



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2017 FASC. III

(ESTRATTO)

**ANTONIO RUGGERI**

**IL PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ ALLA PROVA DEL  
FENOMENO MIGRATORIO**

30 OTTOBRE 2017

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

**Antonio Ruggeri**  
**Il principio di solidarietà alla prova del fenomeno migratorio\***

SOMMARIO: 1. *La solidarietà tra modello costituzionale ed esperienza: un principio esigente ed onnipervasivo, idoneo ad adattarsi camaleonticamente ai contesti ai quali si applica.* – 2. *Una questione sopravvalutata, in relazione al carattere aperto o chiuso del catalogo dei doveri costituzionali, e il rapporto complesso che s'intrattiene tra l'eguaglianza e la solidarietà.* – 3. *Carattere "circolare" della relazione intercorrente tra la solidarietà e i diritti fondamentali per un verso, i principi fondamentali restanti per un altro.* – 4. *Le prestazioni di solidarietà sollecitate dalla condizione d'immigrato o di migrante.* – 5. *La forma più matura di solidarietà: aiutare gli immigrati a custodire la propria identità costituzionale e, allo stesso tempo, ad integrarsi nell'ordinamento di arrivo.* – 6. *La drammatica condizione in cui versano i migranti e le vistose carenze esibite dallo Stato e, più ancora, dalla Comunità internazionale e dall'Unione europea nel dar loro accoglienza e ristoro.*

1. *La solidarietà tra modello costituzionale ed esperienza: un principio esigente ed onnipervasivo, idoneo ad adattarsi camaleonticamente ai contesti ai quali si applica*

Il titolo della riflessione che mi accingo a svolgere ha al suo interno una parola-chiave che, grazie alla centralità di posto assegnatole, fa da ponte o da snodo tra i termini che compongono il titolo stesso. Il lemma "prova" evoca, infatti, subito l'idea del passaggio dal modello costituzionale all'esperienza, dovendosi stabilire se (e fino a che punto) il primo resista e riesca a farsi valere davanti alla seconda, specie in considerazione del fatto che quest'ultima, quale che sia il modo con cui sia valutata, per comune riconoscimento si presenta imponente, esorbitante da qualunque schema per la sua descrizione in passato forgiato.

È perciò evidente che il primo passo da fare è cercare di mettere a punto il modello stesso, ricostruendone, sia pure con la sintesi imposta a quest'analisi, i lineamenti e i contenuti essenziali.

Qui, tuttavia, si va subito incontro ad una prima difficoltà, a motivo del fatto che il modello – è ormai provato – non può essere apprezzato come si conviene ad un piano teorico-astratto, *in vitro*, esso stesso rimandando per la sua parte all'esperienza e da questa in copiosa misura attingendo al fine della sua complessiva, incessante riconformazione<sup>1</sup>. È risaputo infatti che parole antiche, quali quelle di diritto soggettivo o di dovere giuridico, si caricano col tempo di inusuali valenze e proprio i principi fondamentali che assai spesso vi danno voce, col riferimento in essi fatto a valori transepocali, se non pure autenticamente universali, a partire da quelli di libertà ed eguaglianza<sup>2</sup>, vanno soggetti a profonde evoluzioni e, a conti fatti, a vere e proprie trasformazioni strutturali la cui consistenza si rende palese solo col tempo, grazie alla osservazione retrospettiva di talune esperienze, fatte quindi oggetto di sistemazione teorica continuamente aggiornata. L'esperienza è, appunto, il luogo in cui tutto ciò viene ad emersione; è essa ad offrire i materiali che danno la misura del cambiamento; un'esperienza che va, peraltro, considerata in ogni suo aspetto o manifestazione, rilevando quale esperienza normativa, giurisprudenziale, amministrativa, meramente fattuale. Ed è chiaro allora che diventa assai arduo liberarsi dal laccio di una sterile e soffocante autoreferenzialità, quale si ha ogni

---

\* Relazione al Convegno su *Cittadinanza, immigrazione e diritti: i sistemi di welfare alla prova delle nuove dinamiche migratorie*, Udine 27 ottobre 2017, alla cui data lo scritto è aggiornato. Avverto che, a fronte della vastità del campo materiale attraversato da questa riflessione e della complessità delle questioni teoriche da esso emergenti, i richiami di letteratura saranno qui ridotti all'essenziale.

<sup>1</sup> E, poiché l'esperienza è attraversata da un moto perenne, parimenti in moto è la Costituzione, che è appunto nel suo divenire [della Costituzione come *processo*, più e prima ancora che come *atto*, discorre soprattutto A. SPADARO, *Dalla Costituzione come "atto" (puntuale nel tempo) alla Costituzione come "processo" (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in *Quad. cost.*, 3/1998, 343 ss.; a riguardo del moto della Costituzione, v., poi, M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, 1/2013, 1° marzo 2013].

<sup>2</sup> ... costitutivi di quella che si è altrove chiamata la *coppia assiologica fondamentale* (l'espressione trovasi, tra gli altri miei scritti, in *Lacune costituzionali*, in *Rivista AIC*, 2/2016, 18 aprile 2016, 12 s.).

qual volta l'oggetto del giudizio si fa, per la sua parte, parametro o, comunque, non può essere tenuto fino in fondo, innaturalmente separato da questo.

A tutto ciò si aggiunga un dato al quale va prestata la massima attenzione; ed è che quello di solidarietà appare essere un principio particolarmente esigente o ambizioso e – ciò che più importa – onnipervasivo. Si dirà che ogni principio fondamentale lo è e che uno degli indici della “fondamentalità” è appunto dato – secondo la magistrale indicazione teorica di una non dimenticata dottrina<sup>3</sup> – dalla vocazione dei principi<sup>4</sup> che per sé la rivendicano alla loro affermazione “tirannica”. Questo che è un tratto distintivo di ogni canone posto a base dell'ordinamento<sup>5</sup> si presenta tuttavia in forme particolarmente evidenti e pronunziate nel principio qui nuovamente preso in esame.

D'altro canto, come la stessa Carta riconosce, non v'è ambito materiale (politico, economico, sociale) che possa restare sottratto alla “copertura” e qualificazione da parte della solidarietà, che perciò si declina al plurale e, pur restando – come si vedrà a momenti – sempre identica a sé nella sua struttura costitutiva elementare, si articola variamente negli ambiti sui quali si dispone e svolge, assumendo sembianze continuamente cangianti ed adeguate ai contesti ai quali si applica.

Si faccia subito caso alla differenza rispetto ai diritti fondamentali, in ispecie a quelli di prima e seconda generazione – come sono, ancora oggi, chiamati, pur nella ormai acquisita consapevolezza delle non lievi difficoltà cui va incontro ogni tentativo volto a tenerli rigorosamente distinti –, i quali hanno campi diversi in cui si fanno valere. Un diritto fondamentale può essere (ed effettivamente è), per il modo con cui è usualmente rappresentato, di questo o quel tipo o di questa o quella specie; la solidarietà, di contro, si mostra refrattaria ad essere catalogata, ingabbiata, ricorrendo ad una sola sistemazione *quale che sia*: è, infatti, un dovere che camaleonticamente si trasforma ed adegua all'ambiente in cui si trova, confondendosi con esso. La qual cosa – com'è chiaro – rende estremamente disagiata il compito di chi è chiamato a dare una descrizione delle sue complessive movenze per quanto possibile esaustiva.

## *2. Una questione sopravvalutata, in relazione al carattere aperto o chiuso del catalogo dei doveri costituzionali, e il rapporto complesso che s'intrattiene tra l'eguaglianza e la solidarietà*

Le succinte e palesemente incomplete notazioni appena svolte giovano, ad ogni buon conto, a ridimensionare e – direi – a sdrammatizzare un'antica e vessata questione, in merito al carattere chiuso ovvero aperto della clausola relativa ai doveri inderogabili, di cui all'art. 2 della Carta. Una disputa che, a mia opinione, non ha motivo di esistere, per la elementare ragione che è nel DNA stesso della solidarietà (e, perciò, dei doveri in cui essa prende corpo) non rinchiudersi asfitticamente in schemi teorici monotipici bensì di aprirsi e – vorrei dire – donarsi all'esperienza, ovunque si manifesti il bisogno di prestazioni di un uomo a beneficio di un altro uomo, quali che ne siano la natura, le forme espressive e gli effetti.

Certo, ci sono doveri costituzionalmente tipizzati e ricadenti negli ambiti materiali (politico, economico, sociale) indicati nel disposto costituzionale appena richiamato<sup>6</sup>. Ma ogni forma di

---

<sup>3</sup> Ovvio il riferimento al pensiero di C. Schmitt, su cui è piovuta – come si sa – un'autentica messe di studi variamente orientati.

<sup>4</sup> ... e, risalendo, dei valori cui gli stessi danno voce in seno alla Costituzione e, distributivamente, all'intero ordinamento dagli stessi fondato. Non indugio, ad ogni buon conto, qui sulla vessata questione relativa alla distinzione tra principi e valori, termini che esclusivamente per scorrevolezza espositiva userò talora in modo promiscuo.

<sup>5</sup> In esso, infatti, si specchia e nel modo più genuino ed immediato traduce l'essenza dei valori pregiuridici in nome dei quali l'ordinamento è stato rigenerato nella sua struttura costituzionale dopo l'immane tragedia della seconda grande guerra.

<sup>6</sup> Per un chiaro quadro di sintesi, dopo F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano 2002, e AA.VV., *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, a cura di R. Balduzzi - M. Cavino - E. Grosso - J. Luther, Giappichelli, Torino 2007, v., di recente, A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 20 aprile 2015, nonché in *Principi costituzionali*, a cura di L. Ventura e A. Morelli, Giuffrè, Milano 2015, 305 ss., e, *amplius*, F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bononia University Press, Bologna 2016.

prestazione ed ogni prestazione data, personale o patrimoniale che sia, secondo quanto stabilisce l'art. 23, può ricondursi al principio di solidarietà, costituirne cioè svolgimento e conferma.

Qui, nuovamente si ha riprova del carattere circolare che è proprio del rapporto intercorrente tra modello ed esperienza. L'art. ora cit. rimanda, infatti, alla legge e questa può, perciò, far espandere ovvero, in via di mera ipotesi, contrarre l'area entro la quale la solidarietà si manifesta<sup>7</sup>: immaginare nuove forme di solidarietà, di cui si abbia quindi riscontro nella legge, equivale nei fatti ad introdurre doveri nuovi di solidarietà che, veicolati dall'art. 23, si saldano quindi alla *Grundnorm* dell'art. 2.

È ovvio che le prestazioni hanno (e devono avere) pur sempre un orientamento teleologico (o, meglio, assiologico-sostanziale) nella solidarietà, rinvenendo in se stesse il fondamento e il fine, nell'assunto che ogni essere umano è (e deve diventare) una risorsa preziosa per ogni altro e, perciò, della società cui tutti appartengono. Contrariamente alle apparenze, la legge di cui è parola nell'art. 23 non ha, dunque, carta bianca, non può cioè fare e disfare a piacimento le prestazioni dalla stessa istituite e regolate, dovendo pur sempre e fermamente tendere all'obiettivo dell'affermazione della solidarietà, la quale – come si vede – si ritrova ad essere parametro di... *se stessa*, vale a dire delle prestazioni che ad essa fanno richiamo al fine della giustificazione della loro esistenza<sup>8</sup>.

Il fine costituzionale della solidarietà, ad ogni buon conto, è chiaro; lo si può cogliere ed apprezzare come si conviene grazie alla consecuzione non casuale in cui stanno nella trama costituzionale libertà, doveri, eguaglianza. Il ponte che unisce il primo all'ultimo termine è appunto dato dalla solidarietà: è quest'ultima che dà modo alla libertà di risolversi nella eguaglianza (specie nella sua declinazione sostanziale), così come a questa di tradursi in quella<sup>9</sup>, ciascun termine acquistando teorico e pratico senso solo nel suo appoggiarsi agli altri, tutti così facendo appunto "sistema"<sup>10</sup>. La rimozione degli ostacoli di cui tratta il secondo comma dell'art. 3, allo scopo di dar modo a ciascun essere umano di portare a compimento i propri progetti di vita, non potrebbe aversi se non ispirandosi alla solidarietà, affermandosi dunque per il tramite di questa. Appagandosi il bisogno di libertà e realizzandosi l'eguaglianza, anche (e soprattutto) per il tramite della solidarietà, acquista pratico senso la dignità, che altrimenti resta vuota parola solo retoricamente enunciata. Come si è tentato di mostrare altrove<sup>11</sup>, la solidarietà, unitamente alla fedeltà alla Repubblica, è la dignità *in action*.

Il rapporto intercorrente tra eguaglianza e solidarietà appare invero essere complesso<sup>12</sup>. Per un verso, infatti, la prima è condizione della seconda, è la base su cui questa può (e deve) poggiare, non immaginandosi pretese di prestazioni da parte di soggetti che già in partenza versino in condizioni di sostanziale discriminazione a beneficio di chi è invece stato dalla sorte avvantaggiato. Per un altro verso, però, è proprio dalla solidarietà – come si è appena rilevato – che vengono le risorse e la spinta per l'affermazione dell'eguaglianza, che rimarrebbe altrimenti senza significato, anzi espressiva di

---

<sup>7</sup> Plurime ragioni, la cui esposizione richiederebbe uno spazio ora non disponibile e che riportano, per un verso, alla crescita degli impegni gravanti sui pubblici poteri specie in ambito economico-sociale e, per un altro, all'infittirsi dei vincoli discendenti dalla Comunità internazionale e dall'Unione europea, depongono tuttavia nel senso dell'allargamento continuo dell'area in cui si richiedono manifestazioni di solidarietà, piuttosto che in quello della sua riduzione.

<sup>8</sup> È pertanto chiaro che la legge chiamata a scendere in campo dall'art. 23 soggiace ad un sindacato di ragionevolezza, in una delle sue più genuine e qualificanti espressioni, vale a dire quale congruità della norma, a un tempo, al fatto e al valore. La rispondenza alla solidarietà, infatti, rimanda in ordine al suo congruo apprezzamento alla situazione di fatto e, perciò, in buona sostanza, alla condizione in cui versano i soggetti che ne hanno il più pressante e urgente bisogno.

<sup>9</sup> Con specifico riguardo alle mutue implicazioni che si intrattengono tra libertà ed eguaglianza, v., part., G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari, 2009.

<sup>10</sup> Al "sistema", non a caso, la giurisprudenza fa in modo insistito richiamo (*ex plurimis*, Corte cost. sentt. nn. [236 del 2011](#); [264 del 2012](#); [1, 85, 170 e 202 del 2013](#); [10 e 49 del 2015](#); [63 del 2016](#); [124 del 2017](#)). La qual cosa vale non soltanto al fine, specificamente avuto di mira dalla giurisprudenza stessa, di tener conto ogni volta dell'insieme dei beni della vita o interessi costituzionalmente protetti, assicurandone un'adeguata ponderazione, ma, più e prima ancora, allo scopo d'intendere in modo compiuto gli enunciati che li riguardano, i quali hanno tutti bisogno di alimentarsi a vicenda, rigenerandosi semanticamente per le complessive esigenze dei singoli casi, secondo quanto si avrà modo di vedere meglio a momenti.

<sup>11</sup> ... nel mio *Appunti per una voce di Enciclopedia sulla dignità dell'uomo*, in [Dirittifondamentali.it](#), 15 aprile 2014, § 3.

<sup>12</sup> Raguagli sul punto, di cruciale rilievo, nel mio *Eguaglianza, solidarietà e tecniche decisorie nelle più salienti esperienze della giustizia costituzionale*, in [Rivista AIC](#), 2/2017, 18 maggio 2017, spec. 5 ss.

un'autentica beffa a danno delle persone maggiormente vulnerabili e bisognose, se priva dell'alimento e del sostegno da parte di quella.

### 3. Carattere "circolare" della relazione intercorrente tra la solidarietà e i diritti fondamentali per un verso, i principi fondamentali restanti per un altro

La circolarità ha una più larga ed espressiva valenza, estendendosi al rapporto tra solidarietà e diritti fondamentali in genere per un verso, solidarietà ed altri principi fondamentali per un altro.

Ancora una volta, non è concepibile la richiesta di prestazioni di solidarietà da parte di coloro cui sono negati i diritti; è pur vero, però, che questi ultimi possono ricevere sostegno e alimento dalla solidarietà. Le due parti di cui si compone l'art. 2 della Carta si fanno dunque reciprocamente rimando, si dispongono in circolo, componendosi in unità inscindibile e complessivamente significativa<sup>13</sup>.

I diritti fondamentali – si è tentato altrove di mostrare<sup>14</sup> – sono bisogni elementari dell'uomo il cui appagamento è condizione di un'esistenza "libera e dignitosa"; come tali, non possono non essere riconosciuti a tutti gli uomini: com'è stato fatto notare da una sensibile dottrina<sup>15</sup>, i diritti umani "per essere tali, debbono fare a meno del distinguo tra 'noi' e 'loro'"<sup>16</sup>. Un diritto fondamentale riservato ai soli cittadini sarebbe, dunque, un ossimoro costituzionale, un'autentica *contradictio in adiecto*, per effetto di siffatta chiusura negandosi *in nuce* la "fondamentalità" del diritto<sup>17</sup>. E non è casuale il fatto che il riferimento positivo che, nel modo più genuino ed immediato, evoca il concetto di diritto fondamentale venga dal disposto dell'art. 36, che poi è filiazione diretta dell'art. 1 in cui – sempre non a caso – è fatto richiamo ai valori del lavoro e della democrazia, composti in unità significativa ed internamente inscindibile.

Mi permetto al riguardo di fare una piccola precisazione ad un pensiero, come di consueto profondo, del compianto S. Rodotà, col quale ci ricorda che "le più significative innovazioni costituzionali del secondo dopoguerra si colgono essenzialmente nelle costituzioni dei 'vinti', quella italiana del 1948 e il *Grundgesetz*, la Legge fondamentale tedesca del 1949 ... Nella prima il riferimento iniziale è il lavoro, nella seconda la dignità"<sup>18</sup>. Quest'ultima, infatti, che pure dispone – com'è noto – di specifici riferimenti costituzionali, è già *in nuce* nel richiamo al lavoro, nel suo fare tutt'uno col carattere democratico della Repubblica, secondo quanto è espressamente dichiarato nel già cit. art. 36.

Secondo una efficace espressione di Papa Francesco, che peraltro sul punto è tornato innumeri volte, il lavoro "fa parte del piano di amore di Dio" ed "è un elemento fondamentale per la dignità di una persona. *Il lavoro, per usare un'immagine, ci 'unge' di dignità, ci riempie di dignità; ci rende simili a Dio, che ha lavorato e lavora, agisce sempre; dà la capacità di mantenere se stessi, la propria famiglia, di contribuire alla crescita della propria Nazione*"<sup>19</sup>.

---

<sup>13</sup> La radice di tutto ciò è da intravedere, a mia opinione, nella componente deontica insita nella struttura degli stessi diritti fondamentali [se n'è iniziato a discorrere in A. RUGGERI - A. SPADARO, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in AA.VV., *Libertà e giurisprudenza costituzionale*, a cura di V. Angiolini, Giappichelli, Torino 1992, 221 ss., nonché in *Pol. dir.*, 1991, 343 ss., da cui, volendo, possono aversi maggiori ragguagli sul punto, di cruciale rilievo].

<sup>14</sup> ... nel mio [Cosa sono i diritti fondamentali e da chi e come se ne può avere il riconoscimento e la tutela](#), in questa [Rivista, Studi, 2016/II](#), 30 giugno 2016, 263 ss. Cfr. i punti di vista al riguardo manifestati in occasione del Convegno del Gruppo di Pisa su *Cos'è un diritto fondamentale?*, Cassino 10-11 giugno 2016, nella [Rivista telematica del Gruppo di Pisa](#), nonché, ora, da A. CELOTTO, *Diritti (diritto costituzionale)*, in *Dig./Disc. Pubbl.*, Agg., 2017, 261 ss.

<sup>15</sup> V. ANGIOLINI, *Diritti umani. Sette lezioni*, Giappichelli, Torino 2012, 6.

<sup>16</sup> Su ciò, sotto un peculiare aspetto, anche A. SAIITA, [Il concetto di "noi" e di "altri" nella Costituzione e nella C.E.D.U.](#), in in questa [Rivista, Studi, 2014](#), 4 novembre 2014.

<sup>17</sup> Parrebbero far eccezione a siffatta conclusione i diritti politici, sui quali nondimeno si tornerà tra non molto.

<sup>18</sup> *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari 2014, 47.

<sup>19</sup> Udienza generale del 14 ottobre 2015 (mia la sottolineatura).

Ora, l'appagamento dei bisogni elementari in parola non potrebbe aversi al di fuori della solidarietà, in ciascuna delle sue espressioni, tanto cioè nei rapporti tra pubblici poteri e individui quanto in quelli di questi ultimi *inter se*<sup>20</sup>. Ed è chiaro che le più consistenti prestazioni di solidarietà naturalmente si orientino (e debbano orientarsi) verso le persone maggiormente deboli ed esposte, quelle che vanno incontro ai maggiori ostacoli alla realizzazione della loro personalità (per riprendere nuovamente l'efficace formula dell'art. 3), tra le quali appunto gli immigrati e i migranti.

I principi fondamentali poi – come si sa – si implicano a vicenda, al punto che nessuno di essi può acquistare e mantenere senso se non avvalendosi dell'appoggio degli altri. È questa, come si accennava poc'anzi, *in nuce*, l'idea di “sistema”, per il modo con cui può aversene riscontro e conferma nell'esperienza.

Si consideri, ad es., il principio di unità-indivisibilità della Repubblica di cui si può predicare l'esistenza a condizione che i diritti e doveri, di cui è parola nell'art. 2, siano riconosciuti in pari misura in ogni parte del territorio nazionale. L'unità, infatti, non si ha unicamente perché (e fino a quando) l'integrità territoriale è fatta salva ma anche (e soprattutto) per il fatto che non si hanno discriminazioni in ordine al godimento dei diritti fondamentali ed all'adempimento dei doveri inderogabili. L'unità fa perciò naturalmente rimando ai principi di cui agli artt. 2 e 3, alimentandosi anche dalla (e sorreggendosi sulla) solidarietà<sup>21</sup>.

Questa conclusione – come si tenterà di mostrare – è di particolare rilievo ai nostri fini; e a fronte di alcune critiche, stancamente ricorrenti, affacciate da quanti dichiarano a gran voce che l'apertura ai migranti mette a rischio la nostra identità costituzionale, occorre con molta fermezza replicare che, di contro, è proprio grazie alla solidarietà offerta a persone che non hanno avuto la nostra stessa fortuna, nella varietà delle sue forme e intensità delle sue espressioni, che l'identità stessa si fa e incessantemente rinnova e può, perciò, trasmettersi integra anche alle generazioni che verranno. Forse che, infatti, la solidarietà non rientra tra i principi fondanti la Repubblica nata dalla resistenza? Lasciar fuori dal quadro dei fini-valori costitutivi della Repubblica la solidarietà equivale a far luogo ad una rappresentazione monca e, a conti fatti, deformante e – vorrei dire – misera del sistema costituzionale; e, poiché i principi fondamentali sono tutti e in egual misura indispensabili per la composizione di quest'ultimo e la sua implementazione nell'esperienza, ecco che col venir meno anche di uno solo di essi cadrebbe l'insieme cui gli stessi appartengono.

Lo stesso principio enunciato nell'*incipit* della Carta, quello democratico, non avrebbe alcun senso in una società in cui regna la divisione e l'egoismo. Come ci ha, non molto tempo addietro, rammentato ancora S. Rodotà, “l'esperienza storica ci mostra che, se diventano difficili i tempi per la solidarietà, lo diventano pure per la democrazia”<sup>22</sup>.

Allo stesso modo, nessun senso avrebbe la contrazione della sovranità a beneficio di organizzazioni internazionali costituite al servizio della pace e della giustizia tra le nazioni se il transito di quote crescenti della sovranità stessa verso l'esterno non fosse accompagnato, sorretto, giustificato da prestazioni di solidarietà sia tra gli Stati appartenenti alle organizzazioni medesime e sia pure di queste verso gli Stati, nonché di tutti assieme nei riguardi di individui e gruppi sociali afflitti dal dramma della guerra e dell'ingiustizia.

Il disposto dell'art. 11 fa tutt'uno – come si sa – col riconoscimento dei valori di libertà, eguaglianza, democrazia che, in un mondo in cui sono diffuse guerre ed ingiustizie, come la storia

---

<sup>20</sup> Usuale, dopo S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc.*, 1996, 1 ss., la bipartizione della solidarietà in verticale o paternalista e orizzontale o fraterna (per tutti, F. GIUFFRÈ, *I doveri di solidarietà sociale*, in AA.VV., *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, cit., 36 ss., e F. RETUS, *Il principio di solidarietà*, in AA.VV., *Principi costituzionali*, a cura di L. Mezzetti, Giappichelli, Torino 2011, 820).

<sup>21</sup> Stranamente, questo passaggio rimane sotto traccia persino nelle indagini della più avvertita dottrina che fatica a prendere consapevolezza del fatto che anche l'unità-indivisibilità della Repubblica, al pari degli altri principi fondamentali, ha bisogno di tenersi dalla solidarietà.

<sup>22</sup> I riferimenti sono tratti da *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, cit., 10; significativa è, poi, la conclusione: “Nessuno può essere condannato alla solitudine e all'abbandono senza che questo determini una perdita radicale di legittimità delle istituzioni pubbliche, con effetti evidenti sulla possibilità stessa di continuare a classificare un sistema tra quelli democratici” (114).

c'insegna, si trovano esposti a grave rischio. La solidarietà, anche nelle sue proiezioni *extra moenia*, è dunque il collante che unisce e salda tutti i valori in parola.

Come la più avvertita dottrina da tempo ed insistentemente segnala, i problemi dei migranti – per restare al tema che specificamente ci occupa – non possono essere neppure in minima parte risolti e i nodi strutturali che li avvolgono sciolti senza un deciso ed organico piano di interventi volto alla pacificazione dei Paesi da cui i migranti provengono ed alla complessiva affermazione in essi dei valori restanti. Un piano che – come si dirà meglio a momenti – ha da essere messo a punto in seno alla Comunità internazionale e col fattivo concorso proprio delle organizzazioni, tra le quali l'Unione europea, che rivendicano per sé “copertura” costituzionale e reclamano prestazioni da parte degli Stati in spirito di “leale cooperazione”. Pretese, queste, che possono ragionevolmente essere avanzate a condizione che l'azione complessiva della Comunità e delle organizzazioni suddette si volga, senza esitazione alcuna e con chiarezza d'intenti, all'effettivo perseguimento della causa della pace e della giustizia e, per ciò pure, all'appagamento dei valori di libertà, eguaglianza, dignità.

Un primato del diritto internazionale o sovranazionale fine a se stesso non avrebbe, *non ha*, alcun senso, che invece deve conquistarsi ogni giorno sul campo, mostrando di meritarselo<sup>23</sup>.

Un ordinamento è autenticamente democratico ed una società può dirsi davvero pacificata e giusta, fatta di uomini liberi ed eguali, unicamente se forte e diffusamente avvertito è il bisogno di esportare anche altrove i valori che sono alla base dell'uno e dell'altra e, di conseguenza, si posseggono le risorse per potervi fare luogo: la prima e più efficace di esse è, appunto, la solidarietà. Ancora la sensibile dottrina sopra richiamata avverte del rischio di “rimpicciolire” e – mi permetto di aggiungere – immiserire l'idea di “prossimo”, che ha il diritto a ricevere prestazioni di solidarietà, con l'idea di “prossimità”, ridotta così “a un fatto fisico, territoriale ... Il pericolo sta nel trasformare così la solidarietà in separazione, nel chiudersi in una solidarietà ‘oppositiva’, quasi una contraddizione in termini, che abbraccia i simili e i vicini e si arresta al comparire dell'altro”<sup>24</sup>.

#### 4. *Le prestazioni di solidarietà sollecitate dalla condizione d'immigrato o di migrante*

Si tratta a questo punto di stabilire, con specifico riguardo al tema qui interessante, quali siano le prestazioni di solidarietà sollecitate dalla condizione d'immigrato o di migrante.

Occorre al riguardo fare preliminarmente chiarezza in merito al significato del sintagma “fenomeno migratorio” presente nel titolo dato a questa riflessione, per ciascuna delle sue componenti valendo prestazioni varie per forma, intensità, effetti. Diversa è, infatti, la condizione degli immigrati rispetto a quella dei migranti<sup>25</sup>: questi ultimi, diversamente dai primi, hanno molte volte bisogno di una preliminare prestazione di solidarietà sotto la forma del soccorso, versando assai spesso in evidente ed imminente pericolo di vita, come peraltro testimoniano i frequenti casi di persone che la perdono senza che nemmeno se ne abbia conoscenza<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> A mia opinione, dunque, la “copertura” dell'art. 11 non può essere assiomaticamente affermata, data per dimostrata una volta per tutte, richiedendo piuttosto di essere verificata in concreto, giorno dopo giorno e atto dopo atto.

Credo che di questa indicazione teorica il nostro giudice delle leggi, come pure ogni altro operatore, farebbe bene a tenere conto, specificamente in presenza di contrasti tra diritto interno e diritto eurounitario bisognosi di essere ripianati con la tecnica usuale del bilanciamento secondo valore.

<sup>24</sup> S. RODOTÀ, *op. cit.*, 86.

<sup>25</sup> Maggiori ragguagli sul punto possono, volendo, aversi dal mio [I diritti fondamentali degli immigrati e dei migranti, tra la linearità del modello costituzionale e le oscillazioni dell'esperienza](#), in questa *Rivista*, *Studi*, 2017/2, 12 luglio 2017, 364 ss.; utili indicazioni anche da AA.VV., *Il diritto in migrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri*, Editoriale Scientifica, Napoli 2017.

<sup>26</sup> Come si sa, il Mediterraneo si è purtroppo ormai trasformato in un colossale cimitero che ospita un numero non calcolabile di vite perdute (solo lo scorso anno su 180.000 arrivi pare che siano stati più di 5.000 i morti per annegamento: R. SOMMELLA, *I costi e i benefici per l'Italia della politica di accoglienza*, in *Corriere della Sera*, 20 luglio 2017).

Il soccorso è, dunque, la prima espressione di solidarietà offerta ai migranti; la seconda è l'accoglienza e la terza è (o, meglio, *dovrebbe* essere) lo smistamento. Agli immigrati, invece, all'accoglienza fa (o *dovrebbe* fare) seguito la inclusione e, per concludere, l'integrazione.

Il "fenomeno migratorio" esibisce, dunque, una struttura internamente composita, riferendosi ad esperienze che richiedono di essere tenute distinte, ciascuna delle quali sollecita l'adozione di prestazioni diverse di solidarietà. La circostanza per cui in ogni caso si ha a che fare con persone in movimento, che si spostano da un territorio all'altro, non autorizza per ciò solo alla messa in atto di un trattamento unitario, perlomeno sotto ogni aspetto, e pertanto a far luogo ad un discorso parimenti unitario che ne dia la rappresentazione.

Cruciale rilievo va assegnato al rapporto col territorio, in particolare al carattere tendenzialmente stabile dello stesso, quale si ha con riguardo alla immigrazione (nella sua ristretta e propria accezione), vale a dire al fatto che il territorio stesso sia prescelto quale luogo su cui mettere radici e fondare le proprie aspettative di vita.

Ormai una schiera crescente di studiosi va in vario modo argomentando l'idea che la stessa *summa divisio* tra cittadini e stranieri (o, più largamente, "non cittadini") richieda di essere complessivamente ripensata laddove si riscontri un comune e stabile legame col territorio<sup>27</sup>. Si possono battere molte vie per raggiungere la meta, e da tempo ne è indicato il tracciato: il punto di approdo, nondimeno, rimane in modo fermo fissato e in esso nessuna discriminazione si ha (o *dovrebbe* aversi...), in ordine al godimento dei diritti fondamentali ovvero all'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà, tra persone che comunque condividono le medesime esperienze di vita<sup>28</sup>.

Non importa ora dire se a questo fine sia più giusto rivedere *ab ovo* l'idea di cittadinanza, estendendone il riconoscimento a coloro che risiedono da un certo tempo nel territorio dello Stato o a coloro che in esso sono nati da genitori stabilmente residenti<sup>29</sup>, ovvero se convenga mantenere l'antica separazione tra cittadini e stranieri, allo stesso tempo però dotando questi ultimi dei medesimi diritti e doveri di quelli. Con ogni probabilità, l'unica vera, e ovviamente non secondaria, differenza tra la prima via e la seconda è che quest'ultima non porterebbe al riconoscimento altresì dei diritti politici, perlomeno al di fuori dell'ambito ristretto delle elezioni locali. Siffatta delimitazione tuttavia

<sup>27</sup> È singolare che i diritti e doveri connessi allo *status* di cittadino siano riconosciuti per il mero fatto del possesso dello *status* medesimo, pur laddove nessun legame vi sia più o vi sia mai stato tra il singolo e il territorio, nel mentre sono negati (specificamente i primi o alcuni di essi) ai non cittadini. Lo scollamento tra cittadinanza e territorio costituisce, a mia opinione, un'autentica, inspiegabile aporia di costruzione della teoria costituzionale.

<sup>28</sup> Di questa idea mi sono dichiarato in altri luoghi, ai quali per brevità ora rimando, anche per ulteriori richiami di letteratura (v., dunque, di recente, il mio *I diritti fondamentali degli immigrati e dei migranti*, cit., spec. 373). Sui doveri dei migranti, ora, seppur da un non coincidente punto di vista, anche L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in *Rivista AIC*, 3/2017, 2 agosto 2017, 25 ss.

<sup>29</sup> Le animate dispute che hanno accompagnato il sofferto cammino del disegno di legge sullo *ius soli* rendono, per la loro parte, testimonianza delle resistenze cui va incontro l'idea di solidarietà prima di potersi affermare e radicare nel tessuto sociale ed ordinamentale (nutrita la produzione di scritti sull'argomento: per tutti, rimando qui ad A. RAUTI, *Lo ius soli In Italia: alla vigilia di una possibile svolta?*, in *Rivista AIC*, 3/2017, 25 settembre 2017, e, nella stessa *Rivista*, 26 settembre 2017, S. FABIANELLI, *Le radici dello ius soli: il criterio territoriale di acquisto della cittadinanza negli ordinamenti di Italia e Francia*; inoltre, E. GALLI DELLA LOGGIA, *Lo ius soli e i dubbi legittimi*, e *Ipocrisie e ius soli*, entrambi in *Corriere della Sera*, rispettivamente, 24 settembre e 1 ottobre 2017). Una soluzione di compromesso è, ora, affacciata da una sensibile dottrina, che prospetta la sostituzione dello *ius soli* con lo *ius culturae*, in base al quale verrebbe riconosciuta la cittadinanza ai minori che abbiano completato il ciclo delle scuole elementari (S. BRIGUGLIO, *Riforma della cittadinanza, un compromesso è possibile*, in *lavoce.info*, 6 ottobre 2017).

Altra questione è, poi, se convenga prevedere casi di revoca della cittadinanza, ad es. per motivi di sicurezza, per quanto siffatta misura sembri problematicamente conciliante col precetto di cui all'art. 22 cost. e, comunque, che giovi poco alla lotta al terrorismo internazionale (C. CASIELLO, *La strategia di contrasto ai foreign terrorist fighters e la revoca della cittadinanza*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2/2017, 341 ss.; con specifico riguardo alle misure adottate per far fronte al terrorismo, nella stessa *Rivista*, v. J. DE VIVO, *Sicurezza e diritti fondamentali: la risposta italiana e francese al terrorismo*, 3/2016, 715 ss., e W. NOCERINO, *Le norme italiane di contrasto al terrorismo: repressione e prevenzione tra diritto interno ed internazionale*, 4/2016, 1215 ss., e, ora, A. ALÌ, *Divieto di ingresso ed espulsione dello straniero dal territorio dello Stato per motivi di terrorismo: la sicurezza nazionale nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in AA.VV., *Il diritto in migrazione*, cit., 519 ss.).



– come mi affanno a dire da tempo<sup>30</sup> – non rinviene, a mia opinione, alcuna giustificazione: in particolare, non la ha a ripetere in modo tralaticio che altro è la rappresentanza c.d. “politica” ed altro ancora quella “amministrativa”. E ciò, ove si convenga a riguardo del fatto che il rapporto di rappresentanza che viene a determinarsi per effetto delle elezioni ha pur sempre natura “politica”, pur essendo poi diverso il livello istituzionale al quale esso si impianta e svolge. Né gioverebbe opporre che, per il tramite delle assemblee elettive nazionali, i non cittadini avrebbero modo di concorrere coi cittadini all’esercizio della sovranità, persino nella sua più elevata ed incisiva espressione, quale si ha in occasione della formazione delle leggi costituzionali e delle leggi di revisione costituzionale.

In disparte la circostanza per cui verrebbe, in tal modo, ad operarsi una inammissibile ordinazione gerarchica tra i principi di autonomia e di sovranità, ammettendosi la partecipazione agli organi che danno voce all’una e non pure a quelli in cui s’incarna l’altra, il vero è che – come si è, ancora non molto tempo addietro, fatto notare – non poche sono le occasioni offerte a non cittadini di condizionare variamente le manifestazioni di sovranità delle assemblee elettive (e, in genere, degli organi della direzione politica). Basti solo al riguardo pensare ai vincoli provenienti *ab extra* (dalla Comunità internazionale e dall’Unione europea), alcuni dei quali provvisti di forza costituzionale<sup>31</sup>, sì da obbligare alla loro osservanza atti, quali le leggi comuni, *per tabulas* espressivi di sovranità<sup>32</sup>.

Insomma, in un contesto segnato da una integrazione sovranazionale viepiù avanzata<sup>33</sup>, appare invero sempre più arduo argomentare la preclusione a danno di quanti stabilmente risiedono nel territorio dello Stato per ciò che concerne il godimento dei diritti politici. Che, poi, quest’esito comporti il sostanziale superamento dell’antica separazione tra cittadini e stranieri è ovviamente da mettere in conto. Vedo però discendere più vantaggi che costi da un’operazione siffatta, i quali si rendono palesi proprio dall’angolo visuale della solidarietà. Non si capisce, infatti, come possano pretendersi dai non cittadini prestazioni, praticamente estese ad ogni campo materiale, senza allo stesso tempo dar loro modo di concorrere all’adozione delle relative scelte: vale per il campo tributario (pagano le tasse così come le paghiamo noi), quello del lavoro, della famiglia, ecc.

La stessa giurisprudenza costituzionale, che pure tiene ferma in partenza la diversa condizione delle une e delle altre persone, tende sempre di più a far convergere, piuttosto che a divergere, le strade sulle quali esse camminano in vista del raggiungimento della meta della realizzazione dei loro progetti di vita. Residuano – è vero – alcune incrostazioni e oscillazioni non lievi ma, in buona sostanza, in ogni ambito materiale i diritti e i doveri sono ugualmente riconosciuti<sup>34</sup>. Persino il dovere

<sup>30</sup> Tra gli altri miei scritti, può al riguardo vedersi [I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali](#), in AA.VV., *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, a cura di C. Panzera - A. Rauti - C. Salazar - A. Spadaro, Editoriale Scientifica, Napoli 2016, 38 ss., nonché in questa [Rivista, Studi, 2017/1](#), 1° aprile 2015, 140 ss.; nell’*op. coll.* ora cit., v., inoltre, E. LAGANÀ, *La questione aperta dei diritti politici degli “stranieri” (con particolare riguardo al diritto di voto a livello locale)*, 415 ss., e P. COLASANTE, *L’attribuzione del diritto di voto ai non cittadini: prospettive di riforma e fonte competente*, in [Rivista AIC](#), 2/2016, 15 maggio 2016. Infine, A. RAUTI, nello scritto da ultimo cit., spec. al § 2, e, in prospettiva comparata, C. DI MAIO, *Profili di integrazione politica dello straniero. Una riflessione comparata tra Europa e Canada*, in [Federalismi.it](#), 19/2017, 11 ottobre 2017.

<sup>31</sup> Non ve l’hanno – secondo la tesi ormai invalsa – le norme pattizie della Comunità internazionale, alle quali nondimeno è riconosciuto rango “interposto” tra Costituzione e legge.

<sup>32</sup> Rimane, poi, ad oggi discussa la questione se le stesse leggi di forma costituzionale possano portare allo scioglimento dei vincoli suddetti, una volta che si convenga che essi risultano dotati della formidabile “copertura” offerta da principi fondamentali della Carta; e una questione – mi limito qui ad accennare *per incidens* – che, a mio modo di vedere, va risolta caso per caso in applicazione della “logica” dei bilanciamenti tra interessi costituzionalmente protetti.

<sup>33</sup> Indice eloquente della quale è la trasformazione profonda cui sono andati (e seguitano ad andare) soggetti tutti gli elementi costitutivi dello Stato (su di che, tra gli altri, i contributi al XXXI Convegno annuale dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti, su *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale: Sovranità – Rappresentanza – Territorio*, in [Rivista AIC](#), 3/2017, 2 agosto 2017, e, ora, A. SPADARO, *Le evoluzioni contemporanee dello Stato di diritto*, in *Lo Stato*, 8/2017, 139 ss., spec. 142 ss.).

<sup>34</sup> Con riguardo ai diritti sociali goduti dai non cittadini, tra i molti altri, G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali. L’esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Jovene, Napoli 2007, spec. 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*, Jovene, Napoli 2010, 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*

che più di ogni altro connota la condizione del cittadino e la tiene distinta (e persino contrapposta) rispetto a quella dello straniero, quello di difesa della patria, può vedere l'uno a fianco dell'altro allineati cittadini e non cittadini stabilmente residenti, tutti chiamati al suo adempimento<sup>35</sup>. D'altro canto, non si vede come possa inibirsi a coloro che si stabiliscono sul territorio dello Stato, eleggendo quest'ultimo quale loro nuova "patria"<sup>36</sup>, di concorrere coi cittadini alla difesa di se stessi, dei propri cari, dei beni minacciati dall'aggressore, esterno o interno che sia<sup>37</sup>.

La solidarietà è sempre tra (e/o verso) persone ed ha la radice da cui si alimenta nella dignità: in presenza di una comprovata comunanza di interessi e di esperienze di vita, la discriminazione sarebbe palesemente irragionevole e finirebbe col porsi in frontale contrasto con l'intera tavola dei principi costituzionali, a partire da quelli di democrazia, libertà, eguaglianza.

---

*dell'immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza*, a cura di F. Angelini - M. Benvenuti - A. Schillaci, Jovene, Napoli 2011, 367 ss.; 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, Passigli, Firenze 2012, 17 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Giappichelli, Torino 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, Il Mulino, Bologna 2013, 229 ss. e, della stessa, *Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), Focus Human Rights, 3/2014, 24 ottobre 2014; AA.VV., *Immigrazione e integrazione. Dalla prospettiva globale alle realtà locali*, I e II, a cura di F. Rimoli, Editoriale Scientifica, Napoli 2014; spunti anche nei contributi di AA.VV., *I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti*, a cura di E. Catelani e R. Tarchi, Editoriale Scientifica, Napoli 2015; AA.VV., *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, a cura di S. Gambino, Giappichelli, Torino 2015 (e part., *ivi*, N. PÉREZ SOLA, *La incidencia de la crisis económica en las políticas de integración de la inmigración*, 217 ss., e D. LOPRIENO, *Le prestazioni socio-assistenziali a favore dei migranti tra presunte esigenze di contenimento, crisi economica e paura dello straniero*, 239 ss.); 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, Editoriale Scientifica, Napoli 2016, e in *Immigrazione e condizione giuridica dello straniero*, a cura di G. Moschella e L. Buscema, Aracne, Roma 2016 (e, part., *ivi*, G. MOSCHELLA, *Immigrazione e tutela costituzionale dei diritti fondamentali*, 13 ss., e A.M. CITRIGNO, *Le giustificazioni della diversità nelle politiche di inclusione sociale in materia di immigrazione: l'orientamento della Corte costituzionale*, 121 ss.) e, ancora, M. LOSANA, "Stranieri" e principio costituzionale di uguaglianza, in [Rivista AIC](http://RivistaAIC), 1/2016, 29 febbraio 2016; S. BONFIGLIO, *Costituzionalismo meticcio. Oltre il colonialismo dei diritti umani*, Giappichelli, Torino 2016; A. LOLLO, *Eguaglianza e cittadinanza. La vocazione inclusiva dei diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano 2016; M. SAVINO, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in *Quad. cost.*, 1/2017, 41 ss.; P. CHIARELLA, *Il terzo incluso: problemi del fenomeno migratorio in Europa*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), 7/2017, 5 aprile 2017; A. ALBANESE, *Non discriminazione, uguaglianza e ragionevolezza nella garanzia dei diritti sociali degli immigrati. L'approccio della Corte EDU e della Corte costituzionale*, Intervento al Convegno su *Immigrazione e diritti fondamentali*, cit., e, pure *ivi*, C. PANZERA, *Immigrazione e diritti nello Stato regionale. Spunti di riflessione*; R. CARIDÀ, *I diritti di cittadinanza inclusiva tra esigenze di sicurezza e doveri di solidarietà*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), 14/2017, 12 luglio 2017; M. AMBROSINI, *Immigrati stranieri e famiglie italiane: la formazione di un welfare parallelo, tollerato, misconosciuto*, in AA.VV., *Il diritto in migrazione*, cit., 317 ss. Infine, in prospettiva di diritto comparato, G. ROMEO, *La cittadinanza sociale nell'era del cosmopolitismo: uno studio comparato*, Cedam, Padova 2012, e E.V. ZONCA, *Cittadinanza sociale e diritti degli stranieri. Profili comparatistici*, Wolters Kluwer - Cedam, Padova 2016.

<sup>35</sup> Particolare rilievo è al riguardo da assegnare ad alcune note e variamente annotate decisioni della Consulta, e, segnatamente, alle [sentt. nn. 172 del 1999](http://sentt.nn.172.del.1999) (coi commenti 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, 1705 ss. e 1728 ss.) e 119 del 2015 (su cui S. PENASA, *Verso una "cittadinanza costituzionale"? L'irragionevolezza del requisito della cittadinanza italiana per l'accesso al servizio civile volontario*, in [Rivista AIC](http://RivistaAIC), 3/2015, 18 settembre 2015; 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).

<sup>36</sup> In argomento, ora, F. POLACCHINI, *Il servizio civile universale: verso un nuovo concetto di patria e cittadinanza*, in [Rivista AIC](http://RivistaAIC), 3/2017, 18 settembre 2017.

<sup>37</sup> Non è possibile qui intrattenersi specificamente sul punto se la difesa, cui fa riferimento l'art. 52 della Carta, riguardi unicamente il caso delle aggressioni esterne o se possa – come a me pare – estendersi altresì a quelle interne, e segnatamente agli attacchi terroristici.

5. *La forma più matura di solidarietà: aiutare gli immigrati a custodire la propria identità costituzionale e, allo stesso tempo, ad integrarsi nell'ordinamento di arrivo*

La forma più elevata e matura di solidarietà è – come si diceva – quella che porta all'integrazione, che non è (e non vuol essere), di tutta evidenza, assimilazione. Nessun essere umano può essere privato del patrimonio culturale di origine: il diritto all'identità costituzionale, col riferimento fatto all'intera tavola dei valori fondamentali che la compongono e connotano, non tollera menomazione alcuna, tanto che si appunti in capo alla Repubblica nel suo insieme quanto che si riporti ai singoli che vi appartengono<sup>38</sup>. Si possono – questo sì – inibire manifestazioni del diritto medesimo ripugnanti rispetto al patrimonio culturale del Paese ospitante, quale risulta alla luce dei valori fondamentali positivizzati nella Carta costituzionale<sup>39</sup>. Aiutare l'immigrato o il migrante a custodire la propria identità culturale è anch'essa una forma di solidarietà: la Repubblica deve dunque offrire spazi ed opportunità perché questo obiettivo sia centrato. Una volta di più, tuttavia, è dato assistere a non infrequenti esperienze di chiusura, discriminazione e vero e proprio odio, come ad es. attestano i casi in cui si ricorre a mezzucci al fine di evitare la costruzione di moschee, di cui peraltro potrebbero beneficiare con gli immigrati anche i cittadini convertitisi al credo islamico.

In tutte le istituzioni ed espressioni di vita associata, dalla comunità del lavoro alla scuola, alla famiglia, e via dicendo, la Repubblica deve predisporre le condizioni perché coloro che sono portatori di un bagaglio culturale diverso da quello maggiormente diffuso nel Paese ospitante possano realizzare a pieno la loro personalità. Ma sulla Repubblica grava altresì l'onere, oggettivamente non lieve, di favorire l'integrazione<sup>40</sup>. Si tratta di un percorso non breve e – si convenga – irto di ostacoli (di natura culturale appunto), che ha inizio con la conoscenza impartita agli immigrati dei valori costitutivi del nostro patrimonio culturale: una conoscenza che ha bisogno di radicarsi progressivamente sempre più a fondo, portando quindi all'esito della metabolizzazione dei valori stessi. Gli immigrati sanno perfettamente qual è e com'è fatta la loro cultura di origine e qual è quella acquisita, le tengono sempre distinte tra di loro, allo stesso tempo tendendo non di rado all'obiettivo della diffusione e del radicamento del loro patrimonio culturale nel Paese ospitante<sup>41</sup>: perlomeno, così è per gli immigrati di prima generazione, mentre già a partire dalla seconda generazione, composta da coloro che sono nati nel territorio dello Stato o che vi sono pervenuti in tenera età, sovente porzioni più o meno consistenti dell'un patrimonio culturale si mescolano a quelle dell'altro, rendendosi problematicamente distinguibili.

La lingua, unitamente alla scolarizzazione, gioca un ruolo di cruciale rilievo in tal senso.

Sovente gli immigrati di seconda generazione e, ancor più, di quelle successive parlano meglio la lingua del posto in cui vivono rispetto a quella del Paese di origine dei loro genitori o parenti ancora più lontani. La scuola fa poi il resto, dando una spinta formidabile alla integrazione delle culture.

Vivendo in una società ispirata alla tolleranza (e, perciò, alla accettazione e valorizzazione delle diversità, che sono anzi viste non già come una minaccia bensì quale risorsa preziosa ed indisponibile per la crescita individuale e collettiva), l'immigrato è sollecitato ad ispirare il proprio costume di vita

---

<sup>38</sup> Il diritto all'identità costituzionale accomuna, dunque, uomini e istituzione repubblicana e può essere rivendicato a buon titolo dagli uni e dall'altra; è, peraltro, inalienabile: chi se ne priva, infatti, smarrisce se stesso, facendo luogo ad un autentico suicidio costituzionale.

<sup>39</sup> Si pensi solo alle pratiche di mutilazioni genitali diffuse in contesti diversi dal nostro o, senza fare esempi cruenti, alla poligamia e ad altre usanze comunque incompatibili con i principi costituzionali.

<sup>40</sup> Cose buone potrebbero attendersi (ma la cautela è d'obbligo...) dal *Piano nazionale per l'integrazione*, presentato il 26 settembre 2017 al Viminale, che ha quale sua base portante l'idea che i beneficiari (i profughi bisognosi di protezione internazionale) godano di diritti e siano al contempo gravati di doveri: tra i primi, il riconoscimento della pari dignità sociale, l'accesso all'istruzione, ai percorsi volti all'assegnazione dell'alloggio ed a quelli di socializzazione riservati ai minori, il diritto al ricongiungimento familiare; tra i secondi, sopra tutti, quello della osservanza dei valori fondamentali della Carta costituzionale, con specifico riguardo a due valori qualificati dal Ministro Minniti "non negoziabili", la laicità dello Stato e il rispetto delle donne. Il piano, nondimeno, non prevede sanzioni.

<sup>41</sup> Nutrita la letteratura a riguardo della diffusione dell'Islam in Europa (riferimenti in M.L. MANISCALCO, *I musulmani in Europa: tra integrazione e radicalizzazione*, in *La cittadinanza europea*, 1/2017, 5 ss.).

al valore suddetto. La tolleranza si afferma (e, con essa, si raggiunge l'integrazione) nel momento in cui l'immigrato, pur tenendo distinti i valori costitutivi del proprio patrimonio culturale di origine rispetto a quelli del patrimonio culturale del Paese che lo ospita, adotta comportamenti rispettosi di entrambi<sup>42</sup>.

Nessuno può pretendere che ciò si abbia per effetto di un processo di maturazione interna idoneo a sfociare nella radicata convinzione della bontà di entrambi i bagagli culturali suddetti, in ciascuno dei loro elementi costitutivi. D'altronde, anche il dovere di fedeltà alla Repubblica (e, perciò, ai valori che ne danno l'identità), gravante sui cittadini (e, come si viene dicendo, anche sugli stessi non cittadini)<sup>43</sup>, non necessariamente si traduce nell'adozione di comportamenti ispirati a convinzione e a vera e propria identificazione; l'importante è che i comportamenti conformi a Costituzione (e, segnatamente ai valori che stanno a fondamento della Repubblica) si abbiano. Anche questa è una delle espressioni più salienti di solidarietà, frutto del rispetto dovuto ai valori portanti della comunità in cui si vive ed opera.

Per quest'aspetto, come si diceva, si ha conferma che persino il dovere di difesa della patria, senza il cui adempimento v'è il rischio incombente che l'ordinamento si dissolva (e, con esso, perciò si smarriscano tutti gli altri valori che vi stanno alla base), possa considerarsi gravante sugli immigrati, perlomeno su quelli regolarmente residenti nel territorio dello Stato.

Diversa, ma solo in parte, è la condizione degli immigrati irregolari e, più ancora, quella dei migranti.

Alcuni diritti fondamentali, a partire dal primo di tutti, che ha riguardo al rispetto della dignità, e poi quello della salute, non possono essere oggetto di discriminazione alcuna, in relazione ai soggetti che ne possono rivendicare il godimento. La stessa giurisprudenza, che in passato ha fatto ricorso al nebuloso ed ambiguo concetto di "nucleo duro" ([sent. n. 61 del 2011](#)), al fine di differenziare *in peius* il trattamento riservato agli irregolari rispetto a quello goduto dai cittadini e dagli immigrati regolari, non appare in linea con l'indicazione costituzionale che fa della salute non soltanto un diritto fondamentale dell'individuo ma anche un interesse parimenti fondamentale dell'intera collettività<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> ... e, per faticoso e sofferto che sia, con buona volontà quest'obiettivo può essere molte volte centrato. Si pensi, ad es., alla vicenda, che ha ancora di recente fatto molto discutere, del kirpan, portato dai sikh e giudicato vietato da certa giurisprudenza per motivi di sicurezza (in argomento, ora, A. MORELLI, "Valori occidentali" e legalità costituzionale. Il tema identitario nella giurisprudenza in materia di simboli religiosi, in [Democrazia&Sicurezza](#), 2/2017, 15 settembre 2017, 15 ss. e A. LICASTRO, La "sfida" del kirpan ai "valori occidentali" nelle reazioni della dottrina alla pronuncia della Cassazione penale, Sez. I, 15 maggio 2017, n. 24084, in corso di stampa in [Quad. dir. pol. eccl.](#), 3/2017). Eppure, avrebbe potuto (o un domani potrebbe) raggiungere una soluzione autenticamente mediana e conciliante nei riguardi dei valori in campo, bastando allo scopo arrotondare la punta del pugnale o renderlo non estraibile [così, 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 questa [Rivista, Studi](#), 2017/2, 29 maggio 2017, 310 ss.]. E così pure in altri casi: gli stessi interventi sui genitali femminili, cui si è sopra fatto cenno, anziché effettuarsi nel modo cruento e mutilante con cui hanno luogo, potrebbero aversi – come da tempo proposto – a mezzo di microinterventi chirurgici, effettuati in luoghi adeguati e da mani esperte, senza alcuna menomazione psico-fisica a danno delle persone che vi si sottopongono (sui problemi legati all'integrazione tra patrimoni culturali diversi, con specifica attenzione al fenomeno religioso e in prospettiva comparata, v., part., A. LICASTRO, *Il diritto statale delle religioni nei paesi dell'Unione europea. Lineamenti di comparazione*<sup>2</sup>, Giuffrè, Milano 2017, spec. 89 ss., per la esposizione dei simboli religiosi nelle scuole e in luoghi pubblici in genere, e, ora, in relazione alla disciplina del matrimonio, A. MADERA, *Forme di pluralismo nel settore matrimoniale: le nuove sfide delle "overlapping jurisdictions"*, in [Stato, Chiese e pluralismo confessionale](#), 31/2017, 9 ottobre 2017).

<sup>43</sup> Sulle forme di implementazione e complessive valenze del dovere in parola, dopo i noti studi di G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano 1967, e L. VENTURA, *La fedeltà alla Repubblica*, Giuffrè, Milano 1984, e, dello stesso, *sub art. 54*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma 1992, v., sopra tutti, A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Giuffrè, Milano 2013, del quale v. pure, ora, *sub art. 54*, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Prima parte, a cura di F. Clementi - L. Cuocolo - F. Rosa - G.E. Vigevani, Il Mulino, Bologna 2017.

<sup>44</sup> Senza ora riprendere neppure i termini essenziali di una questione – come si sa – assai discussa, a me pare che la circostanza per cui nell'enunciato costituzionale l'aggettivo "fondamentale" si trovi anteposto rispetto al sostantivo "diritto", anziché – come usualmente si fa, anche nel linguaggio dottrinale e giurisprudenziale – ad esso posposto, induca a ritenere che esso qualifichi altresì il sostantivo "interesse" immediatamente seguente.

La stessa è, peraltro, oggi superata, ma limitatamente ai minori non accompagnati, dall'art. 14, l. n. 47 del 2017, che ne prevede la obbligatoria iscrizione al Servizio sanitario nazionale: una novità particolarmente apprezzabile, che conferma la speciale attenzione che va riservata a tali persone ma che non vale a rimuovere le perplessità riguardanti la condizione degli adulti, esclusi dal godimento di siffatto beneficio.

Il godimento di altri diritti fondamentali, quale quello al lavoro, è invece oggettivamente ostacolato dal carattere irregolare dell'ingresso e della permanenza nel territorio dello Stato, peraltro – come si sa – non di rado strumentalmente piegato a fini ignobili, quale quello dello sfruttamento in forme e con effetti incompatibili col valore della dignità della persona umana<sup>45</sup>. L'irregolarità dell'ingresso non fa, invece, da ostacolo per l'istruzione, specificamente per quella impartita ai minori, dalla Costituzione garantita – non si dimentichi – a “tutti”. È tuttavia evidente che entrambi i diritti ora richiamati difficilmente possono ricevere adeguato appagamento con riguardo ai migranti, a motivo del carattere temporalmente circoscritto della loro dimora nel territorio statale.

Questo stato di cose sul fronte del godimento dei diritti non resta, dunque, senza conseguenze sul fronte speculare dei doveri.

Ovviamente, peculiare è la condizione dei migranti c.d. “circolari”, che vengono da noi proprio al fine di maturare esperienze formative nel campo del lavoro o dell'istruzione per quindi tornare nel Paese di origine e portarle a frutto<sup>46</sup>.

#### *6. La drammatica condizione in cui versano i migranti e le vistose carenze esibite dallo Stato e, più ancora, dalla Comunità internazionale e dall'Unione europea nel dar loro accoglienza e ristoro*

I problemi di maggiore consistenza e gravità sono, ad ogni buon conto, quelli cui vanno incontro coloro che approdano a frotte presso le nostre coste in condizioni di palese menomazione della loro dignità. È proprio in relazione ad essi che le prestazioni di solidarietà manifestano le più vistose carenze, che hanno poi la radice da cui si alimentano nella mancata consapevolezza che il fenomeno migratorio in parola non ha carattere occasionale o emergenziale, dovendo piuttosto essere considerato strutturale. È chiaro che davanti alle prime ondate di migranti occorreva pur intervenire in qualche modo a farvi fronte; oggi, però, si assiste alla stabilizzazione e, in un certo senso, alla “normalizzazione” del fenomeno, solo in parte attenuata dalla riduzione degli sbarchi registratasi – come si dirà a momenti – a partire dal mese di agosto di quest'anno. È di tutta evidenza come i Paesi maggiormente investiti degli arrivi di massa, tra i quali appunto il nostro, non possano con le sole loro forze provvedere in modo adeguato ad assicurare l'assistenza di cui tali persone hanno bisogno. Purtroppo, alle carenze denunciate dagli Stati *uti singuli* si sommano quelle ancora più rilevanti della Comunità internazionale e dell'Unione europea<sup>47</sup>.

Per un verso, infatti, la “detenzione amministrativa” – come suole essere chiamata – alla quale vanno soggetti i migranti presso i nostri centri (già “di identificazione ed espulsione” ed ora) “di permanenza per i rimpatri” appare, per diffuso riconoscimento, non rispettosa delle garanzie costituzionali<sup>48</sup>, così come perplessità non lievi sollevano, in ordine alla loro rispondenza a

---

<sup>45</sup> Si pensi solo al triste fenomeno del capolarato nel lavoro nei campi.

<sup>46</sup> Su ciò, ora, D. PORENA, *La Scuola, l'Università e la Formazione professionale quale possibile veicolo per i processi di migrazione circolare. Brevi cenni alle correnti tendenze normative internazionali, europee e nazionali ed ipotesi di sviluppo*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), Focus Africa, 1/2017, 21 luglio 2017.

<sup>47</sup> Un richiamo al recupero del valore della solidarietà da parte dell'Unione è, ora, in G. ROSSOLILLO, *L'Europa e il valore della solidarietà*, in *Il Federalista*, 1/2017, 111 ss., dove si discorre altresì delle innovazioni istituzionali che sarebbero richieste allo scopo.

<sup>48</sup> Molti e di vario segno gli studi venuti alla luce (per tutti, G. CAMPESI, *La detenzione amministrativa degli stranieri. Storia, diritto, politica*, Carocci, Roma 2013; R. CHERCHI, *Il trattenimento dello straniero nei centri di identificazioni e di espulsione*, in *Quest. Giust.*, 2014, 75 ss.; A. DIMARTINO, *Centri, campi, Costituzione. Aspetti di incostituzionalità dei CIE*, in *Dir., Imm., Citt.*, n. 1/2014, p. 32 ss.; A. PUGIOTTO, *La «galera» amministrativa degli stranieri e le sue incostituzionali metamorfosi*, in *Quad. cost.*, 3/2014, 573 ss. e, nella stessa *Rivista*, M. PIFFERI, *L'espulsione e la*

Costituzione, altri profili delle più recenti misure normative varate con riguardo alla condizione dei migranti, specie per ciò che concerne il loro trattenimento in caso di rifiuto reiterato d'identificazione, senza che peraltro sia stabilito alcun termine circa la durata del trattenimento stesso<sup>49</sup>. Per un altro verso, poi, proprio su questo terreno più che su ogni altro l'Unione ha dato (e dà) mostra dello scollamento esistente tra il fermo richiamo contenuto nel trattato ai vincoli di solidarietà sia tra gli Stati sia di questi con l'Unione ed un'esperienza deludente e, a dirla tutta, sconsolante, che ha visto l'emersione prepotente degli egoismi nazionali<sup>50</sup>, testimoniata – a tacer d'altro – dal fallimento della politica di redistribuzione dei migranti tra gli Stati<sup>51</sup>, conseguente all'eccessiva discrezionalità al riguardo a questi ultimi riconosciuta<sup>52</sup>. D'altronde, si riproduce al piano sovranazionale un *animus*

---

*detenzione dello straniero tra Otto e Novecento*, 4/2016, 839 ss.; B. GORNATI, *Le nuove forme di trattenimento dello straniero irregolare in Italia: dall'evoluzione dei CIE all'introduzione dei c.d. hotspot*, in *Dir. um. dir. internaz.*, 2/2016, 471 ss.; L. MASERA, *I centri di detenzione amministrativa cambiano nome ed aumentano di numero, e gli hotspot rimangono privi di base legale: le sconcertanti novità del decreto Minniti*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 10 marzo 2017; V. BERLINGÒ, *Il trattenimento degli immigrati irregolari e l'humanitas nella 'fondamentalità' nei 'diritti'*, intervento al Convegno su *Immigrazione e diritti fondamentali*, cit., in *paper*; R. CARTA, *Il migration management: strumento di gestione o di controllo del fenomeno migratorio?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, spec. al § 4; S. PENASA, *L'approccio 'hotspot' nella gestione delle migrazioni: quando la forma (delle fonti) diviene sostanza (delle garanzie). Efficientismo e garantismo delle recenti politiche migratorie in prospettiva multilivello*, in AA.VV., *Il diritto in migrazione*, cit., 395 ss. Particolarmente densa la riflessione di M. BOSWORTH, *La "galera amministrativa" degli stranieri in Gran Bretagna. Un'indagine sul campo*, Editoriale Scientifica, Napoli 2016).

<sup>49</sup> Il riferimento è – com'è chiaro – al decreto-legge n. 13 del 2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46 del 2017. Gravi sospetti d'incostituzionalità alimenta, poi, la regolamentazione così com'è delle sezioni specializzate in materia d'immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, con specifico riguardo a ciò che concerne le garanzie del diritto di difesa e, in genere, il rispetto dei canoni del giusto processo [su questo e su altri aspetti della disciplina in parola, tra i molti altri, C. PANZERA, *Emergenza immigrazione, regimi speciali, diritti fondamentali: prime notazioni sul decreto «Minniti-Orlando»*, in *Quad. cost.* 3/2017, 620 ss., nonché gli interventi al Convegno su *Immigrazione e diritti fondamentali* di S. GARDINI, *L'effettività della tutela del migrante dinanzi al giudice amministrativo*; R. CARTA, *Il migration management*, cit., §§ 4 e 5, e S. AGOSTA, "Questi sono tempi disperati, Mrs. Lovett, e bisogna ricorrere a disperati rimedi" (*a prima lettura della disciplina in tema di protezione internazionale e contrasto all'immigrazione illegale*), in *paper*].

<sup>50</sup> Ci rammenta A. RAUTI, nella chiusa della sua efficace riflessione su *Il codice di condotta delle Ong "tra terra e mare"*, in [laCostituzione.info](http://laCostituzione.info), 15 agosto 2017, che, "come il passato insegna, non ogni mezzo capace di realizzare i fini politici di uno Stato sottrae un popolo al giudizio morale della storia".

<sup>51</sup> In argomento, si registra ora la ferma condanna della Corte di giustizia nei riguardi di alcuni Paesi dell'Est dichiaratisi indisponibili a dare accoglienza ai migranti provenienti soprattutto da Grecia e Italia (Grande Sezione, 6 settembre 2017, in cause riunite C-643/15 e C-647/15). La pronuncia – a dire del Presidente del Parlamento europeo, A. TAJANI, nell'intervista rilasciata a P. Valentino, sotto il titolo *Migranti, la scelta della Corte Ue porterà alla riforma di Dublino*, in *Corriere della Sera*, 8 settembre 2017 – potrebbe dare una spinta per la revisione del regolamento di Dublino. Un primo passo in questa direzione si è ora registrato con l'approvazione di un testo da parte della Commissione libertà civili del Parlamento europeo, salutato dal Presidente Tajani come un passo fondamentale verso il riconoscimento dell'asilo solidale [sul fallimento della disciplina introdotta dal regolamento in parola, v., per tutti, 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, 209 ss.].

<sup>52</sup> Si attende, poi, alla prova dei fatti l'impegno assunto in occasione del Consiglio dei ministri informale di Tallinn del 6 luglio scorso che ha posto le basi per una politica comune dell'Unione mirante alla cooperazione coi Paesi del Nord Africa, particolarmente la Libia, da cui di solito partono i migranti (ben il 97% del totale degli arrivi nella prima metà del 2017, secondo quanto riferisce il *paper* su *Libia: partner per il governo dei flussi migratori?*, a cura di A. Mattiello, Servizio affari internazionali del Senato della Repubblica, 25 luglio 2017, ora anche in [Astrid](http://Astrid.it)). Dell'impegno in parola si è avuta eco nella dichiarazione congiunta dei Ministri dell'interno tedesco e italiano, Th. De Maiziè e M. Minniti, riportata da *La Repubblica* del 12 luglio 2017, nella quale, tra l'altro, si afferma che "la crisi migratoria riveste anche una dimensione europea interna che deve coniugare solidarietà e responsabilità" (utili informazioni a riguardo della condizione dei Paesi africani possono aversi dal già richiamato *Focus Africa* di [Federalismi.it](http://Federalismi.it), 1/2017).

Alcuni primi risultati, nondimeno, fanno pensare che il calo vistoso registratosi negli sbarchi nel mese di agosto di quest'anno (che, a dire di P. MIELI, *I migranti e la svolta ignorata*, in *Corriere della Sera*, 24 agosto 2017, si aggirerebbe attorno al 72% rispetto ai mesi precedenti) possa seguitare anche nel prossimo futuro (con specifico riguardo ai compiti ora affidati alla Guardia di frontiera e costiera europea, v. F. VASSALLO PALEOLOGO, *La nuova guardia di costiera e di frontiera europea: dalla sicurezza delle persone in mare alla "sicurezza interna dell'Unione europea"*, in AA.VV., *Il diritto in migrazione*, cit., 257 ss., e F. ZORZI GIUSTINIANI, *Da Frontex alla Guardia di frontiera e costiera europea: novità in tema di gestione delle frontiere esterne*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2/2017, 523 ss.).

connotato da forte chiusura che, in ambito interno, sta a base delle ripetute prese di posizione di molti Comuni refrattari a dare ospitalità ai migranti. Lo smistamento di questi ultimi e la loro equa distribuzione territoriale ha, dunque, ostacoli sia interni che esterni, con grave sofferenza e vera e propria menomazione, a un tempo, dei valori di dignità e solidarietà.

È chiaro che, seguitando gli arrivi massicci non accompagnati da una politica solidale degli Stati volta ad offrire accoglienza e ristoro, le strutture predisposte dai singoli Stati maggiormente esposti agli arrivi stessi si rivelano ogni giorno che passa sempre più insufficienti. Il rimedio, tuttavia, non può, in alcun caso o modo, essere quello, pure ventilato in certi ambienti politici, della chiusura dei porti o dei respingimenti di massa<sup>53</sup>. Chi paventa quest'esito, peraltro – come si sa – non consentito dal diritto e dalla giurisprudenza dell'Unione<sup>54</sup>, mostra di essere afflitto da incorreggibile grettezza mentale e grave miopia, che non gli consente di avvedersi che una siffatta misura fatalmente si ritorcerebbe, a mo' di *boomerang*, contro chi la pone in essere: coi respingimenti e, in genere, con l'adozione di provvedimenti non ispirati a solidarietà abatteremmo “uno dei pilastri della nostra civiltà: e cioè il riconoscimento della dignità di ogni persona umana”, dal momento che “quando parliamo di migranti, parliamo di persone umane. È questo il nocciolo intrattabile della questione”<sup>55</sup>.

Purtroppo, tarda ad affermarsi e a penetrare a fondo nel corpo sociale, fin nelle sue pieghe più recondite, un'idea non utilitaristica di solidarietà, le cui prestazioni non devono attendersi un contraccambio o un ritorno in termini economici<sup>56</sup>. È questa un'immagine riduttiva o, diciamo pure, meschina e, a conti fatti, deformante della solidarietà: i doveri che ad essa fanno capo – com'è stato efficacemente affermato<sup>57</sup> – non sono “*in cambio di*, ma in quanto *parte di qualcosa*”. Occorre

---

Il punto cruciale è, però, quello relativo alla sorte di coloro che non partono più ed alla ragione per la quale si trattengono dal farlo: il rischio è, infatti, quello che milioni di individui restino comunque assoggettati a condizioni di vita non dignitose, innaturalmente “separati” da coloro che hanno invece la fortuna di vivere in Paesi dove possono coltivare la speranza di un'esistenza libera e dignitosa (v., ora, al riguardo, M. CARDUCCI, *La democrazia “Apartheid”*, in [Diritti Comparati](#), 11 settembre 2017).

Aspettiamo, poi, di vedere quale sarà la resa effettiva dell'*Action plan on measures to support Italy, reduce pressure along the Central Mediterranean Route and increase solidarity*, presentato dalla Commissione il 4 luglio 2017, SEC(2017) 339, la cui illustrazione può vedersi nel dossier n. 114 del Servizio studi del Senato su *La gestione delle migrazioni alla luce delle recenti iniziative dell'Unione europea*, agosto 2017. Segnalo, infine, la nota n. 117 del servizio studi del senato su *La proposta di riforma del Codice di frontiere Schengen*, messa a punto dalla Commissione, in cui si prefigura l'adozione di misure volte a “preservare e rafforzare lo spazio Schengen”.

<sup>53</sup> Come da più parti s'è fatto notare, differenziare nel trattamento i richiedenti asilo dai c.d. migranti economici equivale nei fatti a stabilire di che morte devono morire persone disperate e senza futuro. D'altro canto, la crescita delle nascite in Africa è tale da portare ad un costante aumento dei migranti della seconda specie (v. i dati riferiti da S. PASSIGLI, *L'Europa ha un'unica scelta politiche nuove per l'Africa*, in *Corriere della Sera*, 19 luglio 2017, e gli altri che sono in A. SCALERA - A. PAHLASINDGH, *La “questione migranti” nei Paesi Ue: alcuni dati*, in [Questione Giustizia](#), 13 ottobre 2017).

<sup>54</sup> Si rammenti il noto caso *Khlaifia*, su cui, ora, P. BONETTI, *Khlaifia contro Italia: l'illegittimità di norme e prassi italiane sui respingimenti e trattenimenti degli stranieri*, in *Quad. cost.*, 1/2017, 176 ss.; A.I. MATONTI, *Garanzie procedurali derivanti dall'art. 4 del Protocollo n. 4 CEDU: il caso Khlaifia*, in *Dir. um. dir. internaz.*, 2/2017, 523 ss.; A. SACCUCCI, *I « ripensamenti » della Corte europea sul caso Khlaifia: il divieto di trattamenti inumani e degradanti e il divieto di espulsioni collettive « alla prova » delle situazioni di emergenza migratoria*, in *Riv. dir. internaz.*, 2/2017, 551 ss., e A. MUCCIONE, *Procedure di rimpatrio degli stranieri irregolari e divieto di espulsioni collettive nella sentenza della Grande Camera della Corte europea dei diritti umani sul caso Khlaifia*, in [Osservatorio Costituzionale AIC](#), 3/2017, 26 settembre 2017. Fa il punto sugli orientamenti della giurisprudenza europea F.L. GATTA, *Le espulsioni collettive di stranieri alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in AA.VV., *Il diritto in migrazione*, cit., 219 ss.

<sup>55</sup> M. MAGATTI, *Un progetto coerente sui valori della solidarietà*, in *Corriere della Sera*, 15 luglio 2017.

<sup>56</sup> Non si trascuri, ad ogni buon conto, il fatto che gli immigrati, anche se irregolari, si sobbarcano l'onere di lavori particolarmente faticosi ai quali assai spesso non si sottopongono i cittadini, al punto che non sapremmo come far fronte a certi bisogni facendo a meno dell'opera da essi prestata (sul punto, M. AMBROSINI, *Perché “aiutiamoli a casa loro” è uno slogan semplicistico*, in [lavoce.info](#), 18 luglio 2017). Con l'abbassamento crescente del tasso di natalità in Europa, qualora quest'ultima dovesse sbarrare le porte agli ingressi *ab extra* – è ormai provato – si avrebbero effetti negativi di rilevante gravità (v., al riguardo, i dati riportati da L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto*, cit., 24).

<sup>57</sup> G. BASCHERINI, *I doveri costituzionali degli immigrati*, in AA.VV., *I doveri costituzionali*, cit., 93.

insomma rifuggire dalla “globalizzazione dell’indifferenza” provocata dalla “cultura del benessere, che ci porta a pensare a noi stessi” e “ci rende insensibili alle grida degli altri”<sup>58</sup>.

L’amore per i lontani, al quale ci richiama una sensibile dottrina<sup>59</sup>, non avrebbe alcun senso se inscritto in una cornice teorica dominata da una concezione utilitaristica della solidarietà. Non va, ad ogni buon conto, perso di vista neppure per un momento che esso può, per la sua parte, concorrere alla soluzione del dramma delle migrazioni di massa, specificamente laddove le prestazioni di solidarietà si indirizzano verso i Paesi in cui allignano miseria, guerra, distruzione, disperazione, che determinano e alimentano quegli esodi.

Il terreno su cui si gioca la partita non è, dunque, quello interno o, meglio, non è solo esso; più e prima ancora è quello che sta fuori della cittadella statale; ed è perciò che a smistare le carte dev’essere in primo luogo la Comunità internazionale e, quindi, organizzazioni, come l’Unione europea, che invocano a giustificazione della loro esistenza i principi di pace e giustizia tra le nazioni.

Il richiamo all’art. 11 può fare molto al nostro caso; e, poiché – come si è veduto – il principio in esso enunciato si pone in funzione servente di quelli di cui agli artt. 2 e 3, coi quali fa “sistema”, ecco che l’apertura al diritto internazionale e sovranazionale può commutarsi in veicolo della solidarietà, offrendo a quest’ultima l’opportunità di portarsi fuori delle mura domestiche e di dar modo alle norme e agli atti in genere aventi origine esterna che vi danno voce di immettersi in ambito interno, rivendicando centralità di posto e una speciale considerazione nelle operazioni di bilanciamento con altre norme (anche costituzionali!) di diritto interno, proprio perché danno voce a chi voce non ha per invocare tutela per la propria vita e dignità.

---

<sup>58</sup> Papa FRANCESCO, *Evangelii gaudium*, p. 54, al cui magistero si rifà anche A. RANDAZZO, *Immigrazione e volontariato*, in AA.VV., *Immigrazione e condizione giuridica dello straniero*, cit., 320.

<sup>59</sup> A. SPADARO, *L’amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in in [Forum di Quaderni Costituzionali](#). 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*, in [Costituzionalismo.it](#), 1/2016, spec. 13 ss.