

# Immigrazione e Costituzione

Claudio Panzera\*

**SOMMARIO:** 1. *Homo vagans*. – 2. L’immigrazione e il (cattivo) diritto. – 3. Lo straniero nel diritto internazionale... – 4. (segue): ...e nel diritto costituzionale italiano. – 5. Attuare la Costituzione o correre ai ripari? – 6. E in Europa? – 7. Residenza, welfare, diritti e doveri.

## 1. *Homo vagans*

Oggi assistiamo ad un’impressionante ondata migratoria che preme sui confini dei Paesi più ricchi e che suscita diverse reazioni, la più comune delle quali è la paura<sup>1</sup>. Chi ha più anni ed esperienza spesso ci ricorda, in tali occasioni, che anche i nostri bisnonni e trisavoli hanno lasciato la propria terra, in cerca di un futuro migliore. Bisogna però allargare lo sguardo alla storia dell’evoluzione umana per rendersi pienamente conto di come il “migrare” sia più di un’esperienza ciclica nella vita dei popoli, perché costituisce la molla dell’evoluzione stessa<sup>2</sup>.

Da quando esiste, la specie umana ha sempre migrato, ovviamente per ragioni diverse: all’inizio per la sopravvivenza (in cerca del cibo), poi, con la stanzialità garantita dallo sviluppo dell’agricoltura, per altre cause che in parte hanno a che vedere con necessità esterne (occupazioni, guerre, conquiste, cambiamenti ambientali), in parte con scelte volontarie ovvero per ragioni *culturali*.

Oggi tutte queste ragioni concorrono a determinare un fenomeno di rilevanza mondiale molto complesso e sfaccettato: si migra per fuggire dai conflitti armati, dalle persecuzioni, dalla povertà, dai disastri climatici anche concausati dall’uomo, per motivi di studio e formazione<sup>3</sup>, per ragioni di

\* Professore associato di *Diritto costituzionale* e docente di *Diritto pubblico comparato*, Università *Mediterranea* di Reggio Calabria. Il testo che qui si pubblica riproduce i contenuti di una lezione svolta agli studenti del Liceo Scientifico Leonardo da Vinci di Reggio Calabria nel maggio 2017, di cui conserva l’esposizione semplificata e il tono colloquiale.

<sup>1</sup> Una recente analisi è offerta in M. SAVINO (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione Europea. Diagnosi e prospettive*, Editoriale scientifica, Napoli 2017. Sul modo di raccontare tale fenomeno e sull’importanza dei “fatti” nella sua comunicazione pubblica, v. per tutti S. ALLIEVI - G. DALLA ZUANNA, *Tutto quello che non vi hanno mai detto sull’immigrazione*, Laterza, Roma-Bari 2016. Per una riflessione sociologica più generale, v. Z. BAUMAN, *Stranieri alle porte*, Laterza, Roma-Bari 2016; in chiave biblico-religiosa, E. BIANCHI, *Ero straniero e mi avete ospitato*, Bur, Milano 2006.

<sup>2</sup> Cfr. V. CALZOLAIO - T. PIEVANI, *Libertà di migrare. Perché ci spostiamo da sempre ed è bene così*, Einaudi, Torino 2016.

<sup>3</sup> È appena il caso di ricordare che il noto programma di studi europeo “Erasmus” ha da poco

lavoro<sup>4</sup>, finanche per motivi economico-fiscali<sup>5</sup>.

Forse, mai come oggi si può giungere a ridefinire l'*homo sapiens* come *homo vagans*.

## 2. L'immigrazione e il (cattivo) diritto

Come si pone il diritto di fronte a questo fatto?

Il diritto, come tale, è un prodotto della cultura umana finalizzato a regolare la vita associata. Questo vuol dire che *tende* a farlo, ma che vi può essere – anzi, spesso vi è – uno scarto consistente fra quanto vige nel mondo del diritto (che è pur sempre un'astrazione) e quanto esiste nella realtà.

Senza scomodare i classici del cinema americano sulla fallacia di molti verdetti “processuali”, ne abbiamo la prova proprio in Italia, dove molti interventi in materia di immigrazione negli ultimi quindici anni sono stati adottati più per rassicurare un’opinione pubblica scossa da comprensibili timori (talvolta esasperati ad arte da una comunicazione politica e giornalistica volutamente emotiva e irrazionale) che per risolvere alla radice i problemi sorti. La conseguenza è stata una serie di leggi, decreti, circolari e ordinanze affastellati in modo caotico, non coordinati e, quel che peggio, senza un disegno unitario o addirittura una chiara idea di come regolamentare un fenomeno divenuto ormai epocale, che è da sciocchi non voler guardare in tutta la sua complessità o illudersi di far sparire con un colpo di “bacchetta magica”<sup>6</sup>.

Basti un esempio per tutti: l’irrigidimento delle norme sull’ingresso e

---

superato i trenta anni.

<sup>4</sup> Si pensi all’emigrazione italiana all'estero a cavallo tra Otto e Novecento, allo spostamento sulla direttrice Sud-Nord di molti meridionali nel periodo del *boom* economico degli anni Sessanta dello scorso secolo, fino all’emigrazione di qualità tristemente nota come “fuga dei cervelli” di oggi.

<sup>5</sup> Ha fatto notizia, tra la fine del 2012 e l’inizio del 2013, la decisione del famoso attore francese Gerard Depardieu di restituire il proprio passaporto quale protesta per leccessiva tassazione subita in patria (un’aliquota del 75% sui redditi superiori al milione di euro, promossa dall’ex Presidente F. Hollande e poi bocciata dal *Conseil Constitutionnelle*). A tempo di record, V. Putin ha concesso all’attore la cittadinanza russa, consentendogli di beneficiare di una tassazione ben più bassa (una *flat tax* del 13%). La notizia può essere letta sui maggiori quotidiani italiani del 3 gennaio 2013.

<sup>6</sup> Il primo e finora unico intervento serio, razionale e organico in materia – il c.d. testo unico sull’immigrazione (l. 40/1998 e d.lgs. 286/1998) – risale a quasi vent’anni fa. Gli interventi legislativi successivi sono stati connotati in misura minore o maggiore dalla logica emergenziale del “diritto dell’eccezione”: fra gli ultimi, si ricordano solo il decreto Minniti-Orlando (d.l. 13/2017, conv. in l. 46/2017) e il decreto Salvini (d.l. 113/2018, conv. in l. 132/2018).

la permanenza sul territorio, con la criminalizzazione della condizione di “irregolare” (nel gergo della comunicazione politica e giornalistica si usa la degradante parola di “clandestino”) hanno forse diminuito gli stranieri presenti in Italia? Laver ristretto alcuni diritti e prestazioni solo ai “regolari” ha forse cancellato d’un tratto le file dei tanti immigrati alle mense della Caritas?

Normalmente è la politica che produce il diritto, ma se la prima non studia in profondità i problemi e si limita ad inseguire/manipolare il consenso popolare o quel surrogato che ne rimane (ossia, l’umore dell’opinione pubblica, a sua volta ridotta ai sondaggi su campioni pseudo-rappresentativi commissionati dagli interessati a società private), ciò che viene prodotto è un *cattivo diritto*, nella migliore delle ipotesi del tutto inservibile, nella peggiore persino dannoso<sup>7</sup>.

Per tornare all’esempio di prima, laver trasformato in reato l’ingresso illegale sul territorio italiano (l. 94/2009: c.d. “pacchetto sicurezza”) obbliga a svolgere un processo con tutti i crismi delle garanzie connesse – ovvero: diritto di difesa, anche a spese dello Stato, presunzione di innocenza e tre gradi di giudizio – che ha l’effetto contrario di far rimanere l’immigrato irregolare sul territorio, provvedendo anche alla sua accoglienza se privo di risorse. La domanda, di stringente attualità, sorge spontanea: il diritto penale è lo strumento più efficace per contrastare l’immigrazione illegale?

### 3. Lo straniero nel diritto internazionale...

Ma sorvoliamo per il momento sulle questioni di casa nostra per recuperare uno sguardo più ampio e generale. Poiché l’immigrazione è sempre stata un fenomeno di rilevanza globale, dobbiamo analizzare anzitutto il c.d. “diritto delle genti”, ossia il *diritto internazionale*.

Al termine del secondo conflitto mondiale, la neonata Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) riuscì in un’opera insperata: con l’apporto dei maggiori pensatori e filosofi del tempo (fra cui il francese J. Maritain e il libanese C. Malik), si giunse alla redazione di una “Carta dei diritti” che potesse essere davvero condivisa da tutte le principali culture, laiche e religiose mondiali. Nasce così la *Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo* del 1948, il cui preambolo esprime molto chiaramente le intenzioni dei suoi autori:

*Considerato che il riconoscimento della dignità inherente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali ed inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo;*

*Considerato che il disconoscimento e il disprezzo dei diritti umani hanno portato ad*

---

<sup>7</sup> G. SCIORTINO, *Rebus immigrazione*, il Mulino, Bologna 2017.

atti di barbarie che offendono la coscienza dell'umanità, e che l'avvento di un mondo in cui gli esseri umani godano della libertà di parola e di credo e della libertà dal timore e dal bisogno è stato proclamato come la più alta aspirazione dell'uomo; *Considerato* che è indispensabile che i diritti umani siano protetti da norme giuridiche, se si vuole evitare che l'uomo sia costretto a ricorrere, come ultima istanza, alla ribellione contro la tirannia e l'oppressione;

*Considerato* che è indispensabile promuovere lo sviluppo di rapporti amichevoli tra le Nazioni;

*Considerato* che i popoli delle Nazioni Unite hanno riaffermato nello Statuto la loro fede nei diritti umani fondamentali, nella dignità e nel valore della persona umana, nell'uguaglianza dei diritti dell'uomo e della donna, ed hanno deciso di promuovere il progresso sociale e un miglior tenore di vita in una maggiore libertà;

*Considerato* che gli Stati membri si sono impegnati a perseguire, in cooperazione con le Nazioni Unite, il rispetto e l'osservanza universale dei diritti umani e delle libertà fondamentali;

*Considerato* che una concezione comune di questi diritti e di questa libertà è della massima importanza per la piena realizzazione di questi impegni;

#### L'ASSEMBLEA GENERALE

*proclama*

la presente Dichiarazione universale dei diritti umani come ideale comune da raggiungersi da tutti i popoli e da tutte le Nazioni, al fine che ogni individuo ed ogni organo della società, avendo costantemente presente questa Dichiarazione, si sforzi di promuovere, con l'insegnamento e l'educazione, il rispetto di questi diritti e di queste libertà e di garantirne, mediante misure progressive di carattere nazionale e internazionale, l'universale ed effettivo riconoscimento e rispetto tanto fra i popoli degli stessi Stati membri, quanto fra quelli dei territori sottoposti alla loro giurisdizione.

Questo è il tenore del documento e si percepisce leggendolo il potente afflato alla dignità, alla libertà, all'uguaglianza, alla solidarietà fra gli essere umani che la tragedia della seconda guerra mondiale aveva generato nella coscienza dei popoli (e delle élites culturali e politiche dell'epoca). Molte Costituzioni di quel periodo – tuttora vigenti, come quella italiana del 1948 o quella tedesca del 1949 – risentono di questa spinta morale, come vedremo fra un attimo.

Per quanto ci riguarda, dalla citata Dichiarazione prendiamo solo un estratto, l'articolo 13, che contiene due importanti affermazioni:

1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni Stato.
2. Ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese.

Soprattutto il secondo comma rappresenta un grande passo avanti (anche se non impedisce a ciascuno Stato di ritirare il passaporto ai propri cittadini, in via cautelare per motivi di sicurezza e ordine pubblico). La facoltà di migrare non è più una graziosa concessione dello Stato cui il singolo appartiene, ma il frutto di un *atto di volontà* che esprime al massimo grado la libertà della persona.

Si tratta però di una mezza conquista: per ragioni storiche, ideologiche e politiche si è riconosciuto solo il diritto di *uscire* dal proprio Stato ma non il corrispondente diritto di *entrare* in un altro, che dunque resta sottoposto alle autorizzazioni che ogni Stato voglia imporre.

Questa dissociazione diventa altamente problematica quando la volontà di lasciare il proprio Stato è costretta dalle necessità più varie (povertà, guerra, malattia, persecuzione, disastri ambientali, ecc.). Di fronte alle ipotesi più gravi, proprio per non negare nei fatti quei diritti proclamati come universali – alla vita, alla religione, alla libertà personale, di riunione e associazione, di manifestazione e diffusione del pensiero, ecc. – gli Stati si sono accordati per riconoscere ad *alcune* categorie di migranti il diritto di entrare e ricevere protezione nel territorio dello Stato ospitante, attraverso trattati sull'accoglienza dei c.d. "rifugiati", cui si sono aggiunte col tempo altre categorie (il diritto UE prevede un sistema comune di asilo che include la protezione per rifugiati, la protezione sussidiaria e quella temporanea; il nostro ordinamento – fino all'ultimo intervento normativo, il citato decreto "Salvini", che l'ha sostituito con permessi specifici tassativamente elencati – aggiungeva anche la protezione per motivi umanitari).

#### 4. (segue): ...e nel diritto costituzionale italiano

E l'Italia? La nostra Costituzione è figlia di quel tempo, e così parla di *emigrazione* ma non pure di *immigrazione*, consapevole della storia più recente del popolo italiano. Infatti, vi sono appena due accenni al tema, negli articoli 16 e 35. Il primo riconosce il diritto di ogni cittadino di «circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza», precisando che non sono ammesse restrizioni a tale libertà in virtù di «ragioni politiche»; stabilisce poi che «Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge». Il secondo prevede, al quarto comma, che la Repubblica «riconosce la libertà di emigrazione, salvo gli obblighi stabiliti dalla legge nell'interesse generale, e tutela il lavoro italiano all'estero».

Ma quella storia è fatta anche di soprusi, violenze per oscurare il dissenso,

privazione delle più elementari libertà democratiche durante il ventennio fascista. Molte delle grandi figure dell'Italia repubblicana hanno subito il carcere o confino o hanno dovuto cercare rifugio all'estero (fra i tanti: L. Sturzo, S. Pertini). Per questo, la nostra Costituzione "guarda lontano" – è *presbite*, si è soliti dire – e colloca al vertice dell'ordinamento giuridico italiano alcuni principi fondamentali: democrazia, sovranità popolare, diritti inviolabili della persona e doveri inderogabili di solidarietà umana, pari dignità ed egualianza, pluralismo, pacifismo e apertura internazionale, ecc.

Fra questi principi c'è l'articolo 10, una delle norme chiave del nostro ordinamento, posta a tutela un valore che ha all'apparenza poco di giuridico: l'amicizia! Esso va letto unitamente all'articolo 11, altrettanto importante (anche perché offre in anticipo un fondamento costituzionale al processo di integrazione europea iniziato qualche anno dopo l'entrata in vigore della Costituzione).

#### Art. 10

L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici.

#### Art. 11

L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

L'apertura al diritto internazionale e la collaborazione con le altre nazioni (in opposizione alla autosufficienza autoritaria ed alla spinta militare-imperialistica del regime fascista) presuppongono un atto di fiducia che sta alla base delle relazioni umane: appunto uno spirito di amicizia, come si diceva poco fa.

In questo quadro, tre norme sono dedicate appositamente allo straniero (art. 10, commi 2-4) ed esse offrono altrettanti baluardi contro quell'arbitrio statale un tempo sovrano nel trattamento del non cittadino.

Primo. Se la condizione giuridica dello straniero è rinviata alla legge, questa deve però rispettare tutti i vincoli posti in materia dal diritto internazionale,

sopra richiamato.

Secondo. Se lo straniero non può godere in patria in modo *effettivo* dei diritti che – si badi – la “nostra” (non la sua) Costituzione contempla, allora ha il *diritto* di ottenere asilo ed entrare e rimanere nel territorio italiano.

Terzo. Lo straniero che si trovi in Italia – in qualunque condizione: regolare o irregolare – non può essere estradato verso un altro Paese dove gli vengano contestati reati “politici”, ossia legati alle sue idee politiche (a protezione dei dissidenti che fuggono ai regimi autocratici).

### 5. Attuare la Costituzione o correre ai ripari?

Da allora cosa è successo? Come spesso accade in Italia, finché i problemi non ci piovono addosso non ce ne occupiamo. Tutto l'opposto della lungimiranza dei costituenti. Così, fino al 1990 non abbiamo avuto una legge che regolasse in modo razionale il fenomeno delle migrazioni in entrata, ma sempre e solo decreti ministeriali di gestione caotica ed emergenziale dei flussi in base all'offerta di lavoro interno.

Il primo intervento con legge è del 1986 (in recezione di una convenzione internazionale che riguardava la protezione dei lavoratori stranieri e proprie famiglie, che l'Italia sottoscrisse per non danneggiare i propri lavoratori all'estero: l. 943/1986), ma è la “legge Martelli” che si incarica di affrontare il problema dell'ingresso regolato degli stranieri per motivi di lavoro e soprattutto del loro trattamento una volta entrati e stabilitisi nel territorio (d.l. 416/1989, convertito in l. 39/1990). Fino ad allora, di quest'ultimo aspetto se ne erano fatti carico soprattutto regioni ed enti locali.

La logica dell'emergenza, però, non ha mai abbandonato il nostro legislatore, e anche oggi si affronta come se fosse un fenomeno passeggero e accidentale un evento di portata epocale che tutti ci dicono tenderà a consolidarsi in modo sempre più strutturale nel tempo (e di cui un Paese “vecchio” come l'Italia ha forte bisogno)<sup>8</sup>. Il paradosso, se così si può dire, è che la vera emergenza siamo diventati noi, con la nostra ottusità mentale e l'incapacità di progettare il futuro.

### 6. E in Europa?

Oggi è di moda dare la colpa di tutto all'Europa. Ma non dimentichiamo che è grazie all'Unione Europea (già Comunità Economia Europea, e poi solo Comunità Europea) se si è conseguita per oltre 60 anni una lunga condizione di pace e sviluppo in un continente attraversato per secoli da guerre intervallate

<sup>8</sup> Ad esempio, per pagare le future pensioni, sostenere il costo dei servizi sociali (c.d. *welfare*), invertire il declino demografico, ecc.

da brevi periodi di pace.

Per quanto ci riguarda, all'Europa dobbiamo un'innovazione che va oltre il suo indubbio valore simbolico: la *cittadinanza europea*<sup>9</sup>. Quando si trattò di imprimere uno sviluppo al processo di integrazione, si pensò a due invenzioni che "costruissero" un senso di identità comune: dovendo rinunciare ad una omologazione linguistica, si puntò sul potere unificante della moneta (base del mercato) e del senso di appartenenza connesso all'idea di cittadinanza *comune*. La cittadinanza europea oggi offre molti innegabili vantaggi, il primo dei quali è la libertà di circolare senza controlli nel territorio dell'Unione, nonché di soggiornare in ogni Stato membro (liberamente per tre mesi, con permessi vari per più tempo). Dunque, almeno per i propri cittadini, l'Europa è riuscita a realizzare quel principio di libertà della Dichiarazione universali dei diritti dell'ONU. Il problema si pone per i cittadini degli Stati terzi, gli unici ormai per i quali il nostro e altri ordinamenti usano il termine "stranieri"<sup>10</sup>. Quanti però soggiornano legalmente per almeno cinque anni acquisiscono il diritto al soggiorno permanente, che apre le porte ad una crescente parificazione su molti aspetti con i cittadini nazionali.

Per tutti – cittadini nazionali, europei, extracomunitari, regolari, irregolari – esiste poi uno "scudo protettivo" di garanzie minime di libertà assicurato da un'altra importantissima Carta dei diritti, la *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, adottata nel 1950 dal Consiglio d'Europa, un'organizzazione internazionale a carattere regionale distinta dalla UE, composta attualmente dal 47 Stati (fra cui tutti quelli facenti parte dell'Unione). La novità più importante che tale documento ha introdotto nel panorama dei rapporti fra Stati sovrani e individui è la facoltà per il singolo comunque sottoposto alla giurisdizione di uno Stato (a prescindere dalla sua cittadinanza o residenza, come dalla condizione riguardo alle norme sull'ingresso e il soggiorno) di adire un tribunale con sede a Strasburgo – la Corte europea dei diritti dell'uomo – che ha il potere di accertare se lo Stato convenuto ha commesso una violazione dei diritti garantiti dalla Convenzione e ordinare la cessazione del comportamento, oltre all'eventuale risarcimento dei danni. È in base a questo sistema *sovranazionale* di tutela dei diritti che è stato possibile per alcuni stranieri ottenere giustizia di fronte, ad esempio, alla prassi dei respingimenti in mare, che impediva loro di far valere la propria domanda di asilo nello Stato di arrivo<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> In argomento, per tutti C. MARGIOTTA, *Cittadinanza europea*, Laterza, Roma-Bari 2014.

<sup>10</sup> Cfr., per il nostro ordinamento, l'articolo 1, primo comma, del testo unico del 1998.

<sup>11</sup> Corte eur., sent. 23 febbraio 2012, *Hirsi Jamaa e a. c. Italia* e sent. 15 dicembre 2016, *Khlaifia e a. c. Italia*.

## 7. Residenza, *welfare*, diritti e doveri

In virtù di questa spinta, non più la cittadinanza ma la *residenza* è divenuto il primo criterio di imputazione di diritti (gli anglosassoni parlano di *denizenship*) e la base di una cittadinanza “sostanziale” fatta della condivisione della vita associata.

Il problema principale nasce oggi in relazione alla disponibilità delle nostre società a condividere i vantaggi dell'appartenenza a quanti percepiamo, a torto o ragione, come “diversi” da noi. È questo il dilemma che, esplicitamente o meno, sta al fondo di molte delle odierni discussioni pubbliche intorno al problema dell'immigrazione, in Italia come in Europa. La solidarietà, infatti, presuppone l'uguaglianza ossia il *riconoscersi uguali*. Solo così si è disposti ad estendere la rete della protezione sociale.

Ecco anche perché l'accesso al *welfare* rischia di diventare il nuovo strumento di delimitazione dei confini di un territorio, come hanno tentato di fare alcuni comuni e alcune regioni che avevano esteso benefici e prestazioni *essenziali*, solitamente riconosciuti ai cittadini, anche agli stranieri ma a condizione che questi disponessero di un permesso di soggiorno di lungo periodo e/o risiedessero regolarmente su quel territorio per un certo tempo (non breve: di regola 3, 5 e perfino 10 anni), realizzando in modo surrettizio una discriminazione indiretta a danno dei non cittadini.

Per fortuna, la Corte costituzionale è intervenuta dichiarando quasi sempre illegittime queste condizioni restrittive<sup>12</sup>. Nondimeno resta il problema di fondo: in teoria concordiamo sul fatto che tutti gli uomini abbiano certi diritti minimi inviolabili (*in primis*, quello alla vita e alla sussistenza), ma in concreto siamo restii a condividere con “estranei” il nostro benessere o, come recitava un noto musical teatrale, ad aggiungere un posto a tavola (s'intende: in via non solo temporanea, ma definitiva). Non è una mera questione di egoismi individuali e comunitari, che pure sono molto forti, ma un problema generale di modello di società – e di *ben-essere* collettivo – che abbiamo in mente per i prossimi 20-30 anni.

Come uscire da questa trappola? È necessario avere il coraggio di ammettere che non è più sufficiente puntare esclusivamente sui diritti e sulla retorica che li accompagna. Come giustamente avvertiva qualche studioso, i diritti diventano talvolta “insaziabili” o, detto in termini più crudi, *tirannici*: nel senso che possono diventare anche il veicolo di pretese e desideri individuali

<sup>12</sup> Corte cost., sentt. 432 del 2005; 40 del 2011; 2, 4, 133, 173 e 222 del 2013; 168 del 2014; 106, 107 e 166/2018. In generale sull'argomento, v. C. PANZERA - A. RAUTI - C. SALAZAR - A. SPADARO (a cura di), *Quattro lezioni sugli stranieri*, Jovene, Napoli 2016.

non sempre realizzabili (d'altronde, il diritto di qualcuno presuppone sempre un dovere di qualcun altro o della comunità nel suo insieme). Insomma, tutti i diritti *costano* e bisogna essere disposti a pagarli affinché i loro titolari, nessuno escluso, ne possano godere.

Appare allora più produttivo non dico sostituire ma almeno affiancare stabilmente al tema di un'integrazione fondata sulla titolarità di diritti quello dell'integrazione realizzata mediante la condivisione di *doveri*, quale pilastro fondante dell'etica repubblicana. La nostra Costituzione, si ricorda, ha fondato la Repubblica italiana sulla democrazia e sul lavoro (art. 1), quale diritto e insieme dovere di ogni membro della società (art. 4), ed ha agganciato l'obiettivo della piena realizzazione della persona tanto alla garanzia dei diritti inviolabili quanto all'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economia e sociale (art. 2).

In tal senso, fa bene ricordare all'opinione pubblica due dati che vengono spesso taciuti dai massmedia, ossia che il gettito fiscale garantito ogni anno dai lavoratori stranieri vale l'8% del Pil nazionale (con un avanzo netto di 3,1 miliardi di euro rispetto alla spesa sociale di cui questi lavoratori beneficiano) e che, a seguito di un'importante decisione della Corte costituzionale (sent. 119 del 2015), anche gli stranieri possono accedere il servizio civile nazionale. Due forme nobili e di grande significato politico – il pagamento delle tasse e la difesa non armata della patria – per sentirsi e farsi percepire come “cittadini” di una comunità non statica, ma in continua evoluzione.

**Riassunto:**

Il testo offre una sommaria esposizione delle questioni di fondo che il fenomeno migratorio pone all'ordinamento italiano, soffermandosi sulle risposte che il legislatore ha offerto, ma soprattutto su quelle che – per adempiere agli obblighi discendenti dalla Costituzione e rispettare i vincoli derivanti dalle norme internazionali ed europee – potrebbe o dovrebbe offrire.

**Parole-chiave:**

Immigrazione – Costituzione – diritto internazionale ed europeo – diritti inviolabili – doveri di solidarietà

**Abstract:**

The paper focuses on some basic legal issues arising from current migration trends, pointing out the solutions provided by our legal system and those that could better accomplish with both Constitutional values and international/European law.

**Key-words:**

Immigration – Constitution – International and European law – basic human rights – solidarity duties

