dirittifondamentali.it

Dirittifondamentali.it - Fascicolo 3/2021
Data di pubblicazione – 20 novembre 2021

Cittadini, immigrati e migranti al bivio tra distinzione e integrazione delle culture (note minime su una spinosa e ad oggi irrisolta questione)*

di
Antonio Ruggeri **

Sommario: 1. La centralità della persona umana secondo Costituzione, la duplice spinta che da quest'ultima si ha tanto nel verso della *distinzione* delle culture quanto in quello della loro *integrazione* e la forte attrazione verso questo secondo polo esercitata dal territorio, con la comunanza delle esperienze di vita che in esso prendono forma e in misura crescente si affermano. – 2. Il quadro internamente articolato che viene a comporsi per ciò che attiene al godimento dei diritti sociali, le carenze che al riguardo si riscontrano nell'esperienza e i modi con cui vi si potrebbe porre rimedio (con specifica attenzione all'istruzione). – 3. Le non poche né lievi questioni che si pongono in relazione ai doveri costituzionali e la spinta a favore dell'assimilazione nel trattamento tra cittadini e non cittadini, persino con riferimento ai doveri tradizionalmente considerati propri unicamente dei primi, quali quelli di voto e di difesa della patria. – 4. Una succinta notazione finale, in merito allo scarto vistoso che è dato registrare tra le aperture del modello costituzionale e le asfittiche e persino insussistenti realizzazioni avutesene nell'esperienza.

1. *La centralità della persona umana secondo Costituzione, la duplice spinta che da quest'ultima si ha tanto nel verso della* distinzione *delle culture quanto in quello della loro* integrazione *e la forte attrazione verso questo secondo polo esercitata dal territorio, con la comunanza delle esperienze di vita che in esso prendono forma e in misura crescente si affermano*

Pochi ambiti tematici, al pari di quello cui fanno capo le complesse questioni concernenti l'interculturalismo, esprimono in modo particolarmente vistoso il bisogno di essere esplorati contemporaneamente da plurimi angoli visuali e mettendo a frutto competenze scientifiche parimenti varie, giuridiche e non, secondo quanto si tenterà di mostrare meglio tra non molto. Non avrebbe dunque potuto essere diversamente in relazione al tema su cui sono stati oggi chiamati a

Contributo non sottoposto a referaggio in ragione della chiara fama dell'Autore

dirittifondamentali.it

confrontarsi accreditati studiosi dalla plurima estrazione professionale. D'altronde, di questo bisogno si sono mostrati avvertiti tutti i partecipanti al nostro incontro di studi, rendendolo manifesto con toni ora più ed ora meno marcati[1].

Vi è un punto fermo dal quale si tengono le ricostruzioni prospettate con riguardo agli specifici profili analizzati; ed è dato dalla centralità della persona umana[2] quale tratto caratterizzante le Carte costituzionali venute alla luce dopo l'immane tragedia collettiva della seconda grande guerra e gli orrori che ne hanno accompagnato il sofferto svolgimento. Un tratto aggregante che si porta oltre talune oscillazioni pure esibite dalla nostra Carta[3], spingendo naturalmente ad accomunare nel godimento dei diritti fondamentali cittadini e non cittadini[4], appunto in quanto tutti, puramente e semplicemente, persone[5], che manifestano

*Testo rielaborato della relazione conclusiva dell'incontro di studio su *L'approccio interculturale all'immigrazione fra declinazioni dell'uguaglianza e strategie educative*, a cura di A. Rauti e R. Sgambelluri, Reggio Calabria 19 novembre 2021.

**Professore Emerito di Diritto costituzionale

[1] Ho trovato, in particolare, particolarmente azzeccato il titolo dato da M. CORSI alla sua relazione nel quale è evidenziato *Il dovere dell'interdisciplinarietà e la necessità di politiche educative*.

[2] … sulle cui declinazioni e proiezioni può vedersi, volendo, il mio *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 17/2013.

[3] Penso, in particolare, al fatto che, per un verso, la Costituzione, compiutamente intesa al di là delle fuorvianti suggestioni esercitate dalla lettera di alcuni enunciati che parrebbero circoscrivere taluni diritti (e – come si vedrà – doveri) ai soli cittadini e che però – è ormai provato – in realtà di riferiscono ad ogni essere umano, pone le basi per una sostanziale identità di trattamento tra cittadini e non; per un altro verso, però, rimandando a norme di origine esterna per la definizione della condizione giuridica dello straniero ed asservendo alla loro osservanza le leggi di Stato e Regione, parrebbe ammettere e *quodammodo* incoraggiare la diversificazione. È tuttavia chiaro che, ponendosi le norme in parola quali fonti interposte in forza del richiamo loro fatto dall'art. 10, II c., la loro osservanza si arresta laddove le stesse dovessero mostrarsi incompatibili con l'indicazione, favorevole all'assimilazione nel trattamento, risultante dalla *coppia assiologica fondamentale* – come a me piace chiamarla – di cui agli artt. 2 e 3 della Carte. Si vedrà, ad ogni buon conto, che le vicende di vita dei non cittadini – come il titolo di questa succinta riflessione vuol mettere in rilievo – maturano e si consumano tra il polo della diversificazione e quello della integrazione delle culture.

[4] Cfr. sul punto, di recente, R. RUSSO, *I diritti fondamentali sono diritti di tutti? La tutela dei soggetti vulnerabili nel fenomeno migratorio*, in *Giust. ins.* (www.giustiziainsieme.it), 10 gennaio 2020. Non si dimentichi, tuttavia, che la categoria del "non cittadino" è intrinsecamente plurale: basti solo pensare alla diversa condizione del cittadino c.d. "comunitario" rispetto a quella dell'extracomunitario. Un approfondimento sul punto, nondimeno, non è qui possibile. Gli stessi concetti di cittadino e cittadinanza rimandano, d'altronde, a talune vessate questioni delle quali non può qui farsi parola alcuna (per un chiaro quadro di sintesi, v., almeno, L. PANELLA, *La cittadinanza e le cittadinanze nel diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2010, e, ora, A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020).

[5] Si è opportunamente rilevato da una sensibile dottrina (C. CAMARDI, *Diritti fondamentali e "status" della persona*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1/2015, 7 ss.) che i diritti fondamentali si pongono quali "agenti dissolutori degli *status*". Di una "tensione inclusiva ed universalizzante che attraversa i Principi fondamentali" della Carta discorre, ora, C. SALAZAR, *Brevi notazioni sui diritti degli stranieri nella giurisprudenza costituzionale*, in corso di stampa negli *Scritti in onore di M. Immordino*.

bisogni primari[6] e si presentano portatrici di una dignità che in nessun caso o modo può essere "graduata" nelle forme del suo appagamento, dal momento che o la si ha o non la si ha, e men che mai può essere calpestata e svilita, così come lo è stata in un travagliato passato. La dignità infatti fa tutt'uno con la persona[7] e, una volta venuta meno, comporta la innaturale conversione di quest'ultima in una *res* o in uno schiavo, secondo quanto peraltro – come si sa – si è avuto in tempi ormai risalenti (e, purtroppo, ancora oggi si ha presso Stati non "costituzionali", nella ristretta e propria accezione del termine[8]). Dignità, Costituzione e persona compongono, pertanto, un fascio inscindibile nelle sue parti, ciascuna di esse potendosi affermare unicamente grazie al sussidio offerto dalle altre, tutte richiedendo di farsi mutuo rimando al fine di poter essere compiutamente intese nella loro stessa essenza.

Ora, una Costituzione "tollerante" – come pure si è soliti chiamarla, ricorrendo tuttavia ad un termine a mia opinione improprio, che evoca l'idea di una sopportazione *obtorto collo*[9] – ammette la pluralità delle culture, ne incoraggia la pacifica coesistenza – direi, la *distinzione*, piuttosto che la *separazione*[10] – e, più

[6] Ne ha dato un efficace e chiaro affresco di sintesi, nel corso del nostro incontro, C. SALAZAR, *Diritti degli immigrati e bisogni primari: la giurisprudenza costituzionale*, riguardandoli dallo specifico angolo visuale della giurisprudenza costituzionale.

[7] Ragguagli al riguardo possono, volendo, aversi dal mio *La dignità dell'uomo e il diritto di avere diritti (profili problematici e ricostruttivi)*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 2/2018, 3 giugno 2018, 392 ss.

[8] In questa sede, comunque, non sfioro neppure la micidiale e vessata questione concernente ciò che è la Costituzione, e segnatamente se la stessa si esaurisca nella nozione trasmessaci dai rivoluzionari francesi e mirabilmente scolpita nel famoso art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789 ovvero se possa darsene una avulsa dal contesto liberale, *allgemeingültig*. Mi limito, dunque, a riprendere l'etichetta di "Stato costituzionale" qual è usualmente adoperata nelle sistemazioni correnti delle forme di Stato.

[9] Opportunamente rimarcato, ancora una volta, da A. SPADARO il carattere "laico" dell'etica (o – come egli preferisce dire – della "meta-etica") pubblica repubblicana cui dà voce la Carta: v., dunque, la relazione al nostro incontro, dal titolo *La Costituzione come "meta-etica" pubblica laica: la felice risposta del diritto costituzionale alla questione dell'inter-culturalismo*, spec. § 5.

[10] Quest'ultimo lemma, infatti, evoca l'idea di una rigida o assoluta incomunicabilità delle culture, persino della loro contrapposizione, della qual cosa – come si vedrà – si ha per vero talora riscontro. Il punto è, però, che, immettendosi in un ordinamento dato e radicandosi nel territorio dello Stato ospitante, le culture minoritarie tendono, sì, a volte a rinchiudersi in se stesse ed a rendersi impermeabili all'influenza esercitata dalla cultura maggioritaria; talaltra, però, manifestano la vocazione a rendersi seppur in parte disponibili nei riguardi dell'influenza stessa, in misure varie a seconda della complessiva conformazione di ciascuna cultura. Della qual cosa – come si vedrà a breve – si ha riprova soprattutto con riferimento ai giovani figli d'immigrati venuti da noi in tenera età o nati nel territorio della Repubblica. Si aggiunga, inoltre, che gli immigrati e a volte anche i migranti possono essere

ancora, promuove la realizzazione dei tratti propri di ciascuna di esse, in tal modo peraltro alimentando e rigenerando senza sosta se stessa. Allo stesso tempo, però, il comune godimento dei diritti fondamentali e i vincoli discendenti dai doveri inderogabili di solidarietà spingono vigorosamente nel verso della integrazione delle culture stesse[11].

Non è agevole, per vero, stabilire se la maggiore spinta sia nell'uno ovvero nell'altro verso, dal momento che la Costituzione appresta un terreno fertile perché ciascuna tendenza possa crescere ed affermarsi[12]. Si consideri, poi, che distinzione e integrazione non sono dati di fatto compiutamente definiti, immoti e – come dire? – "misurabili", sì da potersi stabilire quale sia il grado e la consistenza dell'una e dell'altra. Sono piuttosto esperienze attraversate da un moto interno incessante[13] e, a conti fatti, obiettivi raggiungibili ora in maggiore ed ora in minore misura in ragione delle condizioni complessive del contesto in cui s'inscrivono.

Si tenga inoltre presente che, risultando meritevoli di particolare tutela tanto la salvaguardia dell'identità propria di ciascuna cultura quanto la loro integrazione, si rende non di rado necessario produrre sforzi considerevoli, talvolta davvero titanici, al fine di comporre in un quadro unitario ed armonico nelle sue parti tutti gli interessi e le aspettative in campo, facendone oggetto di scrupolose e però sovente non poco sofferte operazioni di mutuo bilanciamento. Talvolta vi si riesce,

chiamati a prestazioni di solidarietà – come si preciserà a breve – ed è chiaro che esse non potrebbero aversi a modo laddove vi fosse rigida separazione o, peggio, scontro aperto tra le culture.

[11] Sulla nozione d'integrazione v. le precisazioni di P. FOIS, *Integrazione degli immigrati e rispetto della diversità culturale nel diritto dell'Unione europea*, in *Freedom, Security* & *Justice: European Legal Studies* (www.fsjeurostudies.eu), 3/2019, 9 ss.; M. BORRACCETTI, *L'integrazione dei migranti tra politiche europee, azioni e tutela dei diritti*, in *Dir. pubbl.*, 1/2020, 15 ss. e, da ultimo, A. SPADARO, relaz. al nostro incontro dietro cit.

[12] Si pensi, ad es., con riferimento alla distinzione tra le culture, ad alcuni diritti di libertà, quale emblematicamente quello di libertà religiosa, il cui godimento non è condizionato dalla sussistenza di un rapporto stabile tra persona e territorio e riconosciuto, pertanto, ad ogni essere umano, anche dunque a coloro che in modo clandestino varcano i confini dello Stato (della libertà religiosa ha trattato, in occasione del nostro incontro, N. FIORITA, *Minoranze religiose e dialogo interculturale*).

[13] D'altronde, la stessa Costituzione è perennemente in "moto" – per riprendere una nota indicazione di M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 1/2013, 1° marzo 2013 – o, come pure è stato già da tempo messo in chiaro con opportuni argomenti [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., e, dello stesso, ora, la relazione al nostro incontro sopra cit., § 5], più (e prima ancora) che un *atto*, è un *processo* soggetto a mai finito divenire (più di recente, di moti e mutamenti della Costituzione ha trattato anche A. MANGIA, *Moti della Costituzione o Mutamento costituzionale?*, in *Dir. cost.*, 1/2020, 75 ss.).

sia pure con alcuni accomodamenti[14], talaltra però rimane la sensazione che la cultura dominante nel territorio soffochi alcune culture minoritarie e che comunque non possa farsi diversamente[15]. Il diritto alla salvaguardia della propria identità culturale può, infatti, essere rivendicato, in un ordinamento come il nostro che ha fatto del pluralismo la propria bandiera, unicamente a condizione che non pregiudichi l'integrità dell'altrui identità, e segnatamente di quella in cui si riconosce la gran parte delle persone che compongono la Repubblica[16]. E, invero, non va perso di vista neppure per un momento che il pluralismo in tutte le sue espressioni, specie le più salienti, è solo uno dei valori fondanti la Repubblica stessa, bisognoso di coniugarsi armonicamente con i valori restanti, non già abilitato a rivoltarsi insensatamente contro di essi, ovverosia di operare per la loro distruzione.

[14] … come, ad es., per ciò che attiene all'uso del *kirpan* da parte dei *Sikh*, arrotondandone la punta [su ciò può, se si vuole, vedersi il 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* (www.giurcost.org), 2/2017, 29 maggio 2017, 310 ss.; inoltre, ora, la relazione di A. RAUTI al nostro incontro, dal titolo *"A che punto è la notte?". L'approccio interculturale alle migrazioni fra capacità e accomodamenti*, spec. § 7]. Similmente, inoltre, per quanto concerne l'esposizione del crocifisso nelle scuole (del quale parimenti si riferisce nello scritto per ultimo cit., §§ 8 e 9) o per altre esperienze ancora di confronto (e, se del caso, scontro) tra culture (su tutto ciò, si è, da ultimo, intrattenuto anche N. FIORITA, nella sua relazione sopra cit.).

[15] Si pensi alla poligamia e alla poliandria o alle pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili, ripugnanti per uno Stato costituzionale e del tutto lecite, invece, in alcuni Stati, specie dell'Africa e del Medio Oriente.

Per vero, gli scenari in cui s'inscrivono le esperienze in parola presentano sostanziali differenze che meritano di essere evidenziate. Quanto ai matrimoni plurisoggettivi non v'è, infatti, modo di rinvenire un punto d'incontro tra le culture, se non ricorrendo (ma, a mia opinione, in modo forzoso) ad alcuni artificiosi adattamenti della condizione coniugale, di cui si è prospettato il declassamento ad una sorta di "unione civile". Così, in special modo, per il caso (riferito da ultimo anche da A. RAUTI, *op. ult. cit.*, § 6, con richiamo di una proposta affacciata da C. Pinelli) della donna coniugata con persona già sposata, alla quale è stato acconsentito l'ingresso nel nostro Paese per lenire le sofferenze psichiche del figlio minore causate dal distacco dalla madre, venendosi però a determinare una condizione di bigamia di fatto del coniuge.

Di contro quanto alle pratiche di mutilazione in parola sarebbe pur sempre possibile – come ha, ancora da ultimo, opportunamente rammentato A. SPADARO, *La Costituzione come "meta-etica" pubblica laica: la felice risposta del diritto costituzionale alla questione dell'inter-culturalismo*, cit. –, con un po' di buona volontà, ricercare soluzioni miti e concilianti, ad es. ammettendosi mini-interventi chirurgici presso strutture ospedaliere o, comunque, in centri sanitari allo scopo attrezzati, sì da non far patire alcuna menomazione alle persone che vi sono sottoposte senza nondimeno emarginarle (o farle sentire emarginate) dal gruppo di appartenenza.

[16] Come ha efficacemente rilevato A. RAUTI, ancora *op. ult. cit.*, "anche le minoranze dovranno quantomeno aderire ad *una parte* della cultura del Paese ospite, quella che consente il pluralismo e la difesa dei diritti fondamentali e che deve divenire una patria comune in senso assiologico" (§ 1).

I conflitti irriducibili tra le culture vi sono e non possono, dunque, essere ignorati. Essi tuttavia restano ai margini del campo in cui quotidianamente si svolge il "dialogo" interculturale, che è fatto di sforzi continui di convergenza e di occasionali, anche aspre, divergenze. E, tuttavia, già per il mero fatto del decorso del tempo e con il trascorrere delle generazioni, si assiste ad una formidabile azione trainante esercitata dal territorio, con la comunanza, ad esso legata, delle esperienze di vita tra cittadini e stranieri e, dunque, ad una crescente sottolineatura della tendenza alla integrazione.

Qui, occorre fare una distinzione[17] tra la condizione degli immigrati che si stanziano in modo tendenzialmente stabile nel territorio stesso e quella dei migranti che invece sono (o, meglio, *dovrebbero* essere[18]) di passaggio, per i quali la comunanza in parola fa praticamente difetto, manifestando questi ultimi unicamente il bisogno di essere destinatari di prestazioni di solidarietà e di accoglienza[19], in luoghi adeguatamente attrezzati allo scopo di assicurare loro

[17] … in merito alla quale v., volendo, le precisazioni che sono nei miei *I diritti fondamentali degli immigrati e dei migranti, tra la linearità del modello costituzionale e le oscillazioni dell'esperienza*, in AA.VV., *Immigrazione e diritti fondamentali*, a cura di F. Astone - R. Cavallo Perin - A. Romeo - M. Savino, Univ. Torino, Torino 2019, 10 ss., e già in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 2/2017, 12 luglio 2017, 364 ss., spec. 370 ss., e *Cittadini, immigrati e migranti, alla prova della solidarietà*, in *Dir., imm., citt.*, 2/2019, 1° luglio 2019.

[18] Si tenga, infatti, presente che, al verificarsi di determinate circostanze, i migranti possono – loro malgrado – trovarsi costretti a fermarsi per un tempo lungo in territori originariamente concepiti di passaggio, tramutandosi pertanto – è stato detto da una sensibile dottrina – in "migranti stanziali" [così F. SICILIANO, *Il fattore del territorio di passaggio nella dinamica amministrativa dell'integrazione del migrante "stanziale". Proposta di studio della garanzia dei diritti sociali in prospettiva di solidarietà "circolare"*, in *Ord. int. e dir. um.* (www.rivistaoidu.net), 4/2019, 15 ottobre 2019, 775 ss., spec. 779 ss.]. Particolarmente istruttivi, d'altronde, appaiono essere gli ultimi dati di cui ad oggi disponiamo, dai quali risulta che su oltre 57.000 sbarchi avvenuti negli ultimi sette mesi presso le nostre coste solo 97 sono stati i migranti accolti da altri Stati dell'Unione: lampante e dolorosa riprova di quale sia l'effettiva misura della solidarietà in seno a quest'ultima (su di che, già, per tutti, 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, 361 ss.).

[19] … a partire dalla prima di esse che è data dal soccorso in mare: una pratica per fortuna tornata ad essere messa in atto dopo la triste parentesi segnata dal decreto Salvini del 2018 [molto importante, al riguardo, la giurisprudenza sovranazionale (a partire da Corte giust., Grande Sez., 14 maggio 2019, in cause riunite C-391/16, C-77/17 e C-78/17), per ciò che attiene al divieto di respingimento dei migranti che potrebbero andare incontro a trattamenti disumani e degradanti nei Paesi di provenienza. Merita a ciò di essere, a mia opinione, assimilata la condizione dei migranti ambientali, dei quali si discorre ora nel mio *Per i migranti ambientali: non muri o respingimenti ma solidarietà e accoglienza*, in *Ord. internaz. e dir. um.* (www.rivistaoidu.net), anticipazione del fasc. 5/2021, 5 novembre 2021, 1154 ss.]. Sui diversi e complessi profili inerenti alle operazioni di ricerca e soccorso in mare, v., tra i molti altri, I. PAPANICOLOPULU, *Le operazioni di* search and rescue*: problemi e lacune del diritto internazionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2019, 507 ss.; I. TANI, *Ricerca e soccorso nel Mediterraneo centrale tra diritto internazionale e nuove (discutibili) qualificazioni del fenomeno*

condizioni di vita non degradanti[20], in attesa del loro smistamento verso altri luoghi[21], in applicazione di un piano definito in sede sovranazionale[22]. Quanto

migratorio, in *Dir., imm. e citt.*, 3/2019, 1 ss.; E. FRASCA, *Il controllo democratico sulle operazioni di ricerca e soccorso in mare nel Mediterraneo centrale: il potenziale dell'istituto dell'accesso civico generalizzato nell'ordinamento interno e in quello europeo*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), *Focus Human Rights*, 23/2020, 27 luglio 2020, 72 ss. Con riferimento alle politiche di accoglienza, in termini generali, v. C. BERTOLINO, *Una prospettiva di normalizzazione del fenomeno migratorio. L'accoglienza possibile*, Giappichelli, Torino 2020, e H. CAROLI CASAVOLA, *L'integrazione nella società pluralista e i migranti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2020, 383 ss.; v., inoltre, con specifica attenzione alla situazione determinatasi per effetto della diffusione della pandemia sanitaria, C. CORSI, *Migranti e immigrati di fronte all'emergenza coronavirus: tra vecchie e nuove fragilità*, in *Dir. pubbl.*, 3/2020, 901 ss. Quanto, poi, alle iniziative al riguardo adottate in ambito regionale, v., almeno, C. PANZERA, *Immigrazione e diritti nello Stato regionale. Spunti di riflessione*, in *Dir. pubbl.*, 1/2018, 141 ss., e D. LOPRIENO, *Regionalismo e immigrazione. Le risposte degli ordinamenti regionali italiani al fenomeno migratorio*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 1/2018, 4 aprile 2018, 264 ss. Infine, con riferimento ad alcune tristi esperienze di cui si è avuto riscontro in alcuni luoghi di frontiera, v. F.L. GATTA, *Diritti umani e stato di diritto alle frontiere: lo "scontro" tra le corti europee sul trattenimento dei migranti nelle zone di transito. Corte di Giustizia (Grande Sezione), sentenza del 14 maggio 2020, cause riunite C924/19 PPU e C-925/19 PPU, FMS e altri*, in *Oss. cost.* (www.osservatorioaic.it), 5/2020, 1° settembre 2020, 99 ss.

[20] … quali, per vero, non sempre si hanno (sulle strutture di accoglienza, D. LOPRIENO, *"Trattenere e punire". La detenzione amministrativa dello straniero*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018; più di recente, F. MANGANARO, *Principio di solidarietà e strutture di accoglienza dei migranti*, in *Scritti in onore di A. Ruggeri*, III, Editoriale Scientifica, Napoli 2021, 2533 ss.).

[21] Naturalmente, non poche persone potrebbero restare da noi, convertendosi quindi da migranti in immigrati.

[22] Perduranti e gravi mancanze, tuttavia, si registrano per ciò che concerne la gestione del fenomeno delle migrazioni di massa in ambito internazionale e sovranazionale che, in talune sue espressioni, parrebbe per vero ispirata alla "logica" antica e tuttavia ricorrente e, comunque, perversa volta a vedere nell'immigrato un nemico o un delinquente [su di che ragguagli in AA.VV., *La gestione dei flussi migratori tra esigenze di ordine pubblico, sicurezza interna ed integrazione europea*, a cura di A. Di Stasi e L. Kalb, Editoriale Scientifica, Napoli 2013; M. PIFFERI, *Antinomie e caratteri costanti dello* ius migrandi *tra Otto e Novecento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2019, spec. 403 ss., e, nella stessa *Rivista*, A. SPENA, *Il «gelo metallico dello Stato»: per una critica della* crimmigration *come nuda forza*, 449 ss.; G. GUARINO, *Migrazioni e migranti: per la ricostruzione di una prevalenza strutturale del diritto internazionale sul diritto interno*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 1/2020, 13 febbraio 2020, 92 ss.; A. CAPUTO, *Irregolari, pericolosi, criminali. Il diritto delle migrazioni tra politiche sicuritarie e populismo penale*, in AA.VV., *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, a cura di N. Giovannetti e N. Zorzella, FrancoAngeli, Milano 2020, 164 ss.; O. SPATARO, *Fenomeno migratorio e categorie della statualità. Lo statuto giuridico del migrante*, Giappichelli, Torino 2020; R. NIRO, *Spunti sul diritto speciale dei migranti e l'eclissi dei diritti*, in *Giur. cost.*, 1/2021, spec. 205 ss.; G. SANTOMAURO, *Sicurezza e frontiere: le politiche migratorie nell'emergenza europea e italiana*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 13/2021, 19 maggio 2021, 222 ss.]. Quanto al ricorso in ambito eurounitario a strumenti di *soft law* per far fronte all'immigrazione irregolare, v., part., F. CASOLARI, *Il ricordo dell'Unione europea a strumenti informali per il contrasto all'immigrazione irregolare*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2019, 539 ss. Con specifico riguardo al "Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo", tra gli altri, v. C. FAVILLI, *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo "c'è qualcosa di nuovo, anzi di antico"*, in *Quest. giust.* (www.questionegiustizia.it), 2 ottobre 2020; P. DE PASQUALE, *Dal Nuovo Patto per la migrazione e l'asilo a un diritto dell'emergenza dell'Unione europea: a che punto è la notte?, Editoriale*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 4/2020, V ss.; G. MORGESE, *La 'nuova' solidarietà europea in materia di asilo e immigrazione: molto rumore per poco?*, in *Federalismi – focus Human Rights* (www.federalismi.it), 35/2020, 28 dicembre 2020, 16 ss.; M. BORRACCETTI, *Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità col passato?*, in *Dir., imm., citt.* (www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it), 1/2021, 20 gennaio 2021, 1 ss., nonché i contributi ospitati dal fasc. 2/2021 di *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies* (www.fsjeurostudies.eu).

meno così dovrebbe essere secondo modello, che tuttavia è messo non di rado sotto *stress*, fino a patire deviazioni e torsioni vistose, rese palesi dai casi di disumano respingimento[23], anche col ricorso a strumenti inqualificabili[24].

Quanto agli immigrati stabili, invece, è dato constatare come non poche volte già con la seconda e soprattutto la terza generazione l'integrazione possa dirsi sostanzialmente compiuta[25], talora tra non poche personali sofferenze ed a seguito di un travagliato processo liberatorio[26]. Un veicolo formidabile di cultura è al riguardo giocato – come si sa – dalla lingua parlata nel territorio dello Stato in cui gli immigrati si stanziano e conosciuta in modo perfetto da coloro che sono nati

---

Di qui, l'esito di scaricare, in buona sostanza, sui singoli Stati, in ispecie su quelli maggiormente investiti dai flussi immigratori, la responsabilità della gestione stessa. Se n'è avuta, d'altronde, eloquente conferma dai dati dietro riportati per ciò che attiene allo smistamento dei migranti in seno all'Unione. Ed è allora evidente che solo dagli sforzi congiunti prodotti in sede internazionale e sovranazionale possono venire frutti tangibili e, almeno in una certa misura, apprezzabili, sempre che – beninteso – vi sia una disponibilità avvalorata dai fatti e non meramente, retoricamente dichiarata, specie da parte di una Unione europea che fatica a rendere testimonianza di ciò che il nome che porta lascia intendere, secondo quanto peraltro è avvalorato da alcune tristi esperienze registratesi in alcuni Paesi che vi appartengono (e, segnatamente, in Polonia, Ungheria e Repubblica ceca), sprezzantemente discostatisi dagli impegni adottati in ambito sovranazionale, sì da mettere a dura prova la tenuta della coesione e solidarietà tra gli Stati che dell'Unione stessa fanno parte [riferimenti in C. CORSI, Commissione c. Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria*: il principio di solidarietà nelle politiche in materia di asilo*, in *Quad. cost.*, 2/2020, 439 ss., e A. DIRRI, *La Corte di Giustizia torna sul meccanismo di ricollocazione dei migranti tra rivendicazioni identitarie e tenuta dei valori fondanti dell'Unione europea*, in *Oss. cost.* (www.osservatorioaic.it), 5/2020, 6 ottobre 2020, 230 ss. Si segnala, inoltre, la recentissima pronunzia della Corte di giustizia, Grande Sez., 16 novembre 2021, in causa C-821/19, che ha rilevato alcune gravi violazioni commesse dall'Ungheria nei riguardi degli impegni assunti in sede sovranazionale in materia di protezione internazionale. Sul bisogno di una maggiore, tangibile solidarietà sia tra gli Stati che compongono l'Unione che di quest'ultima verso quelli, v., di recente, G. COMAZZETTO, *La solidarietà nello spazio costituzionale europeo. Tracce per una ricerca*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 3/2021, 16 luglio 2021, 258 ss.; nella stessa *Rivista*, v., inoltre, G. PALOMBINO, *La solidarietà tra le generazioni nella Carta di Nizza*, 23 giugno 2021, 73 ss., e F. MEDICO, *Il ruolo della Carta di Nizza e la* questione sociale*: ci può essere solidarietà senza integrazione politica?*, 16 luglio 2021, 236 ss.].

[23] Questione annosa, questa, che si trascina da tempo senza trovare ancora oggi adeguata soluzione [sul divieto di respingimento, v., almeno, M. STARITA, *Il principio del* non-refoulement *tra controllo dell'accesso al territorio dell'Unione europea e protezione dei diritti umani*, in *Dir. pubbl.*, 1/2020, 141 ss., e M. MARCHEGIANI, *Il principio di* non refoulement *ai tempi del Covid-19*, in *Dir., imm. e citt.* (www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it), 3/2021, 29 ss.].

[24] … come si è, ancora da ultimo, avuto ai confini della Polonia, laddove i migranti sono stati abbandonati al gelo ed alla fame e, poi, fatti oggetto di getti di acqua gelida con gli idranti.

[25] Sulla condizione dei figli degli immigrati, v., part., F. PATERNITI, *I* figli dell'immigrazione *nel percorso di transizione da "seconde generazioni" dell'immigrazione a "nuove generazioni" della cittadinanza*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 3/2019, 3 luglio 2019, 17 ss.

[26] Si pensi, ad es., alle giovani che rivendicano il diritto di scelta del compagno con cui convivere o sposarsi, a fronte invece del marito loro imposto dai genitori o dai fratelli; e – come si sa – non poche volte l'esito della vicenda è infausto, portando alla stessa uccisione delle ribelli.

nello stesso o che vi sono pervenuti in tenera età[27]. Proprio i giovani e, più ancora, i giovanissimi sono dotati di un'apertura ed elasticità mentale che li porta in breve tempo ad assimilare usi, costumi, linguaggio propri del territorio in cui si trovano, diversamente dagli adulti e, specialmente, dagli anziani che sono naturalmente refrattari a siffatta opera di rinnovamento ed arricchimento culturale.

In generale, poi, ciò che risulta decisivo in tal senso sono proprio quelle comuni esperienze di vita, in ambito scolastico o nel mondo del lavoro o in altri ambiti sociali ancora, di cui si diceva poc'anzi. Sono esse, infatti, a spingere vigorosamente per l'assimilazione piuttosto che per il mantenimento dei tratti identitari propri della cultura di origine.

2. *Il quadro internamente articolato che viene a comporsi per ciò che attiene al godimento dei diritti sociali, le carenze che al riguardo si riscontrano nell'esperienza e i modi con cui vi si potrebbe porre rimedio (con specifica attenzione all'istruzione)*

[27] Complessi e delicati problemi in particolare si pongono per i minori non accompagnati, maggiormente esposti al rischio della dispersione del patrimonio identitario di origine laddove non adeguatamente accompagnati e sorretti nel loro percorso formativo, in ispecie – come si dirà a momenti – in taluni ambiti sociali quale quello scolastico [*Diritto all'identità culturale e minori stranieri* è il titolo della relazione predisposta per il nostro incontro da I. RUGGIU; in tema, *ex plurimis*, A. DI PASCALE - C. CUTTITTA, *La figura del tutore volontario dei minori stranieri non accompagnati nel contesto delle iniziative dell'Unione europea e della nuova normativa italiana*, in *Dir., imm. e citt.*, 1/2019, 1 ss.; G. MOSCHELLA, *La legislazione sull'immigrazione e le prospettive della tutela dei diritti fondamentali: l'ordinamento europeo e l'esperienza italiana*, in *Ord. int. e dir. um.* (www.rivistaoidu.net), 3/2019, 15 luglio 2019, 481 ss.; S. PENASA, *L'accertamento dell'età dei minori non accompagnati: quali garanzie? Un'analisi comparata e interdisciplinare*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), num. spec. 2/2019 su *Italia, Europa: i diritti fondamentali e la rotta dei migranti*, a cura di M. Miedico e G. Romeo, 99 ss.; F. IZZO, *La tutela internacional de los minores extranjeros no acompañados ¿Una facultad o una obligación para los Estados? La experiencia española a través del análisis de la comunicación n. 4/16 del Comité de los derechos del niño*, in *Ord. int. e dir. um.* (www.rivistaoidu.net), 1/2020, 15 marzo 2020, 123 ss.; M. TOMASI, *Verso la definizione di uno statuto giuridico dei minori stranieri non accompagnati in Europa? Modelli astratti e concreti di tutela della vulnerabilità*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 1/2020, 20 marzo 2020, 519 ss.; C. COTTATELLUCCI, *Minori stranieri non accompagnati: linee evolutive del quadro normativo e questioni aperte*, in AA.VV., *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, cit., 327 ss.; pure *ivi*, E.S. RIZZI, *I minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo*, 852 ss.; C. DI STASIO, *La violazione del diritto all'unità familiare dei minori stranieri non accompagnati: quali le possibili soluzioni nel diritto interazionale privato?*, in *Dir. fond.* (www.dirittifondamentali.it), 2/2020, 13 maggio 2020, 273 ss. e, nella stessa *Rivista*, C. VALENTE, *L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati: un obiettivo raggiunto o raggiungibile?*, 29 luglio 2020, 1439 ss.; A. PITRONE, *La protezione dei minori stranieri non accompagnati nella giurisprudenza europea: quale possibile influenza sulle proposte contenute nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo?*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies* (www.fsjeurostudies.eu), 1/2021, 29 ss., e, nella stessa *Rivista*, F. DI GIANNI, *Il "Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo" e la protezione dei minori migranti*, 2/2021, 95 ss.].

Occorre, nondimeno, rifuggire da indebite generalizzazioni, seppur riferite tutte all'ampio *genus* dei diritti della medesima natura o specie, quali quelli c.d. "sociali"[28], i più bisognosi – com'è noto – di prestazioni da parte dei pubblici poteri[29].

Così, il diritto alla salute può essere goduto da tutti senza pregiudizio dei caratteri propri della cultura di appartenenza: in particolare, le cure ospedaliere sono assicurate non soltanto agli immigrati stabilmente residenti nel territorio dello Stato ma anche a chi in esso occasionalmente si trova (ai migranti, nell'accezione sopra indicata). È chiaro, poi, che gli irregolari non possono rivolgersi al medico di famiglia per le prescrizioni di farmaci di cui abbiano bisogno; ma i ricoveri di urgenza, ovviamente, non sono negati a nessuno[30]. Il punto è che sovente tali persone, al fine di non essere identificate, non si recano presso le strutture sanitarie per essere curate pur laddove ne avrebbero la necessità, mettendo di conseguenza a rischio la loro (e a volte anche l'altrui) salute[31].

Di contro, per altri diritti sociali, come quello all'istruzione, per come sono ad oggi organizzati i relativi servizi, si assiste al sostanziale sacrificio della cultura di

[28] Per un quadro di sintesi dei diritti degli immigrati (con specifica attenzione ai diritti sociali) v. AA.VV., *I sistemi di welfare alla prova delle nuove dinamiche migratorie*, a cura di L. Montanari e C. Severino, Editoriale Scientifica, Napoli 2018; v., inoltre, G. MOSCHELLA, *La legislazione sull'immigrazione e le prospettive della tutela dei diritti fondamentali: l'ordinamento europeo e l'esperienza italiana*, cit., 473 ss., e, con particolare riguardo alle politiche regionali e locali, P. CARROZZA, *Diritti degli stranieri e politiche regionali e locali*, 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, 57 ss.

[29] Lo sono, peraltro, anche i diritti civili, secondo quanto è espressamente riconosciuto dall'art. 117, II c., lett. *m*) Cost.

[30] Sulla tutela della salute degli stranieri, v. F.E. GRISOSTOLO, *La tutela del diritto alla salute dello straniero in Italia e Francia*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 2/2018, 6 giugno 2018, 1 ss.; con specifico riguardo agli irregolari, v. A. RANDAZZO, *La salute degli stranieri irregolari: un diritto fondamentale "dimezzato"?*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 9 giugno 2012, e G. VOSA, *'Cure essenziali'. Sul diritto alla salute dello straniero irregolare: dall'auto-determinazione della persona al policentrismo decisionale*, in *Dir. pubbl.*, 2/2016, 721 ss. In prospettiva comparata, v. AA.VV., *Sistemi sanitari e immigrazione: percorsi di analisi comparata*, a cura di G. Cerrina Feroni, Giappichelli, Torino 2019.

[31] Sulla spinosa questione relativa al dovere di curarsi v., di recente, A. MAZZOLA, *Il diritto alla salute tra dimensione individuale e dovere sociale*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 2/2021, 22 luglio 2021, 629 ss.

origine malgrado la consistenza, talora considerevole, del numero dei figli d'immigrati frequentanti le scuole di ogni ordine e grado[32].

Qui è il *punctum crucis* della questione oggi nuovamente discussa. A me pare, infatti, che l'esito ora indicato ed oggettivamente penalizzante nei riguardi delle culture minoritarie presenti nel nostro Paese non sia (e non debba essere) ineluttabile. Piuttosto, è da chiedersi cosa possa farsi per rimediare, almeno in parte, a questo stato di cose[33].

Occorre, a mio modo di vedere, distinguere il piano della disciplina normativa da quello della prassi in concreto invalsa. Per l'uno, sotto alcuni profili (ma – si badi – solo per alcuni), il quadro parrebbe non essere discriminatorio. Ad es., l'insegnamento della religione, *dovrebbe* riferirsi alle molteplici culture religiose esistenti o, quanto meno, alle più diffuse, prima ancora di mettere a fuoco specificamente quelle d'ispirazione cristiana (e, segnatamente, il credo cattolico). Di fatto, però, non è così; e, d'altronde, la circostanza per cui molti insegnanti sono religiosi conduce fatalmente all'esito di appuntare l'attenzione, in buona sostanza, sulla religione cattolica[34]. Eppure, molto di più (e di meglio) potrebbe farsi anche sul piano normativo, ad es. ridando fiato al processo volto alla stipula delle intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, che parrebbe per vero, nella presente congiuntura, essersi interrotto, senza che peraltro si abbiano segni tangibili di una sua possibile ripresa[35]. Ebbene, proprio in relazione alla condizione degli immigrati si tocca con mano quale pregiudizio possa aversi (ed effettivamente si abbia) per effetto della mancata venuta alla luce delle intese in parola che, laddove messe a punto come si conviene, potrebbero offrirsi per la

[32] V. i dati riportati da F. FARINELLI, *Il diritto all'istruzione dei figli dell'immigrazione*, in AA.VV., *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, cit., 430 ss.

[33] Interessanti spunti a finalità ricostruttiva sono, in particolare, venuti nel corso del nostro incontro dalle relazioni di V. VINCI, *Per una scuola inclusiva, plurilingue ed interculturale: metodologie didattiche e prospettive per la formazione degli insegnanti*, e E. CARACCIOLO, *Integrazione e intercultura nell'istruzione*.

[34] Non si trascuri, al riguardo, il messaggio subliminale trasmesso agli alunni da chi indossa una "divisa" che già di per sé costituisce una testimonianza o, diciamo pure, una forma di attività missionaria.

[35] Ne ha, ancora da ultimo, opportunamente discorso N. FIORITA, nella sua relazione, dietro già richiamata, al nostro incontro.

salvaguardia e la integra trasmissione del patrimonio proprio delle culture minoritarie, specie in taluni ambiti istituzionali, quale quello scolastico.

La formazione culturale – com'è chiaro – dipende dall'intero fascio delle esperienze maturate nel contesto in cui si vive; e, tuttavia, in una particolarmente rilevante misura prende forma nei banchi di scuola e attraverso la scuola[36]. È quest'ultima che porta naturalmente all'arricchimento del linguaggio ed all'acquisizione di nozioni che altrimenti non si avrebbero.

Mi chiedo allora se non sia possibile arricchire il bagaglio culturale degli scolari e degli studenti appartenenti a culture minoritarie utilizzando proprio la scuola quale luogo in cui tenere corsi extracurriculari, sì da dar modo ai giovani[37] accomunati da una lingua diversa da quella ufficiale del territorio (ad es., l'arabo) di poter arricchire il loro bagaglio culturale e preservare, anche (e soprattutto) per questa via, l'identità loro trasmessa dai loro ascendenti e dagli appartenenti in genere alla comunità da cui provengono. Gli stessi immigrati, organizzandosi al loro interno, potrebbero, in collaborazione con gli organismi scolastici, offrire un servizio adeguato al riguardo. Non poco potrebbero poi fare gli enti locali (a partire dalle Regioni), promuovendo il diritto allo studio anche degli appartenenti a culture minoritarie[38]. Una questione, questa, di cruciale rilievo, sol che si pensi che

[36] Ne danno, ancora da ultimo, ulteriore conferma i contributi ospitati dal fasc. 3/2021 di *Dir. cost.*, dedicato a *La scuola. Esperienze e prospettive costituzionali*; v., inoltre, R. CALVANO, *Scuola e Costituzione, tra autonomie e mercato*, Ediesse, Roma 2019; G. LANEVE, *In attesa del ritorno nelle scuole, riflessioni (in ordine sparso) sulla scuola, tra senso del* luogo *e prospettive della* tecnologia, in *Oss. cost.* (www.osservatorioaic.it), 3/2020, 2 giugno 2020, 410 ss., e, nella stessa *Rivista*, ora, A. POGGI, *La Scuola*, 6/2021, 2 novembre 2021, 1 ss., della quale v. inoltre *Per un «diverso» Stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, Il Mulino, Bologna 2019.

[37] … e non solo: si pensi ad es. alle c.d. scuole serali frequentate dagli adulti.

[38] Indicazioni in L. PANZERI, *Fenomeno migratorio e ruolo degli enti locali: prime note*, in *Oss. cost.* (www.osservatorioaic.it), 1/2018, 17 gennaio 2018, 75 ss. Si potrebbe poi pensare ad una pur parziale "differenziazione" dei servizi relativi all'istruzione, con specifico riguardo a quei territori in cui l'afflusso di immigrati è particolarmente consistente e, dunque, maggiormente avvertito è il bisogno di una congrua valorizzazione di talune culture minoritarie (interessanti notazioni al riguardo in R. CALVANO, *La scuola, gli insegnanti e l'art. 116, comma 3, Cost. L'istruzione al tempo del regionalismo differenziato*, in *Quest. giust.*, 4/2019, 71 ss.). Verrebbero in tal modo a porsi le basi più solide per far davvero della scuola un luogo "inclusivo", nella sua più densa e genuina accezione (in merito alla quale, di recente, C. COLAPIETRO, *La scuola inclusiva della nostra Costituzione "personalista", che riconosce e garantisce il "valore della persona" e la "persona come valore"*, in *Scritti in onore di A. Ruggeri*, cit., II, 1135 ss., e G. MATUCCI, *La scuola nell'emergenza pandemica, fra inclusione e solidarietà*, in *Quad. cost.*, 3/2021, 623 ss.).

di fatto i figli di immigrati a tutt'oggi solo in un numero esiguo pervengono all'Università (e poi alla laurea), sì da affermarsi quindi nel mondo del lavoro[39].

Qui pure, non sono le norme a discriminare nel trattamento cittadini e non cittadini: i diritti dei lavoratori sono sulla carta uguali per tutti. La diseguaglianza, tuttavia, c'è ed è vistosa *nei fatti*[40], specie ove si consideri che in certi contesti (come nel lavoro dei campi[41]) lo sfruttamento dei migranti è vistoso e vergognoso, con grave pregiudizio per la loro dignità[42]. La discriminazione si riscontra, poi, anche in ambiti diversi da quello del lavoro, laddove si assiste ad un insensato aggravio burocratico di condizioni per godere di un certo diritto, al punto di risultarne ostacolato di fatto – e sia pure per via traversa[43] – il godimento. Perdurano, insomma, talune incrostazioni che esprimono una formidabile capacità di resistenza ad ogni sforzo posto in essere al fine di rimuoverne almeno le più appariscenti e devianti espressioni. E, invero, i nodi più fitti si hanno nella struttura sociale, per com'è fatta e in una certa mentalità ad oggi dura da rimuovere, specie in seno alle culture minoritarie che restano abbarbicate a schemi mentali profondamente radicati al loro interno e pervicacemente resistenti non soltanto ai tentativi posti in essere al fine della loro rimozione ma persino a quelli volti al loro pur parziale svecchiamento[44].

---

[39] Sulla condizione in cui versano gli immigrati in ambito lavorativo, v. E.V. ZONCA, *Stranieri "invisibili". Riflessioni comparative in tema di diritto al lavoro e integrazione sociale dei migranti*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 4/2018, 30 dicembre 2018, 484 ss., e M. D'ONGHIA, *Immigrazione irregolare e mercato del lavoro. Spunti per una discussione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2019, 463 ss.

[40] Ancora lunga, molto lunga, la strada da compiere per un'apprezzabile affermazione del principio di eguaglianza sostanziale [v., infatti, di recente, A. D'ALOIA, *Eguaglianza. Paradigmi e adattamenti di un principio 'sconfinato'*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 4/2021, 4 ottobre 2021, 17 ss.; v., inoltre, utilmente, V. PIERGIGLI, *Lingue e minoranze: tra eguaglianza, identità e integrazione*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 1/2020, 27 gennaio 2020, 131 ss., e A. RAUTI, *L'eguaglianza fra stranieri: prove per un* test, in *Attualità di diritto pubblico*, I, a cura di C. Panzera e A. Rauti, Editoriale Scientifica, Napoli 2021, 81 ss.].

[41] In tema, C. CAPRIOGLIO - E. RIGO, *Lavoro, politiche migratorie e sfruttamento: la condizione dei braccianti migranti in agricoltura*, in *Dir., imm. e citt.*, 3/2020, 33 ss., e Lorenzo TRUCCO, *L'evoluzione della normativa relativa allo sfruttamento lavorativo dei migranti/capolarato e fattispecie correlate*, in AA.VV., *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, cit., 639 ss.

[42] Ragguagli in V. MARENGONI, *Lo sfruttamento lavorativo dei migranti e il* vulnus *ai diritti umani fondamentali*, in *Dir. fond.* (www.dirittifondamentali.it), 1/2021, 19 aprile 2021, 481 ss.

[43] Di "*discriminazioni indirette*" discorre, opportunamente evidenziandole ricorrendo al corsivo qui fedelmente riprodotto, C. SALAZAR, *Brevi notazioni sui diritti degli stranieri nella giurisprudenza costituzionale*, cit., § 3 (ed *ivi* esemplificazioni).

[44] Ho, dunque, trovato sommamente opportuno il riferimento alle "declinazioni dell'uguaglianza" presente nel titolo dato al nostro incontro.

Si ha così conferma di quanto sia stata opportuna l'iniziativa congiunta oggi presa da giuristi e studiosi di pedagogia, particolarmente apprezzabile per ciò che ha riguardo alla materia dell'istruzione; e, naturalmente, in modo simile ci si potrebbe attivare con riferimento ad altri ambiti della vita sociale, sfruttando fino in fondo le sinergie di cultori di diverse discipline umano-sociali, a partire dalla sociologia.

3. *Le non poche né lievi questioni che si pongono in relazione ai doveri costituzionali e la spinta a favore dell'assimilazione nel trattamento tra cittadini e non cittadini, persino con riferimento ai doveri tradizionalmente considerati propri unicamente dei primi, quali quelli di voto e di difesa della patria*

Questioni non poche né lievi si pongono, poi, sul versante dei doveri, bisognosi di essere indagati a tutto campo, avuto cioè riguardo non soltanto a quelli incombenti sui cittadini nei riguardi dei non cittadini ma anche a quelli gravanti su questi ultimi tanto nei rapporti *inter se* quanto in quelli che intrattengono con i primi.

Ancora una volta, a me pare che, per un verso, il carattere personalista della Costituzione (e dello Stato che da essa prende il nome) e, per un altro, la comunanza delle esperienze di vita convergano nell'esercitare un formidabile ruolo attrattivo, portando a conti fatti al sostanziale livellamento della condizione giuridica di cittadini e non cittadini, specie se stabilmente residenti nel territorio della Repubblica.

Si pensi solo alle prestazioni richieste dal dovere di solidarietà, in ciascuna delle sue declinazioni ed espressioni. Così, tutti coloro che svolgono un'attività lavorativa sono tenuti a concorrere alle esigenze dell'erario, in conformità ai canoni stabiliti dall'art. 53 della Carta. Alcune prestazioni di solidarietà, tra le quali quella di dare soccorso, gravano poi anche sugli irregolari e sui migranti in genere, a conferma del primario rilievo che – una volta di più – è assegnato dall'ordinamento alla persona *ut sic*, quale che ne sia dunque lo *status*.

dirittifondamentali.it

Si danno, insomma, doveri che, al pari di alcuni diritti (come quelli di libertà personale o di religione), fanno capo a tutti, a prescindere dalla sussistenza di un legame stabile col territorio, pur presupponendo ovviamente per il loro esercizio la presenza in esso. Altri, di contro, ancora una volta in modo speculare ad alcuni diritti[45], hanno proprio nel legame stesso la causa efficiente e la ragione giustificativa del loro riferimento unicamente ai soggetti stabilmente residenti nella Repubblica.

Ciò che, ad ogni buon conto, maggiormente importa è che l'avanzata a ritmi crescenti del processo d'integrazione delle culture spiana naturalmente la via alla revisione, ormai non più dilazionabile, di antichi e collaudati schemi teorico-ricostruttivi, persino in relazione a diritti e doveri un tempo considerati tipicamente espressivi dello *status* di cittadino[46].

Si pensi, al riguardo, per tutti, al diritto-dovere di voto ed al dovere di difesa della patria, solennemente qualificato come "sacro": a voler appunto sottolineare, a un tempo, la sua peculiare afferenza al cittadino, rimarcata dall'uso del lemma "patria", e l'impossibilità di sgravarsene[47]. E, tuttavia, a mia opinione[48], non può

[45] … quale, ad es., quello alla casa. Ed è pur vero che la giurisprudenza ha ritenuto essere non necessario il requisito della residenza protratto per un considerevole numero di anni nel territorio regionale quale condizione per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica ed agli asili-nido (sentt. nn. 168 del 2014 e 106 del 2018); e, tuttavia, un legame comunque stabile col territorio è pur sempre indispensabile (sull'accesso all'abitazione quale bene primario, v., inoltre, la sent. n. 112 del 2021). In tema, *ex plurimis*, L. ARDIZZONE, *La Consulta dichiara illegittimo il criterio della "residenza prolungata sul territorio regionale" per l'ammissione all'asilo nido: breve nota a Corte cost., sent. 107/2018 (con un sintetico rinvio a sent. 106/2018)*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 2/2018, 23 luglio 2018, 447 ss.; nella stessa *Rivista*, A. TRANFO, *Un profilo del diritto all'abitazione: l'edilizia residenziale pubblica per gli stranieri (a margine della sent. n. 106/2018 della Corte costituzionale*, 453 ss.; A. RAUTI, *L'eguaglianza fra stranieri: prove per un* test, cit., 120 ss., e C. SALAZAR, *Brevi notazioni sui diritti degli stranieri nella giurisprudenza costituzionale*, cit., nonché ora *Diritti degli immigrati e bisogni primari: la giurisprudenza costituzionale*, cit.

[46] Una complessiva riconsiderazione dello *status* in parola, con specifico riguardo ai limiti discendenti dalla Carta a carico del legislatore per ciò che attiene ai modi di acquisto dello stesso, si deve di recente ad A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, cit.

[47] … tant'è che coloro che sono inidonei ad imbracciare le armi possono ugualmente adempiere – come si sa – al dovere in parola in forme diverse, anche non indossando la divisa o impugnando le armi.

[48] Ragguagli nel mio *Cittadini, immigrati e migranti, alla prova della solidarietà*, cit., spec. il § 6.

escludersi che anche le situazioni soggettive in parola si appuntino altresì in capo a chi cittadino non è[49].

Questa tesi è, a mio modo di vedere, argomentabile in relazione al diritto-dovere di voto, una volta che il legame tra persona e territorio sia portato fino ai suoi ultimi e conseguenti svolgimenti. E, invero, è francamente singolare[50] che chi vive ed opera da lungo tempo fuori dei confini nazionali possa ugualmente concorrere a decidere della composizione delle assemblee elettive e della formazione dei Governi, senza nondimeno possedere il più delle volte un'informazione adeguata del quadro

[49] La stessa difesa della patria, al pari del voto, come si dirà a momenti, è anche un diritto, oltre che un dovere: a conferma, peraltro, del fatto che le situazioni soggettive di rilievo costituzionale hanno doppia faccia, sono cioè poteri e doveri allo stesso tempo. Come si è tentato di mostrare altrove, si ha, insomma, il diritto di esercitare i propri doveri e, circolarmente, il dovere di far valere i propri diritti.

Il punto, meritevole della massima considerazione, non può tuttavia essere qui ripreso ed ulteriormente approfondito e deve pertanto farsi rinvio ad altro luogo ad esso specificamente dedicato.

[50] … e, tuttavia, piaccia o no, questa è la soluzione apprestata – perlomeno *secundum verba* – dalla Carta, per una rigorosa dottrina rimuovibile dunque unicamente – se del caso – con le procedure di cui all'art. 138. Peraltro alla tesi, pure patrocinata da accreditati studiosi [v., part., M. LUCIANI, *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Pol. dir.*, 1992, 585 s., e, dello stesso, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1992, 225 s., nonché E. GROSSO, *Straniero (*status *dello)*, in *Diz. dir. pubbl.*, diretto da S. Cassese, VI (2006), 5793 s., e C. CORSI, *Straniero (dir. cost.)*, in *Enc. dir., Ann.*, VI (2013), 874 ss.] favorevole alla estensione per via legislativa del diritto in parola anche ai non cittadini, senza nondimeno che esso assurga al rango di un vero e proprio diritto fondamentale, parrebbe di potersi opporre che il riconoscimento dello stesso in capo ai *soli* cittadini abbia, a un tempo, valenza positiva e negativa, di conferimento cioè per un verso e di esclusione per un altro verso della possibilità che soggetti diversi dai cittadini possano goderne. Un argomento, questo, che nondimeno – come qui si viene dicendo – appare essere non insuperabile (sulla questione, v. il quadro internamente articolato delle posizioni fin qui assunte in dottrina che è in A. ALGOSTINO, *Il diritto di voto degli stranieri: una lettura – controcorrente – della Costituzione*, in AA.VV., *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, cit., 450 ss., che risolutamente si schiera per il riconoscimento già *de iure condito* dei diritti politici anche agli stranieri stabilmente residenti nel territorio dello Stato).

Non sembra, ad ogni buon conto, che la questione sia tra quelle prioritariamente iscritte nell'agenda politica; ragioni varie di opportunità, peraltro, hanno fin qui indotto i governanti di turno a non darvi pratico rilievo, e viene da pensare che così sarà anche nel prossimo futuro. Seguiterà pertanto, verosimilmente, a sussistere l'attuale "assetto schizofrenico della nostra società" (così, C. DE FIORES, *Brevi note sulla condizione giuridica dello straniero nella Costituzione italiana*, in *Scritti in onore di A. Ruggeri*, II, cit., 1440), che – a stare alla dottrina tradizionale – sarebbe stato involontariamente causato dal Costituente, in un contesto complessivo però assai diverso da quello presente, segnato da flussi immigratori imponenti. Se ne ha che persone che vivono ed operano da decenni nel nostro Paese sarebbero condannate a restare invisibili – veri e propri fantasmi aleggianti sul territorio della Repubblica – in uno dei momenti cruciali della vita politica ed istituzionale (anzi, forse, proprio nel più rilevante di tutti), quello del rinnovo delle assemblee elettive. Né consola o appaga la circostanza per cui in ambito locale ad esse è già offerta la possibilità di rendersi partecipi della vita politica; di contro, viene ancora di più in evidenza la complessiva irrazionalità del sistema, ove si convenga – come devesi – che anche il rapporto che prende corpo in sede territoriale ristretta è pur sempre di rappresentanza politica (nella sua ristretta e propria accezione), ancorché riferito a sfere di competenza diverse da quella propria dello Stato [v. però, su tutto ciò, il divergente punto di vista di A. MORELLI, *Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 3/2018, 24 ottobre 2018, 533 ss.].

politico-sociale esistente o addirittura senza averne alcuna, mentre sia impossibilitato ad esprimere le proprie preferenze in campo politico chi nello Stato si è stanziato da molti anni o, addirittura, vi è nato ed ha sempre vissuto[51], ha trovato lavoro e di conseguenza concorre alle esigenze dell'erario[52], ha generato figli e, in generale, è partecipe della vita sociale né più né meno di come lo è il cittadino.

A chi poi oppone essere insuperabile lo scoglio frapposto dalla lettera del dettato costituzionale si può, tuttavia, replicare che lo stesso è stato – come si sa – da tempo rimosso in relazione a molti enunciati della Carta, persino se espressivi di principi fondamentali[53], che parimenti fanno esplicito ed esclusivo riferimento ai cittadini quali titolari di determinate situazioni soggettive. In ultima istanza, ove poi si voglia spazzare via ogni dubbio, nulla vieta che si ponga finalmente mano ad una riforma della normativa in tema di cittadinanza, ancorando la stessa (tanto per l'acquisto quanto per la perdita) alla stabile residenza protratta per un congruo numero di anni nel territorio dello Stato[54].

Allo stesso modo, quanto al dovere di difesa della patria, è parimenti singolare che lo straniero non possa agire a difesa dei propri cari e dei propri beni minacciati dal

[51] D'altronde, proprio su quest'ultimo dato fa leva un'antica e tuttavia ricorrente proposta volta ad introdurre quale criterio-base per l'acquisto della cittadinanza l'essere venuti alla luce sul suolo italiano [ne riferisce, tra gli altri, A. RAUTI, *Lo* ius soli *in Italia: alla vigilia di una possibile svolta?*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 3/2017, 25 settembre 2017, 1 ss., del quale v., inoltre, utilmente, *La cittadinanza tra «sostanza», mercato e persona*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2019, 493 ss., dove opportunamente si rimarca come l'acquisto della cittadinanza debba essere visto "non tanto come orizzonte finale quanto come tappa di un cammino di integrazione". V., inoltre, E. RINALDI, Ius soli*: qualche precisazione di metodo in materia di diritti* di *cittadinanza e diritti* della *cittadinanza*, in *Dir. pubbl.*, 2/2018, 545 ss., che a sua volta sollecita ad adeguare la disciplina in materia alla mutata realtà sociale connotata da un crescente multinazionalismo].

[52] Non si dimentichi l'aureo principio *no taxation without representation*, posto a fondamento dello Stato liberale e di qui quindi trasmesso anche al modello di comunità politicamente organizzata del tempo presente. A chi, poi, obietta che gli immigrati sono un peso o un costo che l'intera collettività è tenuta a sopportare è sufficiente replicare mostrando alcuni dati da cui emerge un quadro di tutt'altro segno (indicazioni in M. BALDINI - F. CAMPOMORI - E. PAVOLINI, *I contributi degli immigrati al bilancio pubblico*, in www.lavoce.info, 28 ottobre 2021).

[53] Così, ad es., per il principio di eguaglianza, in relazione al quale da ultimo e per tutti, A. RAUTI, *L'eguaglianza fra stranieri: prove per un* test, cit.

[54] V., al riguardo, in tema ora D. PORENA, *Le buone ragioni dello* ius culturae*: note a margine dell'ennesimo tentativo di revisione della legge sulla cittadinanza*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 4/2020, 15 ottobre 2020, 228 ss., a commento della proposta di legge A.C. 105.

nemico[55]. Ancora una volta, come si vede, centrale rilievo acquista il territorio quale centro di emersione di comuni interessi ed esperienze di vita. È poi chiaro che possono darsi casi-limite al ricorrere dei quali potrebbe assistersi a laceranti conflitti di coscienza cui lo straniero si trovi esposto, ad es. laddove il nostro Stato entri in guerra con quello cui lo straniero stesso appartenga. Situazioni comunque marginali non tolgono – a me pare – la bontà della soluzione apprestata in via generale, specie laddove la stessa sia congegnata in modo flessibile, riconoscendo allo straniero stabilmente residente nel territorio della Repubblica, proprio a motivo di siffatta sua qualità, la facoltà di scegliere se dare o no (e, se sì, in che forma) il proprio concorso alla difesa della patria che – come si rammentava poc'anzi – può avvenire non necessariamente indossando la divisa ed impugnando le armi, ovvero si potrebbe prescrivere anche per tale persona l'adempimento del dovere in parola, esonerandolo unicamente per il caso da ultimo ipotizzato. Insomma, una soluzione *quodammodo* conciliante può essere pur sempre rinvenuta, sempre che appunto ci si metta nell'ordine di idee di ricercarla e farla valere come si conviene.

4. *Una succinta notazione finale, in merito allo scarto vistoso che è dato registrare tra le aperture del modello costituzionale e le asfittiche e persino insussistenti realizzazioni avutesene nell'esperienza*

Come si vede, resta a tutt'oggi uno scarto vistoso e francamente non più tollerabile tra le aperture del modello costituzionale e le asfittiche e persino in tutto insussistenti realizzazioni avutesi nell'esperienza, in ciascuna delle sue espressioni ed in tutte assieme, al piano normativo così come a quello fattuale.

La soluzione ideale è quella di dotare ciascun immigrato di un congruo bagaglio di conoscenze internamente composito, risultante dalla valorizzazione del patrimonio

[55] La stessa giurisprudenza costituzionale, peraltro, ha – come si sa – da tempo ammesso il concorso anche dello straniero all'adempimento, sia pure in forme peculiari, del dovere in parola (v., part., Corte cost. nn. 172 del 1999 e 119 del 2015, ampiamente annotate).

dirittifondamentali.it

culturale del luogo di origine e, allo stesso tempo, di quello del luogo di arrivo, sì da metterlo nelle condizioni di scegliere cosa custodire del primo e cosa invece attingere dal secondo, mirando ovviamente all'obiettivo del cumulo – il maggiore possibile – dei materiali culturali estratti dall'uno e dall'altro serbatoio, e – fin dove possibile – al loro equilibrato mescolamento.

La distinzione delle culture è, per vero, cosa ardua da preservare e trasmettere anche alle generazioni che verranno, correndosi – come si diceva – il rischio che col tempo si assottigli sempre di più il filo che lega la persona al primo patrimonio che potrebbe alla lunga finire con l'essere reciso. Ancora più arduo è, però, centrare l'obiettivo di un'autentica integrazione delle culture che non scada e si svilisca nella mera assimilazione di quella minoritaria da parte della maggioritaria, dominante a motivo del territorio in cui si radica e incessantemente rinnova, trasmettendosi da una generazione all'altra. Un obiettivo – come si è veduto – in taluni casi per vero impossibile da raggiungere con pieno e paritario appagamento delle aspettative riportabili alle culture in campo, malgrado gli sforzi prodotti al fine di pervenire ad una sintesi accettabile e complessivamente appagante.

Il *punctum dolens* è, però, dato dal fatto che gli organi della direzione politica non hanno fin qui dato (e non danno) segni concreti, espressivi di una sensibilità non di mera facciata, di voler varare le misure normative che sarebbero richieste al fine di conciliare distinzione e integrazione, promuovendole entrambe, senza obbligare gli appartenenti alle culture minoritarie a laceranti conflitti di coscienza o a rinunzie comunque particolarmente sofferte, che possono essere loro richieste in casi comunque eccezionali ed all'esito di complesse operazioni di bilanciamento assiologicamente ispirate[56].

[56] Qui, il discorso sarebbe naturalmente portato a scivolare sul terreno nel quale vengono ad emergere strutturali mancanze degli organi della direzione politica, che si alimentano da una crisi della rappresentanza – come si sa – dalle antiche ascendenze e, tuttavia, ad oggi ramificata e radicata, cui poi si deve in gran parte uno squilibrio istituzionale vistoso, caratterizzato da una sovraesposizione (politica, appunto) dei giudici, innaturalmente chiamati ad un ruolo di "supplenza" – come si è soliti chiamarlo – nei riguardi dei decisori politici che parrebbe non conoscere confini di sorta alla sua (a volte, particolarmente esuberante e sregolata) affermazione (si pensi solo al sostanziale accantonamento del limite delle c.d. "rime obbligate" nelle operazioni di manipolazione dei testi di legge da parte del giudice costituzionale che ritiene di poter far luogo – com'è stato efficacemente detto da D. TEGA, *La Corte nel contesto*. *Percorsi di* ri-accentramento *della giustizia costituzionale in Italia*, Bononia University Press,

dirittifondamentali.it

Bologna 2020, spec. 101 ss. – alla composizione di "versi sciolti"). Un ruolo che va tuttavia incontro a limiti evidenti di rendimento, specie in relazione a talune complesse questioni, quali quelle che fanno capo alla sofferta "coabitazione" delle culture, cui si è qui sommariamente fatto cenno, avvolte da nodi che solo un'azione decisa e costituzionalmente ispirata dei decisori politici è in grado di sciogliere o, quanto meno, di allentare.