umani*, in www.questionegiustizia.it, 22 marzo 2019, § 1.1).

50. Su ciò, tra gli altri, A. Morelli, *La “ribellione” dei sindaci contro il “decreto sicurezza”: la tortuosa via per la Corte costituzionale*, in [Consulta OnLine](http://Consulta.OnLine), 1/2019, 7 gennaio 2019; A. Rauti, *Il D.L. n. 113 del 2018 e la logica dei contropoteri territoriali*, in www.dirittiregionali.it, 1/2019, 15 gennaio 2019, p. 1 ss.; M. Collevocchio, *Comuni ed immigrazione: prime riflessioni e criticità applicative del “Decreto sicurezza” per gli enti locali*, in www.federalismi.it, 3/2019, 6 febbraio 2019; D. Tega, *I ricorsi regionali contro il decreto sicurezza: la ridondanza dalla difesa delle competenze allo scontro sui diritti*, in www.forumcostituzionale.it, 13 aprile 2019.

dirsi con riguardo alla ferma opposizione manifestata dalla magistratura di Agrigento, specificamente nella forma del sequestro disposto il 19 maggio scorso di una nave di migranti, la *Sea Watch*, ferma da alcuni giorni al largo di Lampedusa, al fine di dar modo ai migranti da essa ospitati di poter sbarcare a terra⁵¹.

Mi limito, pertanto, a fermare di passaggio l'attenzione unicamente su alcuni punti, particolarmente salienti, del decreto, che maggiormente espongono il fianco alla censura della incompatibilità della normativa in parola rispetto alle indicazioni della Carta costituzionale.

Avverto che una sensibile dottrina⁵², col conforto di una coraggiosa giurisprudenza⁵³, ha prodotto uno sforzo davvero encomiabile al fine di riconciliare la disciplina in esame con la nostra legge fondamentale, specie facendo leva su alcuni “silenzi” dalla stessa tenuti che autorizzerebbero a considerare pienamente vigenti, in relazione agli ambiti materiali dagli stessi “coperti”, le norme in precedenza adottate e volte a dare seguito ad impegni discendenti dalla Comunità internazionale⁵⁴. Il vero è però che, per un verso, le discipline legislative possono risultare – come si sa – contrarie a Costituzione anche per ciò che non dicono e che le omissioni da esse esibite si prestano assai poco ad essere sanate a mezzo della tecnica della interpretazione conforme; per un altro verso, poi, per ciò che qui maggiormente importa, palesemente lesivo della dignità dei migranti appare essere l'intero impianto del decreto stesso, specie con riguardo ad alcuni punti in relazione ai quali vistosa è la violazione dei diritti della persona. Si pensi, ad es., all'abolizione del “generico”

51. Pronta e durissima la reazione del Ministro Salvini che, appresa in diretta nel corso di una nota trasmissione televisiva l'adozione della misura da parte della procura agrigentina, ha manifestato l'intenzione di denunciare per favoreggiamento dell'immigrazione clandestina chiunque faccia sbarcare immigrati irregolari da una nave fuorilegge.

52. V., part., M. Benvenuti, *Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini*, in questa *Rivista*, 1.2019.

53. Segnalo, ad es., il provvedimento del Tribunale di Firenze del 18 marzo 2019, n. 361, che ha confermato la esistenza, pur dopo il decreto Salvini, dell'obbligo in capo al Comune di procedere all'iscrizione anagrafica del richiedente asilo (a commento, G. Serra, *L'iscrizione anagrafica e i richiedenti asilo dopo il dl 113/2018*, in www.questionegiustizia.it, 25 marzo 2019; nella stessa *Rivista*, la lettura di segno opposto prospettata, con preoccupazione, da P. Morozzo della Rocca, *Vecchi e nuovi problemi riguardanti la residenza anagrafica nel diritto dell'immigrazione e dell'asilo*, 16 gennaio 2019. In tema, v. D. Salari, *Lo straniero richiedente asilo e il diritto all'iscrizione anagrafica dopo il “decreto Salvini”*, in www.giudicedonna.it, 4/2018, e, ora, F. Guella, *Sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e disposizioni in materia di iscrizione anagrafica nel c.d. Decreto Sicurezza*, in www.osservatorioaic.it, 1-2/2019, 12 aprile 2019, p. 48 ss., e A. Brambilla, *Il diritto all'accoglienza dei richiedenti asilo in Italia: quali sfide dopo la legge 132/2018*, in www.questionegiustizia.it, 8 maggio 2019). Similmente, ora, Trib. Bologna, 2 maggio 2019, n. 4747.

54. In questa luce va vista la lettera inviata il 4 ottobre 2018 dal Capo dello Stato al Presidente del Consiglio dei ministri nella quale si ribadisce che restano «fermi gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato, pur se non espressamente richiamati nel testo normativo, e, in particolare, quanto direttamente disposto dall'art. 10 della Costituzione e quanto discende dagli impegni internazionali assunti dall'Italia».

permesso di soggiorno umanitario⁵⁵, alla lesione del diritto di difesa conseguente al venir meno del gratuito patrocinio a beneficio dei migranti cui sia stata negata la protezione umanitaria⁵⁶, alla revoca della cittadinanza, in palese disprezzo di plurimi disposti della Carta⁵⁷, già riconosciuta a persona condannata per reati di terrorismo o al rigetto della domanda di cittadinanza presentata da persona che risulti coniugata con un cittadino o una cittadina, o, ancora, al raddoppio dei tempi, già fissati in novanta giorni⁵⁸, di trattenimento nei Centri per il rimpatrio, nei quali – non si dimentichi – la persona vive, come si sa, in condizioni persino deteriori rispetto a quelle che si hanno in carcere, e alla disciplina del respingimento alla frontiera⁵⁹, e via dicendo.

Forse, il dato maggiormente appariscente e preoccupante che spicca sopra ogni altro è costituito, sul versante della sicurezza, non tanto dall'uso verosimilmente irragionevole della sanzione penale (con riferimento ai reati di blocco ferroviario e stradale, d'invasione

55. La specificazione dei casi al ricorrere dei quali il permesso può essere concesso appare, invero, essere un'arma a doppio taglio: per un verso, alimenta l'aspettativa del rilascio con riguardo alle condizioni espressamente indicate ma, per un altro verso e allo stesso tempo – e questo è ciò che maggiormente inquieta –, fa temere che, al di fuori degli stessi (peraltro suscettibili di letture riduttive), esso non possa aversi. In tema, variamente, tra gli altri, ancora M. Benvenuti, *op. ult. cit.*, p. 20 ss.; C. Padula, *Quale sorte per il permesso di soggiorno umanitario dopo il dl 113/2018?*, in www.asgi.it, 5 marzo 2019, e C. Favilli, *Il Re è morto, lunga vita al Re! Brevi note sull'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari*, in *Riv. dir. int.*, 1/2019, p. 164 ss.; per lo stato anteriore della disciplina, un quadro di sintesi può vedersi in N. Zorzella, *La protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano*, in questa *Rivista*, 1.2018; P. Morozzo della Rocca, *Protezione umanitaria una e trina*, in *Quest. giust.*, 2/2018, p. 108 ss. Vistosa ai miei occhi appare, specie per l'aspetto ora considerato, la violazione della CEDU, in plurimi suoi disposti; mi riservo di tornare sul punto in altra sede ad esso specificamente dedicata.

56. In generale, con riferimento alla difesa giudiziaria del migrante avverso i provvedimenti di espulsione, v., ora, D. Zecca, *Tutela avverso il provvedimento di espulsione fra giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa*, in www.federalismi.it, num. spec., 2/2019, 25 marzo 2019.

57. ... tra i quali, quelli di cui agli artt. 3, 10, 22, 117, co. 1 [sul punto, tra gli altri, S. Curreri, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. "decreto sicurezza")*, in www.federalismi.it, 22/2018, 21 novembre 2018, spec. § 4.4; E. Khanari - T. Spandrio, *Brevi considerazioni sui profili problematici delle nuove disposizioni normative di cui al D.L. 113/2018*, in www.dirittifondamentali.it, 2/2018, 28 novembre 2018, § 5; C. Bertolino, *Paradossi della cittadinanza nella legge di conversione del decreto legge c.d. "Sicurezza"*, in www.federalismi.it, 3/2019, 6 febbraio 2019, spec. al § 3 e, pure *ivi*, C. Sbaillò, *Immigrazione: il fallimentare approccio europeo e i limiti della risposta neo-sovranista*, cit., § 6; E. Cavasino, *Ridisegnare il confine fra "noi" e "loro": interrogativi sulla revoca della cittadinanza*, in questa *Rivista*, 1.2019; più sfumata ed articolata la posizione sul punto di A. Mitrotti, *Il rovesciamento di prospettiva sulla misura di revoca della cittadinanza nel 'dibattuto' Decreto sicurezza 'Salvini'*, in www.osservatorioaic.it, 1-2/2019, 12 aprile 2019, p. 65 ss. In generale e prima ancora del varo del decreto Salvini, su *La perdita della cittadinanza come misura contro il terrorismo* v., con questo titolo, il contributo di A. Del Vecchio, in AA.VV., *Cittadinanza, cittadinanze e nuovi status: profili internazionalistici ed europei e sviluppi nazionali*, a cura di A. Di Stasi, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, p. 25 ss. Infine, in prospettiva comparata, F. Raimondo, *Il privilegio della cittadinanza: la revoca come strumento di contrasto al terrorismo. La riforma italiana nel contesto europeo*, in www.forumcostituzionale.it, 24 aprile 2019].

58. Su di che, tra gli altri, E. Khanari - T. Spandrio, *Brevi considerazioni sui profili problematici delle nuove disposizioni normative di cui al D.L. 113/2018*, cit., § 4; D. Loprieno, *Il trattenimento dello straniero alla luce della l. n. 132 del 2018*, in questa *Rivista*, 1.2019.

59. In tema, ancora D. Loprieno, *"Trattenere e punire". La detenzione amministrativa dello straniero*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, e S. Rossi, *Respingimento alla frontiera e libertà personale. Il monito della Corte e le scelte del legislatore*, in www.rivistaaic.it, 1/2019, 19 febbraio 2019.

ed occupazione di terreni o edifici, di accattonaggio, esercizio abusivo dell'attività di parcheggiatore e guardamacchine) quanto dall'inopinato spostamento della prospettiva dal *fatto ut sic* al *soggetto* che lo pone in essere, unitamente all'abnorme ampliamento dei poteri discrezionali propri di autorità amministrative, pur laddove incisivi sulla sfera di libertà delle persone. Insomma, una manovra complessiva, quella posta in essere dal decreto in parola, che, secondo una sua efficace rappresentazione⁶⁰, mira a «respingere chi viene da luoghi lontani, criminalizzare chi vive (o pensa) in modo diverso, restringere gli spazi dell'accoglienza, segregare in carcere o in strutture ad esso affini»⁶¹.

5. Dall'accoglienza alla integrazione: le prestazioni di solidarietà attese dagli immigrati e quelle che dagli stessi si attendono (in ispecie, in occasione della emersione dei conflitti di natura interculturale, bisognosi di essere ripianati – fin dove possibile – a mezzo di soluzioni autenticamente mediane e concilianti)

Discorso diverso va poi fatto con riguardo alle prestazioni di solidarietà che si attendono gli immigrati, pur se abbiano originariamente messo piede in modo irregolare nel territorio della Repubblica ma la cui posizione sia stata quindi sanata. In breve, occorre qui stabilire come deve atteggiarsi la solidarietà nel suo passaggio dall'accoglienza alla integrazione⁶².

60. L. Pepino, *Le nuove norme su immigrazione e sicurezza: punire i poveri*, in www.asgi.it, 20 dicembre 2018.

61. Critiche aspre sono piovute sul decreto praticamente da ogni parte [in aggiunta agli scritti sopra cit., tra i molti altri, v., part., A. Algostino, *Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e diseguaglianza*, in www.costituzionalismo.it, 2/2018, p. 167 ss.; A. Pace, *Parere pro-veritate sulla legittimità costituzionale del cd. decreto legge "sicurezza e immigrazione"*, in www.asgi.it, 18 ottobre 2018; M. Ruotolo, *Brevi note sui possibili vizi formali e sostanziali del d.l. n. 113 del 2018*, in www.osservatorioaic.it, 3/2018, 17 ottobre 2018, p. 1 ss.; G. Azzariti, *A proposito della nuova normativa in materia di migrazioni: le incostituzionalità non discusse*, in www.questionegiustizia.it, 18 gennaio 2019; S. Curreri, *La condizione giuridica del richiedente asilo alla luce del c.d. decreto sicurezza*, in *Quad. cost.*, 1/2019, p. 169 ss., e, da ultimo, i contributi al Seminario su *Disobbedienza dei giudici e decreto sicurezza. Profili di diritto internazionale, costituzionale e penale*, svoltosi a Messina il 4 aprile 2019, e A. De Lia, *Novità sul fronte del "diritto penale del nemico". Breve analisi del c.d. "decreto sicurezza" (d.l. 4 ottobre 2018, n. 113 conv. l. 1 dicembre 2018, n. 132)*, in www.forumcostituzionale.it]. Si ha notizia, al momento in cui si consegna per le stampe questo scritto, di un nuovo decreto c.d. "sicurezza-bis" che sarebbe in cantiere e che, a quanto se ne sa, inasprirebbe ulteriormente le soluzioni normative apprestate dal decreto 113, con ciò stesso spianando la via alla sua pressoché certa impugnazione davanti alla Consulta. Nel frattempo, pronta è stata la reazione in ambito internazionale: l'Alto Commissariato per i diritti umani dell'ONU ha infatti indirizzato al Ministro degli esteri una lettera assai critica nei riguardi del decreto in parola, sollecitandone la non approvazione.

Si commenta, poi, da sé la sortita del Presidente del Tar Lombardia, sez. di Brescia, R. Politi, che il 14 marzo scorso, in apertura del secondo anno giudiziario, ha definito il dibattito sulle leggi relative all'immigrazione osteggiato da una «penosa litania dei diritti fondamentali», plaudendo all'avvio di una stagione di riforme fatte a beneficio dei «cittadini italiani, nati in Italia da cittadini a loro volta italiani». Prevedibile la messe di critiche giustamente piovuta addosso a questa dichiarazione.

62. *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali* è il titolo di una corposa ricerca, corredata di riferimenti storici e comparatistici, di recente portata a termine a cura di G. Cerrina Feroni e V. Federico, Napoli, ESI, 2018.

Va subito fugato un equivoco ricorrente che porta ad identificare l'integrazione stessa con l'assimilazione. Si tratta di un errore grossolano che trascura il dato elementare per cui il patrimonio dei valori fondamentali cui dà voce la Carta costituzionale e che connota l'identità di quanti in essi si riconoscono non pretende, proprio a motivo del carattere pluralista e tollerante dell'ordinamento repubblicano, d'imporsi a chicchessia ma pretende – questo sì – rispetto⁶³, così come rispettosa delle altrui identità culturali è la Repubblica, in ciascuna delle sue articolazioni istituzionali e in tutte nel loro insieme.

A differenza degli ordinamenti illiberali ed autoritari, la Costituzione non impone, infatti, il proprio indottrinamento forzoso, per effetto del quale l'individuo – alle volte, senza che ne abbia consapevolezza – *toto corde* si riconosce nei valori dominanti nella società in cui vive ed opera, per quanto sia del tutto naturale che, crescendo in un determinato contesto culturale, possa sentirsi d'istinto portato a fare proprio il patrimonio assiologico alla cui luce si è formato. Ciò non toglie che quanti si trovino nel territorio della Repubblica, sia pure per un tempo limitato ma, a maggior ragione, laddove in esso si stanzino in modo tendenzialmente stabile, debbano prestare osservanza ai canoni fondamentali del vivere in comunità sanciti dalla Carta.

Una delle più emblematiche e impegnative prestazioni di solidarietà è, dunque, quella che (non già tollera ma di più) favorisce il mantenimento da parte degli immigrati della loro identità culturale, allo stesso tempo sollecitandoli a prestare la massima attenzione nei riguardi della nostra. La soluzione ottimale è, poi, quella che può esser fatta propria specialmente dalle generazioni più giovani, tanto più se composte da coloro che sono nati nel nostro territorio o vi sono pervenuti in tenera età, e che si concreta nell'acquisizione di una doppia identità culturale, quella di origine e l'altra del Paese in cui si trovano: un Paese originariamente visto come “ospitante” e quindi sentito *anche* come proprio.

Tutto ciò, ovviamente, non toglie che possano darsi, anche in forme particolarmente gravi, conflitti interculturali, sempre più ricorrenti nelle società la cui “morfologia” –

63. D'altro canto, è un dato elementare di comune esperienza quello per cui la stessa adesione ai valori fondamentali enunciati nella Carta da parte dei cittadini non risulti essere sempre convinta, intima, incrollabile.

La tesi appena esposta nel testo, che richiede da parte di *tutti* – cittadini e non – rispetto nei riguardi dei valori stessi e, di conseguenza, delle regole che vi danno svolgimento, dovrebbe – a me pare – tranquillizzare quanti, in tempi antichi e recenti, hanno paventato e paventano il rischio che per effetto del riconoscimento anche agli immigrati stabilmente residenti dei diritti politici possa prendere corpo un autentico “suicidio istituzionale dell'ordinamento” (così, ora, A. Morelli, *Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale*, cit., p. 533 ss., e p. 534, per il riferimento testuale; in argomento, cfr. M. Luciani, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1992, p. 208 ss. e, dello stesso, ora, *Costituzione italiana: articolo 12*, Carocci, Roma 2018, spec. p. 71 ss.; A. Algostino, *I diritti politici dello straniero*, Napoli, Jovene, 2006; G. Azzariti, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Dir. pubbl.*, 2/2011, p. 425 ss.; E. Codini, *La cittadinanza. Uno studio sulla disciplina italiana nel contesto dell'immigrazione*, Torino, Giappichelli, 2017, spec. p. 28 ss.). Sul punto, di qui a momenti.

com'è stato, ancora di recente, segnalato⁶⁴ – è fortemente incisa dalle immigrazioni di massa, conflitti poi dei quali assai problematica si presenta una soluzione complessivamente appagante.

Si pensi, per fare qui solo un esempio, ai noti casi di mutilazioni degli organi genitali subite dalle giovani di sesso femminile: forse, proprio i casi in cui nel modo più vistoso entrano in rotta di collisione due mondi culturali assai distanti tra di loro⁶⁵. Eppure, anche questi casi, ai quali è stata data larga risonanza presso la pubblica opinione, non richiedono di concludersi – così come non si sono talora conclusi in sede giudiziaria – sempre allo stesso modo, a dimostrazione della varietà delle circostanze meritevoli di essere tenute presenti.

Ricordo una vicenda giudiziaria conclusasi presso la Corte d'appello di Venezia nel novembre 2012 (dep. 21 febbraio 2013, n. 1485) con l'assoluzione da parte dei genitori di una bambina assoggettata alla pratica dell'*aruè* (forma assai tenue di incisione genitale, priva di conseguenze irreversibili di ordine medico e sessuale)⁶⁶, diversamente da ciò che si ha per effetto dei gravi e mutilanti interventi a danno degli organi sessuali, meritevoli di essere sanzionati anche penalmente come si deve⁶⁷. Il miglior rimedio, ad ogni buon conto,

64. F. Astone, *Appunti per una ricostruzione sistematica nell'ottica del diritto pubblico degli effetti che derivano dagli stati d'urgenza e dall'emergenza sulla protezione delle situazioni giuridiche soggettive (avuto particolare riguardo ai fenomeni migratori ed alla cosiddetta amministrazione dell'emergenza)*, in *Atti Acc. Peloritana dei Pericolanti – Classe di Scienze Giuridiche, Economiche e Politiche*, LXXXVII (2018), 11.

65. Ma non si dimentichino neppure i non infrequenti e dolorosi casi di circoncisioni subite da neonati ed effettuate in condizioni di insicurezza e da mani inesperte, sì da aversene talora la morte di coloro che le patiscono. Si segnala, al riguardo, una nota dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza indirizzata il 15 aprile scorso al Ministro della salute con la quale si raccomanda l'adozione di alcune misure volte ad evitare le complicazioni conseguenti alla messa in atto delle pratiche in parola, tra le quali quelle di dar modo di effettuare le circoncisioni presso strutture sanitarie a costi uniformi ed accessibili per l'intero territorio nazionale e di far opera di sensibilizzazione e d'informazione nei riguardi dei genitori e delle comunità interessate.

66. A commento, F. Basile, *Il reato di "pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili" alla prova della giurisprudenza: un commento alla prima (e finora unica) applicazione giurisprudenziale dell'art. 583 bis c.p.*, in www.statoechiese.it, 24/2013, 1 luglio 2013.

67. In tema, tra i molti altri, v. AA.VV., *Senza le ali. Le mutilazioni genitali femminili*, a cura di M. Mazzetti, Milano, FrancoAngeli, 2000; A. Marrone - P. Vulpiani, *Corpi e simboli. Immigrazione, sessualità e mutilazioni genitali femminili in Europa*, Roma, Armando Ed., 2004; G. Brunelli, *Prevenzione e divieto delle mutilazioni genitali femminili: genealogia (e limiti) di una legge*, in *Quad. cost.*, 3/2007, p. 567 ss.; A. Morrone - A. Sannella, *Sessualità e culture. Mutilazioni genitali femminili: risultati di una ricerca in contesti socio-sanitari*, Milano, FrancoAngeli, 2010; A. Randazzo, *Reato di mutilazioni genitali femminili e perdita automatica della potestà genitoriale (Profili costituzionali)*, in *Consulta OnLine*, 17 marzo 2014; L. Bellucci, *sub art. 3*, in AA.VV., *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, a cura di R. Mastroianni - O. Pollicino - S. Allegrezza - F. Pappalardo - O. Razzolini, Milano, Giuffrè, 2017, p. 69 ss., e, della stessa, *Le mutilazioni genitali femminili come reato di genere? Un'analisi delle norme europee alla luce del concetto di violenza*, in www.statoechiese.it, 26/2018; nella stessa *Rivista*, T. Di Iorio, *Identità negate. Mutilazioni genitali femminili: la lotta dell'Europa contro una silenziosa violenza*, 12/2019, e, pure *ivi*, di quest'ultima, già, *Segni sul corpo e ferite nell'anima. Manipolazione dei genitali dei minori e diritti violati*, 25/2016.

Opportuna appare, pertanto, la previsione di cui all'art. 38 della Convenzione di Istanbul del 2011, approvata dal Consiglio d'Europa ed avente ad oggetto la prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica, che impegna gli Stati aderenti ad adottare «le misure legislative o di altro tipo necessarie per perseguire penalmente i

ha da essere – come si fa da tempo e da molti notare – di ordine socio-culturale, prima ancora che penale, dovendosi con decisione fare opera capillare di informazione in vista della prevenzione di pratiche che purtroppo seguitano ad essere – a quanto pare – alquanto diffuse, pur se poste in essere nella clandestinità e senza adeguata protezione sanitaria.

L'esempio degli interventi sugli organi genitali è, ad ogni buon conto, altamente istruttivo, rendendo testimonianza del fatto che non necessariamente lo scontro tra le culture è inevitabile ma che può essere parato o, quanto meno, possono esserne fortemente attutiti gli effetti ricercando soluzioni “miti” e – fin dove possibile – concilianti. Così, potrebbero ammettersi mini-interventi non cruenti, effettuati presso strutture allo scopo attrezzate, a seguito dei quali nessuna menomazione abbiano a patire le persone che vi si sottopongono, allo stesso tempo non sentendosi emarginate dal gruppo sociale di appartenenza. Così potrebbe altresì essere in molti altri casi, quale quello che vede la libertà religiosa entrare in rotta di collisione con il bene, individuale e collettivo, della sicurezza. Rammento al riguardo che, ancora non molto tempo addietro, è stato inibito a persona di religione *sikh* di portare il *kirpan*, strumento astrattamente idoneo a mettere a rischio l'incolumità fisica⁶⁸, laddove ancora una volta avrebbe potuto raggiungersi un punto mediano d'incontro offrendosi l'opportunità di esibire tale segno identificativo ma arrotondando la punta del pugnale, sì da renderlo innocuo, ovvero legandolo alla cintola in modo da non consentirne la estrazione⁶⁹.

seguenti atti intenzionali: *a.* l'escissione, l'infibulazione o qualsiasi altra mutilazione della totalità o di una parte delle grandi labbra vaginali, delle piccole labbra o asportazione del clitoride; *b.* costringere una donna a subire qualsiasi atto indicato al punto a, o fornirle i mezzi a tale fine; *c.* indurre, costringere o fornire a una ragazza i mezzi per subire qualsiasi atto enunciato al punto a». Riferimenti ad altre misure adottate in ambito europeo possono da ultimo, vedersi in T. Di Iorio, *Identità negate*, cit.

68. Cass. pen., sez. I, 15 maggio 2017, n. 24084.

69. Riprendo qui un'indicazione che è nel mio *La questione del kirpan quale banco di prova del possibile incontro (e non dell'inevitabile scontro) tra le culture, nella cornice del pluralismo costituzionale (a margine di Cass., I sez. pen., n. 24084 del 2017)*, in *Consulta OnLine*, 2/2017, 29 maggio 2017, p. 310 ss.; cfr., in tema, part. A. Licastro, *Il motivo religioso non giustifica il porto fuori dell'abitazione del kirpan da parte del fedele sikh (considerazioni in margine alle sentenze n. 24739 e n. 25163 del 2016 della Cassazione penale)*, in www.statoechiese.it, 1/2017, 16 gennaio 2017; tra gli altri, v. anche G. Martiello, *Fattore religioso e "giustificato motivo" del porto di un coltello: la vicenda del "kirpan" approda in Cassazione*, in *Ind. pen.*, 3/2017, 839 ss.; M. Sbezzi, *Il credo religioso non costituisce "giustificato motivo" al porto d'armi non autorizzato*, in www.ilpenalista.it, 4 luglio 2017; F. Basile - M. Giannoccoli, *Il coltello "kirpan", i valori occidentali e gli arcipelaghi culturali confliggenti. A proposito di una recente sentenza della Cassazione*, in questa *Rivista*, 3.2017, p. 1 ss.; I. Ruggiu, *"Spogliare" i migranti. I divieti contro kirpan, burqa, hijab, come eredità coloniale europea*, in www.laCostituzione.info, 8 febbraio 2018; M.I. Bianco, *Il diritto penale "contro" lo straniero. Teoria e pratica delle politiche di integrazione*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies* (www.fsjeurostudies.eu), 2/2018, p. 174 ss., e, della stessa, *Pluralismo religioso e garanzie del diritto penale. Il difficile bilanciamento tra libertà individuali ed esigenze di tutela della collettività*, in AA.VV., *Pluralismo religioso e integrazione europea: le nuove sfide*, in www.statoechiese.it, 3/2019, p. 15 ss., spec. p. 40 ss.

Insomma, le culture possono dare testimonianza di rispetto l'una dell'altra attraverso comportamenti idonei a rappresentare la solidarietà che ciascuna di esse è in grado di offrire, salvaguardando, a un tempo, la propria e l'altrui identità: il modo migliore – come si vede – per tenere desta la cultura di appartenenza e portare rispetto a quella del Paese in cui si è deciso di vivere. Resta comunque fermo che, in caso d'irrigidimento da parte di coloro che si sono stabiliti nel territorio della Repubblica nel voler dare spazio a manifestazioni culturali incompatibili con i valori della Carta, questi ultimi dovranno essere comunque preservati (così, ad es., qualora una persona pluriconiugata nel Paese di origine pretendesse di convivere con più mogli o mariti).

6. La pienezza della integrazione degli immigrati, alla luce del dovere di solidarietà (con particolare riguardo ai diritti politici ed ai doveri di difesa della patria e di fedeltà alla Repubblica)

L'integrazione, nell'accezione sopra indicata, poi, agli immigrati regolari non può essere riconosciuta solo in parte ma dev'essere piena: nei diritti come nei doveri. Come si è tentato di mostrare in altri luoghi, dove v'è infatti comunanza di esperienze di vita, lì non possono farsi trattamenti seppur in parte discriminatori. Il dovere di solidarietà – per ciò che qui specificamente importa – non fa sconti a nessuno; e si pone quale una leva poderosa per scardinare antiche e ancora al presente solide credenze, delle quali per vero la stessa Carta rende testimonianza. Il banco di prova della loro tenuta è dato, per un verso, dai diritti politici e, per un altro verso, dai doveri di difesa della Patria e di fedeltà alla Repubblica.

Non è qui possibile riprendere *ab ovo* questioni assai complesse e – come si sa – vessate riguardanti l'uno e l'altro fronte. Mi limito solo a far notare che, riconsiderandole senza alcun preorientamento ideologico o di dottrina *dalla prospettiva della solidarietà*, mi pare che lineare discenda la soluzione risolutamente volta nel senso della parità del trattamento tra cittadini e non cittadini. Piuttosto è da vedere se la soluzione stessa possa considerarsi praticabile a Costituzione immutata ovvero se richieda, al fine di potersi affermare, l'obbligatorio passaggio attraverso l'aggiornamento della Carta nelle forme stabilite dall'art. 138.

Una notazione va al riguardo preliminarmente fatta; ed è che, qualora dovesse considerarsi quest'ultima via bisognosa di essere di necessità battuta, nessuna stranezza sarebbe da vedere nel fatto che la Carta costituzionale possa oggi apparire disarmonica o, diciamo pure, internamente contraddittoria, laddove in origine è parsa essere a coloro che l'hanno redatta perfettamente coerente nelle sue parti e negli enunciati che le compongono. Il vero è che i principi fondamentali, proprio per la eccedenza assiologica che strutturalmente li connota, fatti oggetto di rigenerazione semantica in ragione del contesto

in cui s'inscrivono e pretendono di esser fatti valere, si presentano maggiormente avanzati rispetto alle norme, sostantive od organizzatorie che siano, pure volte a darvi specificazione-attuazione in seno allo stesso documento costituzionale.

Molti esempi possono farsi a riprova di quest'assunto: basti solo pensare alle complessive carenze esibite dall'originario Titolo V della Parte II, per porre rimedio alle quali lo stesso è stato complessivamente riscritto, peraltro a mezzo di enunciati che essi pure meriterebbero di essere ulteriormente aggiornati al fine di realizzare una sintesi tra le istanze di unità-indivisibilità e quelle di autonomia maggiormente adeguata rispetto a quella raggiunta dai disposti in atto vigenti⁷⁰.

Il *punctum dolens* è, tuttavia, dato dal fatto che, quand'anche dovesse aversi riprova della necessità di un congruo aggiornamento del dettato costituzionale al fine di metterlo al passo con le più avanzate letture degli enunciati espressivi dei principi fondamentali, nel senso qui nuovamente caldeggiato, ugualmente non si disporrebbe di alcuno strumento coercitivo o rimedio idoneo a far fronte alle acclamate omissioni assolute del legislatore (qui, addirittura, del legislatore di revisione costituzionale). È pur vero, però, che, ove vi fosse una decisa volontà politica nel senso della parificazione del trattamento da riservare a tutti coloro, cittadini e non, che stabilmente risiedono nel territorio della Repubblica⁷¹ e, magari, che in esso siano nati⁷², l'obiettivo potrebbe, in buona sostanza, essere ugualmente centrato attraverso l'aggiornamento delle discipline legislative adottate in attuazione della Carta, a partire ovviamente dalla legge sulla cittadinanza.

70. ... tant'è che, non a caso, si è tentato di porre mano ad una nuova riforma della riforma, quale quella da ultimo messa a punto senza successo dal Governo Renzi, la quale peraltro, a mia opinione, esibiva alcune carenze ed un complessivo squilibrio interno, dimostrandosi pertanto assai poco attrezzata ad assicurare un'adeguata e pari tutela alle istanze di unità ed a quelle di autonomia.

71. In considerazione del rilievo dei diritti e dei doveri di cui ora si discorre, non sarebbe a mia opinione irragionevole prevedere che gli stessi siano riconosciuti come propri anche dei non cittadini che si siano stabiliti nel nostro Paese da un tempo sufficientemente lungo (ad es., da dieci anni), rendendo così *factis* testimonianza del legame che essi hanno col territorio e, perciò, della comunanza delle esperienze di vita con i cittadini in esso parimenti residenti.

72. Torna qui a riproporsi la vessata questione relativa all'adozione del criterio dello *ius soli* a fondamento dell'acquisto della cittadinanza (in tema, tra i molti altri, A. Rauti, *Lo "ius soli" in Italia: alla vigilia di una possibile svolta?*, in www.rivistaaic.it, 3/2017, 25 settembre 2017, e, nella stessa *Rivista*, S. Fabianelli, *Le radici dello ius soli: il criterio territoriale di acquisto della cittadinanza negli ordinamenti di Italia e Francia*, 26 settembre 2017; inoltre, G. Tintori, *Ius soli all'italiana. La strada lunga e tortuosa per riformare la legge sulla cittadinanza*, in AA.VV., *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*, a cura di C. Forestiere e F. Tronconi, Bologna, il Mulino, 2018; E. Rinaldi, *Ius soli: qualche precisazione di metodo in materia di diritti di cittadinanza e diritti della cittadinanza*, in *Dir. pubbl.*, 2/2018, p. 545 ss.; G. Coletta, *Gli immigrati di seconda generazione e lo status civitatis*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 1/2018, p. 123 ss. Con riferimento ai vincoli discendenti dalla Comunità internazionale in ordine alla disciplina statale dei modi di acquisto della cittadinanza, dopo L. Panella, *La cittadinanza e le cittadinanze nel diritto internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008, e P. Gargiulo (con la collaborazione di L. Montanari), *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Roma, Ediesse, 2012, v., almeno, E.A. Ferioli, *La cittadinanza "oltre" lo Stato. Interferenze internazionali e sovranazionali nell'acquisto e conservazione della cittadinanza statale*, in www.rivistaaic.it, 1/2017, 15 febbraio 2017; utili indicazioni anche in AA.VV., *Cittadinanza, cittadinanze e nuovi status: profili internazionalistici ed europei e sviluppi nazionali*, cit.).

Trovo francamente ripugnante, lesivo del valore democratico nel suo fare “sistema” con i valori restanti (a partire da quelli di libertà ed eguaglianza), che persone venute da altri Paesi e gravate dei doveri di solidarietà economica e sociale in tutto e per tutto al pari dei cittadini siano quindi escluse dall’elettorato attivo e passivo. Mi chiedo come si possa pretendere da queste persone l’adempimento degli oneri fiscali quando non è ad esse assicurata la possibilità d’incidere sulla rappresentanza politica, in palese disprezzo del principio *no taxation without representation* che sta a base – come si sa – del modello liberale di democrazia. Mi chiedo che democrazia sia quella che tale appare essere in ogni manifestazione di vita associata fuorché il giorno del voto, quando alcune persone tornano ad essere invisibili in nome di una singolare finzione giuridica che predica la loro inesistenza o inidoneità a partecipare ad una delle massime espressioni di solidarietà politica.

Anche i doveri che una risalente e solida tradizione teorica qualifica propriamente “identitari”, quale quello di difesa della patria, possono – com’è stato rilevato dalla giurisprudenza costituzionale⁷³ – essere condivisi, sia pure in forme peculiari, da cittadini e non cittadini; e, d’altro canto, non vedo come si possa inibire a coloro che si sentono minacciati nella propria vita, in quella dei propri cari e nei propri beni, di difendersi dall’attacco del nemico esterno.

Il vero è che – come qui pure si viene dicendo – dove si ha comunanza di esperienze di vita (e questo vale appunto per quanti risiedono stabilmente nel territorio della Repubblica), lì nessuna discriminazione è tollerabile. Piuttosto, portando fino ai suoi ultimi e conseguenti svolgimenti le premesse ora poste con riferimento al rapporto tra persona e territorio, si dovrebbe pervenire alla lineare conclusione secondo cui i cittadini non residenti nel territorio⁷⁴ dovrebbero restare esclusi dal diritto di voto tanto nella sua forma

73. V. Corte cost. nn. Corte cost. nn. 172 del 1999 (con le note di E. Grosso, *Sull’obbligo di prestazione del servizio di leva da parte degli apolidi. Spunti di riflessione verso possibili nuove concezioni della cittadinanza*, e G. Moschella, *Sul mantenimento dell’obbligo del servizio militare di leva per gli apolidi: un’interpretazione discutibile della Corte*, entrambi in *Giur. cost.*, 1999, rispettivamente, p. 1705 ss. e p. 1728 ss.) e 119 del 2015 (annotata da S. Penasa, *Verso una “cittadinanza costituzionale”? L’irragionevolezza del requisito della cittadinanza italiana per l’accesso al servizio civile volontario*, in www.rivistaaic.it, 3/2015, 18 settembre 2015, e, nella stessa *Rivista*, A. Rauti, *Il diritto di avere doveri. Riflessioni sul servizio civile degli stranieri a partire dalla sent. cost. n. 119/2015*, 4/2015, 16 ottobre 2015, e G. Monaco, *L’istituzione del servizio civile universale e la sua apertura allo straniero regolarmente soggiornante in Italia*, 4/2016, 12 novembre 2016).

74. Ancora una volta, a me parrebbe opportuno che si preveda un tempo ragionevolmente lungo prima di far luogo a siffatta esclusione (ad es., nuovamente, dieci anni). Sarebbe invero ben strano che una persona che si rechi all’estero per lavoro o per studio per uno o due anni ed ivi trasferisca la propria residenza dall’Italia sia, per ciò stesso, esclusa dall’esercizio dei diritti politici. È infatti evidente che la comunanza delle esperienze di vita, di cui qui si discorre, non cessa in un lasso temporale così circoscritto.

attiva quanto in quella passiva⁷⁵. La qual cosa, ammesso (ma non concesso) che si pensi di realizzare, passerebbe – questa sì – inevitabilmente attraverso la riscrittura dell’art. 48 della Carta⁷⁶.

Non è di qui riprendere una questione che presenta plurimi risvolti bisognosi di essere attentamente (e, una volta di più, senza alcun preconcetto) vagliati. Mi limito solo a rammentare che il diritto vigente offre anche ad una persona che poco o nulla sa della nostra lingua, del nostro Paese e di quant’altro concorre a fare l’identità culturale della nostra comunità statale, l’opportunità di acquistare *iure sanguinis* lo *status* di cittadino: una persona che, in base alla normativa in vigore, può dunque, scegliersi chi la rappresenterà in Parlamento (peraltro, in seno ad una circoscrizione estero dall’abnorme estensione territoriale). Lo stesso diritto vigente, di contro, a persona nata in Italia o venuta da noi in tenera età, perfettamente inserita nel nostro contesto sociale (“integrata”, appunto), titolare dei diritti costituzionali in ambito (latamente) sociale e gravata dei doveri inderogabili di cui è parola nell’art. 2, nega invece il diritto di scelta dei propri rappresentanti o di farsi rappresentante essa stessa – si badi – non già della comunità di origine ma di *tutti*, indistintamente, della Nazione appunto.

Una vistosa, insanabile aporia di costruzione è insita in questo “sistema” che – come si è venuti dicendo – nulla ha di davvero... *sistematico* e, come tale, apprezzabile in prospettiva assiologicamente ispirata, segnatamente alla luce di quanto naturalmente e linearmente discende dai principi di libertà ed eguaglianza nel loro fare tutt’uno con i principi restanti.

Chiudo con una notazione finale, che riprendo da precedenti riflessioni dedicate al tema di cui oggi sono stato chiamato a trattare e che possiede generale valenza, riguardando tanto la condizione dei migranti (in ispecie, di quelli irregolari) quanto quella degli immigrati: una notazione che mi è stata concessa in prestito da un pensiero di Papa Francesco che è nella *Evangelii gaudium*, laddove ci ammonisce a rifuggire dalla «globalizzazione dell’indifferenza ... che ci porta a pensare a noi stessi e ci rende insensibili

75. È stato fatto notare da una sensibile dottrina che il riconoscimento del diritto di voto ai cittadini nati e vissuti all’estero costituisce «un’applicazione estrema e distorta dello *iure sanguinis*», che si risolve nell’assicurare «una rappresentanza politica a chi non c’è, per poi sterilizzare la rappresentanza politica di chi invece c’è» (G. Azzariti, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, cit., p. 446 s.).

76. Similmente dovrebbe concludersi per altri aspetti di vita associata. Mi chiedo, ad es., se non debba valere anche per il cittadino sospetto di essersi “radicalizzato” all’estero – come suol dirsi – il divieto di tornare a mettere piede nel territorio della Repubblica, a motivo dei rischi ai quali potrebbe andare incontro il bene della sicurezza. Ancora una volta, tuttavia, una misura siffatta, al fine di poter essere adottata, richiederebbe l’obbligatorio passaggio attraverso la revisione costituzionale, a meno che non si reputi che tra «gli obblighi di legge», di cui è parola nell’art. 16, ult. co., Cost., possa annoverarsi anche quello dell’acclarato abbandono dell’adesione alla causa terroristica, accompagnato dalla “riconversione” ai valori fondanti la Repubblica (accertamento, questo, che francamente appare essere assai problematico).

alle grida degli altri»⁷⁷. A quanti si mostrano preoccupati di salvaguardare (anche – come si è veduto richiamando il decreto Salvini – con misure abnormi e francamente odiose) la nostra *identità nazionale* occorre in modo fermo replicare che, abdicando ai doveri di solidarietà in ciascuna delle loro espressioni e in tutte assieme, smarriamo – se ne abbia o no la consapevolezza – la nostra *identità costituzionale*, tradiamo cioè noi stessi, la nostra cultura occidentale, la nostra stessa dignità, allo stesso tempo insensatamente rinunciando ai frutti che possono venire dall’immigrazione che è, sì, un problema ma, più ancora, è una risorsa preziosa alla quale a piene mani attingere⁷⁸.

La solidarietà restituisce un senso alla nostra esistenza, illumina e vivifica la nostra appartenenza ad una comunità che vuol trasmettere anche a coloro che verranno i valori nei quali si è riconosciuta al momento della fondazione della Repubblica, nei quali crede e per i quali opera.

77. Al magistero di Papa Francesco si è, tra gli altri, richiamato A. Randazzo, *Immigrazione e volontariato*, in AA.VV., *Immigrazione e condizione giuridica dello straniero*, cit., p. 320.

78. Su ciò, di recente, M. Miedico, *Il fenomeno migratorio: una risorsa da valorizzare*, in www.federalismi.it, num. spec., 2/2019, 25 marzo 2019.