



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2025, n. 2

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETRICE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

CONSIGLIO SCIENTIFICO

Giandonato Caggiano, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC
Guido Raimondi, già Presidente della Corte EDU - già Presidente di Sezione della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesaurò, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Antonio Tizzano, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bergamo
Alfonso-Luis Calvo Caravaca, Catedrático Jubilado de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania - Giudice dell'ITLOS
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Paola Mori, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro
Lina Panella, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Messina
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Giudice della Corte di giustizia dell'UE



COMITATO DEI REFEREEES

Bruno Barel, Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Marco Benvenuti, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"
Francesco Buonomena, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Raffaele Cadin, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Federico Casolari, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna
Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Anna Cavaliere, Associato di Filosofia del diritto, Università di Salerno
Giovanni Cellamare, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Bari
Giuseppe D'Angelo, Ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico, Università di Salerno
Sara De Vido, Ordinario di Diritto Internazionale, Università Ca' Foscari Venezia
Marcello Di Filippo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa
Rosario Espinosa Calabuig, Catedrática de Derecho Internacional Privado, Universitat de València
Valentina Faggiani, Profesora Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Granada
Caterina Fratea, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Ana C. Gallego Hernández, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla
Pietro Gargiulo, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Teramo
Francesca Graziani, Associato di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Giancarlo Guarino, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elspeeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Victor Luis Gutiérrez Castillo, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén
Ivan Ingravallo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Ricamatore di Diritto dell'UE, Università dell'Insubria
Simone Marinai, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Michele Messina, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Stefano Montaldo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino
Violeta Moreno-Lax, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London
Claudia Morviducci, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Michele Nino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Criseide Novi, Associato di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Anna Oriolo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Leonardo Pasquali, Ordinario di Diritto internazionale, Università di Pisa
Piero Pennetta, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Francesca Perrini, Associato di Diritto Internazionale, Università di Messina
Gisella Pignataro, Associato di Diritto privato comparato, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Anna Pitrone, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Concetta Maria Pontecorvo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Santiago Ripol Carulla, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona
Angela Maria Romito, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari
Gianpaolo Maria Ruotolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Teresa Russo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho
Ángel Tinoco Pastrana, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla
Sara Tonolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Padova
Chiara Enrica Tuo, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Valentina Zambrano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Alessandra Zanobetti, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Angela Festa, Docente incaricato di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Anna Iermano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Daniela Marrani, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Rossana Palladino (Coordinatore), Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione linguistica degli abstracts a cura di

Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno



Rivista quadrimestrale on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies" www.fsjeurostudies.eu
Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli

CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



Indice-Sommario 2025, n. 2

Editoriale

Dalla dichiarazione Schuman al Libro bianco sulla prontezza alla difesa europea: verso una revisione del progetto europeo? p. 1
Ugo Villani

Saggi, Articoli, Commenti e Note

Le origini dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Pace e conflitti armati (1945-2025) p. 14
Massimo Panebianco

Migrare: un diritto fondamentale? p. 26
Antonio Ruggeri

Il ruolo della Procura europea (EPPO) nella tutela dello Stato di diritto dell'Unione europea p. 42
Serena Crespi

Norme di diritto internazionale e disparità di genere, idee vecchie e nuove. Il caso del *mundio muliebre*, uno stereotipo da rileggere p. 82
Lucia di Cintio

Convenzione delle Nazioni Unite contro il *cybercrime* e tutela dei diritti umani: influenze europee sullo scenario internazionale p. 108
Marco Dimetto

The error in predictive justice systems. Challenges for justice, freedom, and human-centrism p. 131
under EU law
Alessandro Ferrara

EU impact on Albanian medical civil liability: a case law approach p. 146
Enkelejda Koka, Denard Veshi, Aisha Morina

La promozione della parità di genere nelle relazioni tra l'Unione europea e i *partner* meridionali p. 162
Claudia Morini



FOCUS

Democracy and the Rule of Law: A New Push for European Values

Il Focus contiene contributi elaborati a seguito della riflessione realizzata nel Seminario conclusivo dello Jean Monnet Module Eu-Draw (2022-2025) "Democracy and the Rule of Law: A New Push for European Values", tenutosi presso l'Università degli Studi di Salerno (1 aprile 2025)

- Presentazione del *Focus* p. 192
Angela Di Stasi
- Values in the EU external action: mechanisms of implementation and their outcomes p. 194
Stefania Kolarz
- Justice and Home Affairs Cooperation (JHAC) in the perspective of enlargement p. 211
Teresa Russo
- Brevi riflessioni sulla tutela dei diritti nello "spazio digitale" europeo p. 228
Francesco Buonomenna
- Consiglio d'Europa e intelligenza artificiale: un primo tentativo di regolamentazione a tutela dei diritti umani, democrazia e Stato di diritto p. 242
Anna Iermano
- La disinformazione *online* come "minaccia ibrida" alla democrazia nell'Unione europea: meccanismi di tutela e strumenti a contrasto per uno Spazio di libertà, sicurezza e giustizia p. 272
Angela Festa
- L'"approccio europeo" al contrasto alla disinformazione digitale e alla protezione dei valori democratici: quale contributo dell'*AI Act*? p. 296
Rossana Palladino



MIGRARE: UN DIRITTO FONDAMENTALE?

Antonio Ruggeri*

SOMMARIO: 1. Il migrare come *metadiritto*: in ispecie, il rapporto di mutua, inscindibile implicazione che si intrattiene tra il riconoscimento dei diritti fondamentali (particolarmente quelli civili e politici) e la connotazione democratica dell'ordinamento, nell'accezione d'ispirazione liberale che è propria di quest'ultimo, la varietà di accezioni o di "tipi" di migrazione, il carattere riduttivo per un verso, concettualmente opaco per un altro, della qualifica di "migrazione" data dall'art. 35 della Costituzione italiana. – 2. La distinzione tra *migranti* ed *immigrati*, il rischio che le discipline positive che li riguardano (quale, da ultimo, il decreto-legge n. 48 del 2025, c.d. "decreto sicurezza") esibiscano gravi vizi d'incostituzionalità, il bisogno che il fenomeno migratorio, a motivo delle sue imponenti dimensioni, sia fronteggiato anche (e soprattutto) a mezzo di misure adottate in seno alla Comunità internazionale e ad organizzazioni sovranazionali, quale l'Unione europea. – 3. La necessità di un profondo, critico ripensamento del regime giuridico relativo alla cittadinanza, specie al fine di dar modo agli "invisibili", ovverosia a persone stabilmente residenti nel territorio dello Stato e che condividono in tutto e per tutto con noi le più salienti esperienze di vita comunitaria ma che restano prive del godimento dei diritti politici, di partecipare *pleno iure* alle attività svolte dai cittadini, specie per ciò che attiene alle vicende della rappresentanza politica. – 4. La regolamentazione delle migrazioni a mezzo di "catene" di norme per gradi decrescenti di generalità, i limiti ai quali va incontro il principio della *lex posterior* nelle sue applicazioni alle discipline concernenti i migranti, specificamente laddove portino ad un peggioramento della loro condizione complessiva, e l'inversione, in una congiuntura siffatta, della presunzione di validità che usualmente assiste le norme sopravvenienti.

* Professore Emerito di Diritto costituzionale, Università di Messina. Indirizzo e-mail: antonio.ruggeri@unime.it.

Il presente lavoro costituisce la versione rivista, aggiornata e corredata di riferimenti dottrinali dell'intervento introduttivo alla seconda sessione, dall'omonimo titolo, del Convegno della Sezione Italiana dell'Istituto Iberoamericano di Diritto costituzionale su *Quali diritti? Processi di integrazione e sfide contemporanee*, Messina 9-10 giugno 2025.

1. Il migrare come *metadiritto*: in ispecie, il rapporto di mutua, inscindibile implicazione che si intrattiene tra il riconoscimento dei diritti fondamentali (particolarmente quelli civili e politici) e la connotazione democratica dell'ordinamento, nell'accezione d'ispirazione liberale che è propria di quest'ultimo, la varietà di accezioni o di "tipi" di migrazione, il carattere riduttivo per un verso, concettualmente opaco per un altro, della qualifica di "migrazione" data dall'art. 35 della Costituzione italiana

I termini che danno il titolo alla succinta riflessione che mi accingo a svolgere richiedono un preliminare chiarimento. Mi rifaccio al riguardo per brevità a taluni concetti su cui ho già avuto modo di soffermarmi in precedenti occasioni, a partire da quello di "diritto fondamentale": un sintagma che parrebbe in sé racchiudere una duplice incognita, dal momento che alle incertezze che *ab antiquo* avvolgono la nozione di diritto soggettivo ed alla sua crescente difficoltà di distinzione da altre situazioni soggettive si somma la non minore opacità concettuale insita nell'aggettivo che dovrebbe darne la qualificazione e, per ciò stesso, la messa a fuoco teorica.

Ora, per ragioni che mi sono sforzato di enunciare altrove, a mia opinione un diritto fondamentale è un bisogno elementare della persona umana il cui appagamento è condizione di un'esistenza "libera e dignitosa", per riprendere la formula iscritta nella nostra Carta costituzionale con riferimento alla retribuzione per il lavoro prestato che, a mio modo di vedere, risulta dotata di generale valenza¹.

Certo, ciascuno dei termini che figurano nella definizione suddetta, a partire da quelli che rimandano ai concetti di libertà e dignità, richiedono di essere spiegati, evocando in campo micidiali questioni di ordine teorico alle quali nondimeno non può ora farsi cenno alcuno. L'insieme dagli stessi composto, ad ogni buon conto, dà l'idea che non soltanto la persona è intaccata nella sua essenza – direi: nella sua *humanitas* – laddove obbligata ad assistere inerme alla mancata soddisfazione dei bisogni in parola ma anche (e per ciò stesso) ne risulta vistosamente alterata la struttura dell'ordinamento, quest'ultimo non potendosi qualificare come "democratico" a causa del mancato riconoscimento dei diritti fondamentali (quanto meno di quelli civili e politici). Si dà, infatti, un rapporto di mutua implicazione tra il carattere democratico dell'ordinamento, nell'accezione invalsa nei Paesi di tradizioni liberali, e il riconoscimento (nel senso, ovviamente, dell'effettivo godimento) dei diritti fondamentali, l'uno non potendo comunque fare a meno dell'altro, e viceversa. È poi chiaro che alcuni diritti fondamentali hanno modo di affermarsi anche in ordinamenti non democratici: la cura della salute, il lavoro, l'abitazione, ad es., erano (e sono) assicurati, pur se non di rado in misura complessivamente inappagante, anche in ordinamenti illiberali ed autoritari. Il punto è, però, che, difettando il godimento dei diritti politici e civili, ne soffre l'intero sistema dei diritti e, con esso, la Costituzione nella sua essenza.

¹ Ragguagli a riguardo della "fondamentalità" dei diritti fondamentali possono volendo, aversi dal mio *La "fondamentalità" dei diritti fondamentali*, in *Rivista di diritti comparati* (www.diritticomparati.it), 2023, n. 3, 17 novembre 2023, 135 ss.

È, dunque, in questo quadro che s'inscrivono le più salienti vicende delle migrazioni. Si tratta di un fenomeno internamente assai articolato e composito, sol che si pensi che, inteso in senso lato (o, meglio, latissimo), il “migrare” può confondersi con forme varie di spostamenti da un luogo all'altro, in ispecie da quello natio ad altri luoghi, sia interni che (e soprattutto) esterni allo Stato, spostamenti dunque di breve durata, quali ad es. si hanno in occasione di scambi Erasmus o per motivi di turismo. Al di fuori di questi casi, possono però aversene altri di lunga durata e persino *sine die*. È, dunque, il tempo a qualificare il fenomeno migratorio, nella sua ristretta e propria accezione, distinguendolo da altre specie di spostamenti, individuali e collettivi², pure assai diversi tra di loro, che interessano coloro che lasciano la terra natia per un lasso temporale ristretto ed una finalità determinata. Le migrazioni, perciò, interessano coloro che si spostano per trovare un lavoro che nel luogo di origine non hanno e, in generale, per dare alla propria esistenza ed a quella dei propri cari quei tratti di “libertà e dignità”, cui si faceva cenno poc'anzi; e, ancora, coloro che si muovono per ragioni legate all'ambiente in cui sono stanziati³ o per ragioni di salute che richiedono lunghi e continui soggiorni fuori dell'ambiente domestico, in ispecie all'estero⁴; infine coloro che si muovono per sottrarsi ai morsi della fame o a guerre, persecuzioni, torture, vale a dire puramente e semplicemente per sopravvivere. Ed è proprio con riferimento a quest'ultima specie che di solito si discorre di “migrazioni”: termine che evoca l'idea dello spostamento di un numero ingente di persone disposte ad affrontare un viaggio che comporta rischi per la loro stessa esistenza.

² Sul rilievo della dimensione temporale nell'esperienza giuridica, dalla prospettiva del diritto costituzionale, mi piace qui rammentare uno scritto del mio compianto Maestro, T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, III, Milano, 1978, p. 783 ss., nonché in ID., *Opere*, I, *Teoria generale*, Milano, 2000, p. 477 ss.; v., inoltre, P. GIOCOLI NACCI, *Il tempo nella Costituzione*, Padova, 1984.

³ Su questa categoria, i cui connotati – come si è, peraltro, fatto non molto tempo addietro notare [V. MARZOCCO, *Le migrazioni ambientali. Considerazioni critiche su una definizione giuridica ambigua*, in *Biolaw Journal* (www.teseo.unitn.it), 2024, n. 1, 20 dicembre 2023, p. 137 ss., e A. CASCONI, *Migranti ambientali e permesso di soggiorno per calamità: profili di diritto sostanziale e processuale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2023, n. 2, p. 325 ss.] – risultano per vero concettualmente opachi, richiamo qui, nella copiosa messe di scritti, per tutti, il contributo di S. BORRÀS-PENTINAT, A. COSSIRI, *La protezione giuridica dei migranti forzati per causa climatica all'incrocio degli ordinamenti giuridici*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza* (www.dirittoimmigrazioneecittadinanza.it), 2024, n. 3, p. 1 ss. Altri riferimenti possono aversi da F. PERRINI, *Cambiamenti climatici e migrazioni forzate. Verso una tutela internazionale dei migranti ambientali*, Napoli, 2018, e, della stessa, *Il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo ed i migranti ambientali: una categoria “dimenticata”?*, in questa *Rivista*, 2021, n. 2, p. 245 ss.; nella stessa *Rivista*, F. GAUDIOSI, *Environmental migrants: UN recent and “soft” sensitivity v. EU deafening silence in the New European Pact on Migration and Asylum*, p. 150 ss.; A. STEVANATO, *I migranti ambientali nel decreto-legge n. 20 del 2023. Che cosa resta della loro protezione?*, in *Corti Supreme e Salute* (www.cortisupremeesalute.it), 2023, n. 2, p. 455 ss.; F. PASSARINI, *La tutela dei migranti ambientali nel diritto dell'Unione europea: l'impatto dei recenti sviluppi della prassi giurisprudenziale nazionale e internazionale*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna on-line* (www.serena.unina.it), 2024, n. 1, 29 maggio 2024, p. 499 ss. Infine, volendo, v. anche il mio *Per i migranti ambientali: non muri o respingimenti ma solidarietà e accoglienza*, in *Ordine internazionale e diritti umani* (www.rivistaoidu.net), 2021, n. 5, 5 novembre 2021, p. 1154 ss.

⁴ Su di che, per tutti, A. RANDAZZO, *La salute degli stranieri irregolari: un diritto fondamentale “dimezzato”?*, in *Consulta onLine* (www.giurcost.org), 6 giugno 2012, nonché, ora, i contributi che sono nel fasc. 1/2024, sopra cit., di *Biolaw Journal*.

Quest'ultima notazione è preziosa ai fini della ricostruzione che si viene facendo, testimoniando che a volte il "migrare" è un *prius* logico ed assiologico della stessa esistenza umana e/o del godimento dei diritti fondamentali e, per ciò stesso, non può non essere esso stesso un diritto fondamentale (o, meglio, l'oggetto di uno di essi): in un certo senso, può dirsi che è una sorta di "metadiritto", non potendosi affermare alcuno di essi, a partire appunto da quello alla vita, senza il riconoscimento del diritto su cui siamo oggi chiamati a confrontarci.

Questa conclusione, tuttavia, come si è veduto, non ha generale valenza o, per dir meglio, non vale allo stesso modo per altre forme di migrazione, quali quelle che si hanno allo scopo del miglioramento delle proprie condizioni di vita. Non si trascuri, tuttavia, che, pur laddove non sia in gioco la stessa sopravvivenza della persona, lo è in ogni caso la piena affermazione della sua personalità; e, già per ciò solo, dunque, il migrare va annoverato tra i diritti inviolabili dell'uomo.

Alla luce dei rilievi appena svolti, riduttiva per un verso, concettualmente opaca per un altro, appare essere la formula dell'art. 35 della Costituzione italiana che qualifica l'emigrazione una "libertà", laddove meglio avrebbe dovuto dirsi "diritto inviolabile", richiedendosi allo stesso tempo l'adempimento degli obblighi previsti dalla legge "nell'interesse generale": formula questa, per vero, alquanto sibillina che potrebbe tradursi nella posizione di oneri particolarmente gravosi per l'individuo che aspiri a recarsi all'estero, al punto di scoraggiarlo nella realizzazione del proprio progetto. È chiaro, dunque, che la disciplina normativa al riguardo stabilita soggiace a verifica della propria validità secondo ragionevolezza, in una delle sue espressioni maggiormente qualificanti, quale congruità cioè della norma al "fatto", qui alla natura propriamente "generale" dell'interesse⁵. Solo che la vaghezza del parametro fa obiettivamente da ostacolo a siffatto riscontro, naturalmente risolvendosi in un apprezzamento largamente discrezionale (o, diciamo pure, politico-discrezionale) da parte dei giudici, in ispecie della Corte costituzionale cui, come sempre, compete la messa in atto del sindacato in parola con riguardo a leggi e ad atti a queste equiparate.

Ad ogni buon conto, non può tacersi che la nostra legge fondamentale, malgrado il rilievo e la consistenza del fenomeno di cui qui si discorre, è stata fin troppo avara di indicazioni che lo riguardano: oltre che nel disposto sopra richiamato, se ne rinviene unicamente un cenno nell'art. 117, II c., lett. b), a riguardo dell'immigrazione, annoverata tra le materie riservate alla disciplina dello Stato e non demandabili neppure in parte alla regolamentazione delle Regioni (non figura, infatti, tra quelle per le quali potrebbe aversi la "differenziazione" dell'autonomia in base a quanto disposto dall'art. 116, III c., Cost.)⁶.

⁵ Sui modi con cui la ragionevolezza è intesa e fatta valere nel corso delle esperienze di giustizia costituzionale, indicazioni possono, volendo, aversi da A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, VII ed., Torino, 2022, p. 143 ss. e p. 154 ss.; v., inoltre, utilmente, in termini generali, R. BIN, *Ragionevolezza, eguaglianza e analogia*, in *Lo Stato*, 2023, n. 20, p. 323 ss.

⁶ In realtà, come si è tentato di mostrare altrove, le Regioni possono giocare un ruolo di non secondario rilievo anche per ciò che attiene al trattamento da riservare tanto ai migranti quanto agli immigrati ed agli emigrati (riferimenti in A. RUGGERI, C. SALAZAR, "Ombre e nebbia" nel riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del Titolo V, in *Quaderni regionali*,

2. La distinzione tra *migranti* ed *immigrati*, il rischio che le discipline positive che li riguardino (quale, da ultimo, il decreto-legge n. 48 del 2025, c.d. “decreto sicurezza”) esibiscano gravi vizi d’incostituzionalità, il bisogno che il fenomeno migratorio, a motivo delle sue imponenti dimensioni, sia fronteggiato anche (e soprattutto) a mezzo di misure adottate in seno alla Comunità internazionale e ad organizzazioni sovranazionali, quale l’Unione europea

Dandosi forme varie del “migrare”, tra di loro – come si è veduto – non poco diverse per cause ed effetti, se ne ha che parimenti peculiare dev’essere, perlomeno in parte, il trattamento ad esse riservato.

Fermo restando il riconoscimento della libertà o, meglio ancora, del diritto inviolabile di migrare, quale mezzo per la salvaguardia della esistenza libera e dignitosa della persona e della ottimale affermazione della sua personalità, va nondimeno distinta la condizione del *migrante* da quella dell’*immigrato*⁷. Il primo è un soggetto in transito⁸, il secondo uno che si è stabilito definitivamente o, comunque, per un tempo prevedibilmente lungo sul territorio dello Stato; ovviamente, anche il primo aspira a commutarsi nel secondo ma altrove ed in un secondo momento. All’uno va, dunque, prestato soccorso, specie laddove sia arrivato nel territorio stesso in modo fortunoso e precario, sia cioè bisognoso di cure e di quant’altro occorra a rimetterlo in forze e a dargli modo di proseguire il cammino intrapreso, non già respingimento o abbandono, come invece purtroppo in passato si è fatto⁹. Il secondo, una volta effettuati i controlli usuali di frontiera, deve ricevere il sostegno iniziale richiesto per la realizzazione dell’obiettivo avuto di mira. L’uno, dunque, si attende dallo Stato e dai pubblici poteri in genere assistenza, l’altro

2004, n. 1, p. 27 ss., nonché in M. REVENGA SÁNCHEZ (a cura di), *Problemas constitucionales de la inmigración: una visión desde Italia y España*, Milano, Madrid 2005, p. 309 ss.; in quest’opera altre indicazioni di vario segno).

⁷ Su ciò, part., i miei *Cittadini, immigrati e migranti, alla prova della solidarietà*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza* (www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it), 2019, n. 2, 1° luglio 2019, p. 1 ss., spec. p. 7 ss., e *Cittadini, immigrati e migranti al bivio tra distinzione e integrazione delle culture (note minime su una spinosa e ad oggi irrisolta questione)*, in *Diritti fondamentali* (www.dirittifondamentali.it), 2021, n. 3, 20 novembre 2021, p. 393 ss., spec. p. 398 ss. Cfr. al mio punto di vista quello di Z. DRNAS DE CLÉMENT, *Migraciones sistemáticas como instrumento para la construcción de la ciudadanía global*, in *Ordine internazionale e diritti umani* (www.rivistaoidu.net), 2022, n. 1, 15 marzo 2022, p. 1 ss.

⁸ ... e – come si è giustamente rilevato da una sensibile dottrina (G. FAMIGLIETTI, *Il richiedente protezione internazionale davanti ai suoi “giudici”*, Torino, b2021) – si tratta di un vero e proprio “sesto continente”, composto da centinaia di milioni di persone, alla deriva.

⁹ Emblematica, peraltro, la vicenda della mancata depenalizzazione del reato d’ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato, fatta peraltro oggetto di una benevola pronunzia della Consulta, la n. 81 del 2025.

accoglienza¹⁰: in un caso e nell'altro, in breve, solidarietà¹¹, tanto più poi laddove si tratti di persona, quale ad es. un minore, un anziano, una donna in stato di gravidanza, un

¹⁰ Con specifico riguardo al diritto d'asilo, nella ormai incontenibile lett., v., almeno, M. BENVENUTI, *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*, Padova, 2007; F. LENZERINI, *Asilo e diritti umani. L'evoluzione del diritto d'asilo nel diritto internazionale*, Milano, 2009; A. DEL GUERCIO, *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, 2016; F. RESCIGNO, *Il diritto d'asilo e la sua multiforme (non) attuazione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza* (www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it), 2020, n. 3, p. 99 ss.; V. SIGNORINI, *Il diritto d'asilo sta morendo? Storia dell'accoglienza in Italia*, Milano, 2021; L. MONTANARI, *I richiedenti asilo e la tutela dei diritti fondamentali: alcune riflessioni sulle recenti riforme*, in *Scritti in onore di A. Ruggeri*, IV, Napoli, 2021, p. 2771 ss.; C. PANZERA, *L'accesso al diritto di asilo: problemi e prospettive*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza* (www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it), 2023, n. 3, p. 1 ss., del quale, già, *amplius*, *Il diritto all'asilo. Profili costituzionali*, Napoli, 2020; A. NATALINI, *La condizione giuridica dello straniero*, in L. DELLI PRISCOLI (a cura di), *La Costituzione vivente*, Milano, 2023, p. 287 ss.; F. SPITALERI, *La tutela giurisdizionale effettiva dei singoli nei settori dell'immigrazione e dell'asilo*, in B. CORTESE (a cura di), *Il diritto dell'Unione europea nei rapporti tra ordinamenti: tra collaborazione, integrazione e identità*, Atti del V convegno AISDUE, Padova 2-3 novembre 2023, in *Quaderni AISDUE* (www.aisdue.eu), fasc. spec. 1/2024, p. 467 ss.; E. GIRASELLA, *Sovranità e flussi migratori. Il diritto di richiedere asilo e di proseguire gli studi*, Soveria Mannelli, 2024, spec. p. 165 ss.; G. SANTOMAURO, *Il "nucleo duro" del diritto di asilo nel prisma della funzione evolutiva della Costituzione*, in M. BARONE, A. DE NICOLA, A. STEVANATO (a cura di), *Atti dell'undicesima giornata annuale dei dottorati del Gruppo di Pisa*, a cura di, Quad. 7, fasc. spec. monografico abbinato alla Riv. Gruppo di Pisa (www.gruppodipisa.it), 2024, n. 2, p. 201 ss.; pure *ivi*, S. DI GIOVANNI, *Il diritto costituzionale di asilo delle persone migranti omosessuali e transgender*, p. 275 ss., e P. SCARLATTI, *Appunti per una riflessione su diritto d'asilo e vulnerabilità*, p. 375 ss. In prospettiva storico-politica, v., poi, N. PETROVIC, *Storia del diritto d'asilo in Italia (1945-2020). Le istituzioni, la legislazione, gli aspetti socio-politici*, Milano, 2020, e C. LATINI, *Alle origini del diritto di asilo. Una prospettiva storica*, Torino, 2021. Infine, P. MOROZZO DELLA ROCCA (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Rimini, 2024. Quanto, poi, alla politica dell'Unione europea in tema di asilo e d'immigrazione e al rischio che abbia a prendere forma una "fortezza Europa", pertinenti rilievi sono stati, non molto tempo addietro, affacciati da U. VILLANI, *I principi della politica di asilo e d'immigrazione dell'Unione e il rischio di 'Fortezza Europa'*, in questa *Rivista*, 2023, n. 2, p. 5 ss.; nella stessa *Rivista*, v., già, il fascicolo monografico su *Verso un quadro comune europeo ed una nuova governance della migrazione e dell'asilo*, 2021, n. 2; M. FORTI, *Questioni giuridiche e problemi di tutela dei diritti fondamentali nella risposta dell'Unione europea alle pratiche di strumentalizzazione dei flussi migratori*, 2022, n. 3, p. 245 ss.; ancora *ivi*, quanto alla giurisprudenza eurounitaria, v. T.M. MOSCHETTA, *Mutuo riconoscimento, leale cooperazione ed effettività dei diritti nel(l'incompiuto) sistema comune d'asilo: spunti critici sulla recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, 2024, n. 3, p. 58 ss. V., inoltre, almeno, E. CAVASINO, *Le dimensioni costituzionali del diritto d'asilo nel processo d'integrazione europea*, in *Scritti in onore di A. Ruggeri*, cit., II, 905 ss., e, della stessa, *Solidarietà, asilo e immigrazione fra diritto sovranazionale e dimensione costituzionale*, in *DPCE on line* (www.dpceonline.it), 2023, n. 3, 9 ottobre 2023, p. 2465 ss.; S. AMADEO, F. SPITALERI, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, Torino, 2022; C. SCISSA, F.L. GATTA, *Access to asylum in times of crises, force majeure and instrumentalization in the EU: Restrictive trends in asylum law and in the case-law*, in questa *Rivista*, 2024, n. 3, p. 226 ss., e V. FAGGIANI, *La necessaria riformulazione del diritto di asilo europeo. Tra crisi migratoria e involuzione democratica*, Milano, 2024. Infine, i contributi di D. TEGA, P. BONETTI, E. CELORIA, G. MORGESE che sono in *Quaderni costituzionali*, 2024, n. 4 e gli altri su *Il futuro del diritto e della politica migratoria europea: il Nuovo Patto e oltre*, a cura di G. MORGESE, che sono in *Quaderni AISDUE* (www.aisdue.eu), fasc. spec. 4/2024, nonché R. BENDINELLI, *La tutela della persona nell'unione europea: il caso dei «richiedenti asilo»*, Napoli, 2025.

¹¹ Amplissima – come si sa – la letteratura che ne ha fatto (e seguita senza sosta a farne) variamente oggetto di studio: solo per una prima informazione e avuto riguardo a taluni scritti di recente apparsi, v., almeno, F. LUCHERINI, *La solidarietà come fondamento relazionale dei diritti sociali. L'esperienza italiana in prospettiva comparata*, in *Quaderni costituzionali*, 2023, n. 4, p. 943 ss.; C. SALAZAR, *Sui diritti sociali e il principio di solidarietà*, in *Rivista AIC* (www.rivistaaic.it), 1/2024, 14 marzo 2024, p. 188 ss., e, della stessa, con specifico riguardo agli interventi regionali a salvaguardia dei diritti sociali degli stranieri in genere e degli immigrati in specie, *La legislazione regionale sull'accesso degli stranieri alle prestazioni*

malato, ecc., particolarmente meritevole di ricevere siffatte prestazioni¹². Esattamente il contrario – come si vede – dell’indirizzo di cui si fanno portatori i Governi di alcuni Stati, tra i quali – ahimè – il nostro, connotato – se posso esser franco – da alcune stranezze, di cui per vero si fatica a capire la *ratio*¹³, e, comunque, ispirato ad un nazionalismo ad oltranza, testimoniato, ancora di recente, dall’attacco mosso alla Corte EDU, per il fatto di offrire tutela a migranti ed immigrati, ben oltre – a quanto si legge in un documento sottoscritto dai Governi stessi – di ciò che è al riguardo stabilito dalla Convenzione europea dei diritti dell’uomo; un documento che ha peraltro suscitato l’immediata e ferma reazione del Consiglio d’Europa.

Ancora una volta, vengono in immediato rilievo le implicazioni che si hanno tra i diritti fondamentali e l’ordinamento democratico. Il trattamento offerto a migranti ed immigrati è, infatti, un banco di prova particolarmente attendibile della effettiva natura dell’ordinamento, del suo modo cioè di essere e di operare. Non si perda, infatti, mai di vista la circostanza per cui tutti devono poter godere del riconoscimento dei diritti fondamentali, pur se alcuni di essi, implicando un rapporto sia pur relativamente stabile

sociali nel prisma della giurisprudenza costituzionale: spunti di riflessione, in *Diritti regionali* (www.dirittiregionali.it), 2025, n. 1, 19 marzo 2025, p. 271 ss.; A. RIVIEZZO, *Di norma solidale. Costituzione e progetto sociale nell’acquis della solidarietà*, Milano, 2024; i contributi che sono nel fasc. monografico dedicato a *I percorsi della solidarietà nello stato costituzionale: nuovi attori e problemi, tra Costituzione e politiche europee*, a cura di A. BURATTI, in *Rivista di diritti comparati* (www.diritticomparati.it), *Special Issue V* (2024), e gli altri che sono negli Atti del Convegno e della *Call for paper* su *In dialogo con Serio Galeotti a cento anni dalla nascita: dei grandi temi del diritto costituzionale*, Bergamo 15 dicembre 2022, a cura di B. PEZZINI, Torino, 2024; inoltre, gli scritti su *Riconoscimento dell’altro* che sono in *Costituzionalismo* (www.costituzionalismo.it), 2025, n. 1, part. quello di C. TRIPODINA, *Dovere di solidarietà e riconoscimento dell’altro*, 5 maggio 2025, p. 79 ss. Specifica attenzione alla dimensione sovranazionale è, poi, negli studi di P. MENGOZZI, *L’idea di solidarietà nel diritto dell’Unione europea*, Bologna, 2022; C. MASSAROTTI, *Il principio di solidarietà nel diritto dell’Unione europea*, in *Astrid* (www.astrid-online.it), 2024, n. 6, 22 aprile 2024, e A. PISAPIA, *The Solidarity Principle as a Founding Principle in the EU Health Policies*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 2024, n. 15, 26 giugno 2024, p. 113 ss. Infine, K. LENAERTS, *Democrazia, Stato di diritto e solidarietà: sostenere i valori europei*, in *Eurojus* (www.eurojus.it), 2025, n. 1, 4 marzo 2025, e, se si vuole, anche i miei *Il principio di solidarietà alla prova del fenomeno migratorio*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 2017, n. 3, 30 ottobre 2017, p. 445 ss., nonché in L. MONTANARI, C. SEVERINO (a cura di), *Cittadinanza, immigrazione e diritti: i sistemi di welfare alla prova delle nuove dinamiche migratorie*, Napoli, 2018, p. 71 ss.; *Cittadini, immigrati e migranti, alla prova della solidarietà*, cit., e *Per i migranti ambientali: non muri o respingimenti ma solidarietà e accoglienza*, cit.

¹² Si ha, dunque, conferma che, anche in seno al *genus* dei migranti e/o degli immigrati, può aversi, come effettivamente si ha, riscontro di “gradi” diversi per intensità e complessiva consistenza del bisogno di prestazioni ispirate a solidarietà; e ciò – come si viene dicendo – vale particolarmente per le persone maggiormente vulnerabili ed esposte [specificamente sul punto, v. R. RUSSO, *I diritti fondamentali sono diritti di tutti? Uguaglianza, solidarietà e stereotipi nel trattamento dei migranti*, in *Giustizia insieme* (www.giustiziainsieme.it), 10 gennaio 2020].

¹³ ... quale, ad es., quella insita nel protocollo siglato con l’Albania per dare alloggio ai migranti, peraltro miracolosamente fatto salvo dalla Corte costituzionale albanese [E. KOKA, D. VESHI, *Il Protocollo Italia-Albania in materia migratoria salvato (per un voto) dalla Corte costituzionale albanese*, in *Quaderni costituzionali*, 2024, n. 4, p. 918 ss.], che non ha di sicuro centrato l’obiettivo per il quale è venuto alla luce, a fronte di costi assai consistenti sostenuti per darvi esecuzione [in tema, tra gli altri, A. FUSCO, «*Aiutiamoli a casa d’altri*»: note critiche sul Protocollo italo-albanese per la collaborazione rafforzata in materia migratoria, in *Quaderni costituzionali*, 2024, n. 1, p. 166 ss., e C. SICCARDI, *Le procedure Paesi sicuri e il protocollo Italia-Albania alla luce della più recente giurisprudenza: profili di diritto costituzionale*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza* (www.dirittoimmigrazioneecittadinanza.it), 2025, n. 1, p. 1 ss.].

con il territorio, non possono essere esercitati da chi è in esso di passaggio¹⁴, un godimento che tuttavia, per ragioni varie, non è stato (e, soprattutto, oggi non è) appieno garantito.

La questione è, per vero, inquietante. Non si dimentichi, infatti, che l'involuzione autoritaria non necessariamente (e, anzi, raramente) si ha a mezzo di innovazioni esplicite apportate al dettato costituzionale e appunto volte al soffocamento dei diritti di libertà o alla introduzione di soluzioni istituzionali volte a determinare un complessivo squilibrio nell'esercizio dei pubblici poteri. L'ipotesi che un domani prenda forma una revisione costituzionale che cancelli dalla lavagna costituzionale la parola "democratica" che qualifica la Repubblica italiana (e similmente per altri Paesi) è, invero, alquanto remota e potrebbe apparire persino ingenuo prefigurarcela. Piuttosto, la torsione ordinamentale si afferma per il tramite di novità normative o di mero fatto che si hanno ai piani sottostanti a quello costituzionale o, magari, lungo canali sotterranei, rendendosi come tali invisibili o, come che sia, scarsamente percettibili. Non si trascuri, inoltre, che l'eversione costituzionale si ha non di rado non già *uno actu* bensì attraverso una serie di provvedimenti o comportamenti funzionalmente connessi e cospiranti al medesimo fine¹⁵, a volte con somma gradualità, dimostrandosi quindi assai arduo stabilire il momento di svolta, in cui cioè si consuma la discontinuità costituzionale. Occorre, dunque, avere somma vigilanza e attenzione, dal momento che, proprio quando la guardia si abbassa, lì maggiore è il rischio dell'avvento e del radicamento del fatto eversivo.

Qual è, dunque, la ragione del succinto richiamo di concetti di ordine generale in relazione al tema che oggi ci occupa?

Ora, non ho esitazione a dichiararmi fiducioso che le istituzioni repubblicane siano in Italia ancora ben salde ed in grado di resistere ai colpi ad esse inferti da più parti per

¹⁴ Si pensi, solo per fare un esempio, al diritto di associazione. Notazioni di vario segno a riguardo del tema evocato nel testo sono nei contributi di AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del XXIV Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Cagliari 16-17 ottobre 2009, Napoli, 2010, nonché in quelli di S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali fra Costituzioni nazionali, Unione europea e diritto internazionale*, Milano, 2010, e G. MOSCHELLA, L. BUSCEMA (a cura di), *Immigrazione e condizione giuridica dello straniero*, Roma, 2016. Inoltre, C. SICCARDI, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio sulle rotte del Mediterraneo*, Napoli, 2021. Quanto a *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, per tutti, v., con questo titolo, i contributi riuniti da F. ASTONE, A. LUPO, V. PRUDENTE, A. ROMEO, Napoli, 2019. Se si vuole, può, inoltre, vedersi anche il mio *I diritti fondamentali degli immigrati e dei migranti, tra la linearità del modello costituzionale e le oscillazioni dell'esperienza*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 2017, n. 2, 12 luglio 2017, 364 ss., ed *ivi* altri riferimenti. Con specifico riguardo al diritto allo studio di rifugiati e di migranti richiedenti asilo, v., ora, E. GIRASELLA, *op. et loc. ult. cit.* Quanto, poi, al diritto al lavoro, v., almeno W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, Torino, 2013; W. CHIAROMONTE, M.D. FERRARA, M. RANIERI (a cura di), *Migranti e lavoro*, Bologna, 2020, e P. BONETTI, M. D'ONGHIA, P. MOROZZO DELLA ROCCA, M. SAVINO (a cura di), *Immigrazione e lavoro. Quali regole? Modelli problemi e tendenze*, Napoli, 2022. Altre indicazioni, ora, in B. VIMERCATI, *Lavoro, partecipazione e diritti di cittadinanza*, in *Rivista AIC* (www.rivistaaic.it), 2025, n. 2, 9 giugno 2025, p. 364 ss., spec. p. 408 ss. (in relazione al triste fenomeno del proletariato che vede coinvolti anche gli immigrati irregolari). Fuor di dubbio, dunque, che l'obiettivo della piena occupazione (a riguardo del quale, per tutti, ora, P. PILUSO, *L'obiettivo della piena occupazione nelle trasformazioni della Costituzione economica. Un impegno in cerca di effettività*, Napoli, 2025) accomuni cittadini ed immigrati regolari.

¹⁵ ... come da noi si è avuto, giusto un secolo addietro, con l'avvento delle leggi "fascistissime".

abbatterle o, come che sia, far cambiare loro radicalmente volto. Non posso, tuttavia, nascondermi la viva preoccupazione avvertita davanti ad alcune misure da noi di recente varate¹⁶, tra le quali principalmente il D.L. n. 48 del 2025 (c.d. “decreto sicurezza”), convertito dalla legge n. 80 del 2025, venuto alla luce a seguito di una confusa e per vero inquietante vicenda¹⁷: un decreto che, ad ogni buon conto, come si è fatto notare da un’accreditata dottrina¹⁸, rende il Paese meno... *sicuro* e la cui incostituzionalità è peraltro, sotto più aspetti, rilevata in un appello sottoscritto da una nutrita schiera di studiosi, operatori e cittadini, nonché in numerosi commenti dottrinali¹⁹ ed in un’accurata e puntuale relazione dell’Ufficio Massimario e Ruolo della Corte di Cassazione, n. 33/2025 del 23 giugno 2025, dalla quale possono aversi numerosi richiami di lett.²⁰.

¹⁶ ... tanto più, poi, se messe a raffronto con altre di tempi ormai andati... [si è fatto il punto sugli indirizzi fin qui invalsi in fatto d’immigrazione in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA (a cura di), *Ius migrandi. Trent’anni di politiche e legislazione sull’immigrazione in Italia*, Milano, 2020; v., inoltre, i contributi su *La triste parabola del diritto dell’immigrazione. Il Legislatore cambia ancora idea (in peggio). In ricordo di Cecilia Corsi*, in *Questione giustizia* (www.questionegiustizia.it), 2023, n. 3, 2 ottobre 2023; più di recente, P. VERONESI, *La decretazione d’urgenza in materia di “Paesi sicuri”: una “confluenza” di decreti tra inopportunità e illegittimità*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza* (www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it), 2025, n. 1, p. 1 ss.].

¹⁷ Basti solo al riguardo tener presente che il medesimo testo normativo, con piccoli scostamenti, costituiva oggetto di un disegno di legge, già approvato da uno dei rami del Parlamento e prossimo ad essere licenziato anche dall’altro, pur se con talune modifiche che avrebbero richiesto il ritorno alla prima Camera. E non è inopportuno qui rammentare che una “conversione” siffatta di un disegno in un decreto-legge si è ad oggi registrata unicamente due volte, non però con riferimento alla materia penale. Quale mai possa essere la situazione di emergenza che abbia indotto il Governo a far luogo, a buon titolo, alla “conversione” in parola resta misterioso, senza peraltro trascurare la palese eterogeneità dell’atto. Va, nondimeno, tenuto presente, con riguardo a quest’ultimo profilo, l’orientamento ancora da ultimo ribadito da Corte cost. n. 90 del 2025, secondo cui possono giustificarsi discipline pur oggettivamente eterogenee ma accomunate dallo scopo di far fronte ad “episodi delittuosi di notevole gravità, sintomatici di una situazione di degrado sociale di una determinata area territoriale”.

¹⁸ E. DOLCINI, *Un Paese meno sicuro per effetto del decreto-legge sicurezza*, in *Sistema penale* (www.sistemapenale.it), 15 maggio 2025.

¹⁹ Ha fatto opportunamente notare M. RUOTOLO, *Sicurezza e disprezzo dell’altro*, in *Costituzionalismo* (www.costituzionalismo.it), 2025, n. 1, 14 marzo 2025, p. 1 ss., che alcune novità normative, quali quelle cui si fa ora cenno nel testo, sembrano ispirate, più che dalla “logica” di garantire la sicurezza, da quella del “disprezzo dell’altro”. Opportuni rilievi, di recente, in S. LONATI, C. MELZI D’ERIL, *Il decreto-legge sicurezza (n. 48/2025): autoritratto involontario di una politica di oppressione*, in *Sistema penale* (www.sistemapenale.it), 11 giugno 2025, nonché, da ultimo, in A. MUSUMECI, *Sicurezza o ordine pubblico ideale? Note critiche sul più recente uso delle politiche securitarie in chiave repressiva*, in *Rivista AIC* (www.rivistaaic.it), 2025, n. 3, 30 giugno 2025, p. 1 ss. Segnalo, inoltre, che l’Associazione dei Costituzionalisti si è mostrata avvertita del rilievo del decreto sicurezza, ospitando un fitto e animato dibattito in *La Lettera*, 04/2025, *Il decreto-legge sicurezza*, avviato da un intervento del suo Presidente, R. BALDUZZI, dal titolo *Il decreto con forza di legge e la sicurezza pubblica*.

²⁰ Non si trascuri, poi, il documento del 14 aprile dell’Alto Commissario per i diritti umani dell’ONU, nel quale si manifesta viva preoccupazione per il fatto che il decreto del Governo colpisca, tra gli altri, migranti e rifugiati, con grave pregiudizio per i diritti che agli stessi fanno capo. Critiche severe si rinvencono altresì in un documento deliberato dall’Associazione Italiana dei Professori di Diritto Penale del 9 aprile 2025 e in un comunicato della Giunta esecutiva centrale dell’Associazione Nazionale Magistrati, dal titolo *Nel decreto sicurezza possibili profili di illegittimità costituzionale* del 14 aprile 2025, nonché dall’Unione delle Camere Penali e da altri enti ed istituzioni ancora. Da ultimo, un particolare risalto va dato all’istanza di un’azione a tutela sollecitata da tutti i membri togati e da tre esponenti non togati (R. Romboli, M. Papa ed E. Carbone) del CSM nei riguardi della singolare sortita del Ministro Nordio che – a quanto pare – in un’intervista ad un noto quotidiano, avrebbe affermato che le critiche indirizzate dal Massimario della Cassazione al decreto sicurezza suonerebbero come “oltraggiose” nei riguardi del Parlamento ed

D'altro canto, con specifico riguardo alla condizione dei migranti, da più parti si è fatto ripetutamente e giustamente notare, con dovizia di argomenti, quanto sia labile e persino evanescente la linea di confine esistente tra i c.d. centri di accoglienza e i veri e propri istituti di detenzione²¹. Testimonianza di insensibilità costituzionale e di vera e propria crudeltà si ha, poi, nel momento in cui si fanno tornare nel Paese di origine quei migranti che da esso per disperazione si sono allontanati per sfuggire a fame, guerre, persecuzioni, violenze²².

“irriverenti” verso il Capo dello Stato, oltre che “improprie” ed “imprudenti”. Non posso qui trattenermi dal manifestare il mio stupore davanti a giudizi siffatti [v., infatti, quanto se ne dice nel mio *Editoriale* dal titolo *Il Ministro della giustizia e la confusione dei poteri*, apparso su *Consulta OnLine* (www.giurcost.org) il 3 luglio 2025, dal quale sono ripresi i rilievi critici di seguito esposti]. Il Ministro parrebbe, infatti, dimenticare che ogni anno numerosi disposti di legge e di atti a queste equipollenti, tutti provvisti della firma del Presidente della Repubblica, sono fatti oggetto di pronunzie ablative da parte della Consulta: forse che anche quest'ultima si mostra “oltraggiosa” ed “irriverente” verso le altre istituzioni della Repubblica? Piuttosto, riprendendo qui, con adattamenti, una parte del titolo di un noto studio monografico che ha avuto giustamente fortuna, verrebbe da dire: *ogni organo al suo posto*... Ed è evidente che né le Camere né il Capo dello Stato sono offesi da iniziative giudiziarie i cui esiti si traducano nella caducazione degli atti da essi adottati: in particolare – per ciò che qui maggiormente preme rimarcare – non lo è il Presidente della Repubblica, per la elementare ragione che non è chiamato ad emettere verdetti anticipati d'incostituzionalità ma solo a segnalare – come, peraltro, nella circostanza ha fatto, alcuni disposti normativi palesemente incompatibili con la Carta costituzionale, disposti dunque *anticostituzionali*, ancora più che meramente *incostituzionali*, ovverosia affetti da *invalidità in senso forte*, non già da una *in senso debole* [quanto alla prima distinzione, v. A. SPADARO, in più scritti, tra i quali *Limiti del giudizio costituzionale in via incidentale e ruolo dei giudici*, Napoli, 1990, p. 262 ss.; per la seconda, R. GUASTINI, *Dalle fonti alle norme*, II ed., Torino 1992, 207 ss. Una critica severa nei riguardi del pensiero del Ministro, può, poi, vedersi in R. BIN, *Nordio e il paese delle meraviglie*, in *LaCostituzione.info* (www.laCostituzione.info), 1 luglio 2025]. Non si dimentichi, infine, che nessuno “sgarbo” si consuma a danno del Capo dello Stato persino nel caso che siano caducate leggi “radicalmente” oscure – come si è avuto con Corte cost. n. 110 del 2023 – che, dunque, potrebbero, a mia opinione a buon titolo, essere giudicate, anziché meramente *irragionevoli*, *irrazionali*, nulle-inesistenti insomma, e perciò non farsene da chiunque applicazione alcuna, senza perciò investire la Consulta della loro cognizione [ragguagli nel mio *La “radicale oscurità” delle leggi e il “riaccentramento” del giudizio di costituzionalità volto ad accertarla*, in *Riv. Gruppo di Pisa* (www.gruppodipisa.it), 2024, n. 2, 20 agosto 2024, p. 143 ss.].

²¹ In tema, per tutti, D. LOPRIENO, *Trattenere e punire*. *La detenzione amministrativa dello straniero*, Napoli, 2018, e G. CAMPESI, *La detenzione amministrativa degli stranieri. Storia, diritto, politica*, Roma, 2013. Assai istruttive al riguardo le indicazioni offerte dalla giurisprudenza europea in merito al trattamento riservato alle persone detenute negli *hotspots* italiani [in tema, *ex plurimis*, E. RUOZZI, *Italy as an unsafe place? The protection of migrants' fundamental rights as a systemic issue in the dialogue between Courts: some recent developments*, in questa *Rivista*, 2023, n. 3, p. 152 ss.; G.N. IMPERLINO, *Il trattamento delle persone detenute negli hotspots italiani nella recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Ordine internazionale e diritti umani* (www.rivistaoidu.net), 2024, n. 1, 15 marzo 2024, p. 131 ss., e R. CHERCHI, *L'approccio hotspot e i diritti umani: le condanne dell'Italia nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo J.A. e altri c. Italia e nelle successive A.E. e altri c. Italia, A.B. c. Italia, A.S. c. Italia, W.A. e altri c. Italia, M.A. c. Italia*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza* (www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it), 2024, n. 1, p. 1 ss.].

²² In materia di espulsione, si segnala ora Corte cost. n. 73 del 2025, nella quale, tra l'altro, si rileva non sussistere “alcun automatismo espulsivo, dovendo il magistrato di sorveglianza procedere a una ponderazione di interessi quanto agli effetti dell'eventuale espulsione sulle condizioni personali e familiari della persona interessata, la quale, giova ribadirlo, si trova in una condizione che ne imporrebbe, comunque, l'espulsione una volta espiata la pena.

In un ordinamento costituzionale ispirato al principio di libertà, inoltre, come correttamente rileva l'Avvocatura, non trova alcuno spazio un diritto soggettivo del detenuto a rimanere in carcere. L'astensione temporanea dallo Stato dall'esercizio della potestà punitiva comporta la riespansione della libertà personale, e ciò sempre a condizione che non sussistano le condizioni di pericolo di persecuzione, di trattamenti

Le dimensioni del fenomeno migratorio, che hanno ormai assunto carattere imponente²³, confermano, ad ogni buon conto, in modo inequivocabile che lo stesso non può essere affrontato a modo con le sole forze di cui dispongono i singoli Stati che sono oggetto di flussi d'ingresso consistenti, richiedendo piuttosto l'adozione di misure concertate in seno alla Comunità internazionale e ad organizzazioni sovranazionali, tra le quali principalmente l'Unione europea²⁴.

Per l'aspetto da ultimo considerato, il fenomeno in esame evoca in campo categorie classiche della teoria costituzionale, quali quelle di Stato e di sovranità, che peraltro – come si sa – sono da tempo sotto *stress* e che, proprio sul terreno su cui prende forma e si radica il fenomeno stesso, hanno una delle più attendibili verifiche della loro perdurante tenuta. Plurimi segni, tuttavia, mostrano il carattere vieppiù recessivo delle categorie in parola che faticano a tenere il passo di cambiamenti epocali; e basti solo al riguardo tenere a mente il carattere (temo, irreversibile) delle alterazioni climatiche i cui effetti si riverberano – come si sa – anche sulle migrazioni che da esse, in una non secondaria e crescente misura, si alimentano.

3. La necessità di un profondo, critico ripensamento del regime giuridico relativo alla cittadinanza, specie al fine di dar modo agli “invisibili”, ovvero a persone stabilmente residenti nel territorio dello Stato e che condividono in tutto e per tutto con noi le più salienti esperienze di vita comunitaria ma che restano prive del

disumani o degradanti e le altre condizioni indicate dall'art. 19 t.u. immigrazione”. Molto importante è, infine, la recentissima Corte cost. n. 96 del 2025, con riguardo alle garanzie da assicurare nei CPR, tuttavia conclusasi nel senso della inammissibilità delle questioni sollevate, malgrado il riconoscimento del *vulnus* patito dal ricorrente, specie per ciò che attiene al rispetto della riserva assoluta di legge, di cui all'art. 13, II c., Cost., limite questo nella circostanza non rispettato, non avendo la disciplina normativa portata alla cognizione della Corte previsto, unitamente ai “casi”, anche i “modi” con cui le persone sono trattate nei CPR., una disciplina, peraltro, in buona sostanza risultante da fonte regolamentare, nel mentre le stesse direttive dell'Unione europea in tema di rimpatrio risultano sprovviste di una disciplina puntuale, in grado di porre limiti adeguati all'amministrazione. In conclusione, dovrà essere il legislatore – dice la Corte – a fornire “un'adeguata base legale alle enunciate istanze, tanto più urgente in considerazione della centralità della libertà personale nel disegno costituzionale”. Ampio richiamo alla decisione della Consulta è dato nella recentissima pronuncia della Corte d'appello di Cagliari – sez. distaccata di Sassari – del 4 luglio c.a., N.R.G. 290/2025, che si conclude con la seguente, ineccepibile affermazione: “In assenza di quella determinazione dei 'modi' della detenzione, non 'ancora' disciplinati dal legislatore con fonte primaria, non può che riespandersi il diritto alla libertà personale, il cui *vulnus* è chiaramente espresso dalla Consulta, perché qualunque 'modo' non disciplinato da norma primaria non riveste il crisma della legalità costituzionale ed è legalmente inidoneo a comprimerla”.

²³ Riferimenti ed indicazioni sul fenomeno e i problemi, molti dei quali ad oggi irrisolti ed anzi aggravati, ai quali ha dato (e dà) vita, possono aversi da I. CARACCILO, G. CELLAMARE, A. DI STASI, P. GARGIULO (a cura di), *Migrazioni internazionali. Questioni giuridiche aperte*, Napoli, 2022, nonché dai contributi che sono in *Crisi migratorie. Nuove sfide per i diritti umani*, in *Ordine internazionale e diritti umani* (www.rivistaoidu.net), suppl. al fasc. 3/2023, e da A. DI STASI, I. CARACCILO, G. CELLAMARE, P. GARGIULO (eds.), *International migration and the law. Legal approaches to a global challenge*, London, New York, Torino, 2024. V., inoltre, utilmente, G. GRASSO, L. PANZERI, A. STEVANATO (a cura di), *Migranti stranieri cittadini del mondo*, Napoli, 2025.

²⁴ In tema, v., di recente, G. BORZONI, *L'Europa e le migrazioni mediterranee tra guerra fredda e terzo millennio. Diplomazia multilaterale e vincoli nazionali*, Napoli, 2025.

godimento dei diritti politici, di partecipare *pleno iure* alle attività svolte dai cittadini, specie per ciò che attiene alle vicende della rappresentanza politica

I migranti tendono, poi, come si diceva, a commutarsi in immigrati nei Paesi nei quali si stanziano, aspirando a ricostruire la propria esistenza sì da dar modo a quest'ultima di potersi connotare come autenticamente "libera e dignitosa".

Di ciò che ha luogo in ordinamenti diversi dal nostro nulla qui può dirsi. Mi limito solo ad osservare che, ferma restando la diversità delle discipline al riguardo stabilite, il criterio che mi parrebbe maggiormente confacente alle complessive esigenze di un ordinamento democratico è quello che leva sul legame che viene a stabilirsi tra persona e territorio in ordine all'acquisto della cittadinanza e, in genere, al godimento dei diritti fondamentali come pure all'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà: doveri che – è superfluo qui rammentare – gravano su tutti i componenti il gruppo sociale, con particolare riferimento però a coloro che sono maggiormente in grado di esercitarli e a beneficio delle persone che più ne hanno bisogno, tra le quali – come si viene dicendo – sono appunto i migranti e, *mutatis mutandis*, gli immigrati. Occorre, insomma, dare centrale rilievo alla persona *ut sic* e, per ciò stesso, alla comunanza delle esperienze di vita che si intrattiene per effetto del radicamento stabile sul territorio.

Ora, non intendo qui riaprire l'annoso dibattito concernente la cittadinanza, i suoi modi di acquisto, i rapporti con la cittadinanza europea²⁵, la connotazione complessiva, del cui esame è di tutta evidenza altra la sede²⁶. Mi limito solo a rilevare, senza il pur necessario supporto di un'adeguata argomentazione, che diritti e doveri dovrebbero avere

²⁵ ... a riguardo dei quali, per tutti, i contributi di A. DI STASI, M.C. BARUFFI, L. PANELLA (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, Napoli, 2023.

²⁶ Riferimenti ed indicazioni in merito alle non poche, complesse questioni che al riguardo si pongono possono aversi da A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza tra rappresentazione politica e fini costituzionali*, Napoli, 2020, nonché, più di recente, da C. PANZERA, *La cittadinanza come diritto e come problema nello Stato costituzionale*, in *Rivista AIC* (www.rivistaaic.it), 2024, n. 3, 11 luglio 2024, p. 19 ss. Molto importanti sono, ora, due novità di segno per certi versi opposto. L'una è data dalla legge n. 74 del 2025, che ha convertito con sostanziali modifiche il decreto-legge n. 36 del 2025, facendo perdere – si badi: con effetto retroattivo – la cittadinanza ai figli nati all'estero di genitori italiani con doppia cittadinanza, salvo il caso che un ascendente diretto di primo o di secondo grado possieda o abbia posseduto al momento della morte esclusivamente quella italiana ovvero un genitore o adottante è stato residente in Italia per almeno due anni continuativi successivamente all'acquisto della cittadinanza italiana e prima della data di nascita o di adozione del figlio. La qual cosa – come si vede – comporta una vistosa contrazione degli effetti conseguenti allo *jus sanguinis*. L'altra novità è, poi, data da Corte cost. n. 25 del 2025 che ha dichiarato l'incostituzionalità della disciplina concernente l'acquisto della cittadinanza "nella parte in cui non esonera dalla prova della conoscenza della lingua italiana il richiedente affetto da gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall'età, da patologie o da disabilità, attestate mediante certificazione rilasciata dalla struttura sanitaria pubblica" [sulla pronunzia in parola, v. la nota di P. TORRETTA, *Cittadinanza e disabilità: è incostituzionale l'obbligo di provare la conoscenza della lingua italiana*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 2025, n. 1, 28 aprile 2025, p. 430 ss.]. Se ne ha che la cittadinanza si contrae per un verso e si espande per un altro a fisarmonica.

quale punto qualificante di riferimento proprio il legame suddetto e da esso, dunque, dovrebbe linearmente discenderne la conformazione²⁷.

Questa idea tarda, ad ogni buon conto, a realizzarsi appieno ma risulta man mano viepiù condivisa. Non a caso, una delle iniziative referendarie su cui siamo stati da ultimo chiamati a pronunciarci ha avuto ad oggetto il dimezzamento da dieci a cinque anni dei tempi di residenza legale in Italia dello straniero maggiorenne extracomunitario per la richiesta di concessione della cittadinanza italiana²⁸.

Devo esser franco fino in fondo. A mio modo di vedere, non può dirsi in tutto democratico un ordinamento che considera “invisibili” alcune persone che risiedono da noi da decenni, che hanno generato figli che frequentano le stesse scuole dei nostri, che lavorano fianco a fianco con noi e, insomma, che condividono in tutto e per tutto le nostre esperienze di vita. È chiaro che, unitamente ai diritti, tali persone dovrebbero risultare destinatarie altresì degli stessi doveri di solidarietà di cui noi siamo gravati. Al tirar delle somme, è la categoria dello *status* che richiede di essere *ab ovo* ripensata e fatta oggetto di una profonda revisione teorico-normativa²⁹.

Mi rendo conto che l’idea di un diritto costituzionale cosmopolitico, pure vagheggiata *ab antiquo* da un’ispirata dottrina³⁰, è nel tempo presente frontalmente contrastata da forme varie di un nazionalismo becero ed aggressivo che vanno viepiù diffondendosi in larghe parti del pianeta. Non abbiamo, però, a me pare, alternativa alcuna all’abbattimento dei muri ed alla costruzione di ponti, come in modo martellante soleva dire il compianto papa Francesco, seguito ora anche da Leone XIV.

²⁷ Cfr. al punto di vista qui espresso quello, non molto tempo addietro, manifestato da M. PIGNOCCHI, *Il legame con lo Stato, tra residenza e cittadinanza*, in *Osservatorio costituzionale* (www.osservatorioaic.it), 2024, n. 6, 5 novembre 2024, p. 4 ss.

²⁸ Su ciò, P. BONETTI, *Il referendum popolare abrogativo in materia di cittadinanza italiana: ammissibilità e significato costituzionali*, in *Osservatorio costituzionale* (www.osservatorioaic.it), 2025, n. 3, 6 maggio 2025, p. 1 ss., nonché l’intervista di V.A. Poso a F. BIONDI DAL MONTE e G. D’AMICO su *Il referendum abrogativo parziale dell’art. 9, comma 1, lett. b), e dell’intero art. 9, comma 1, lettera f), della l. 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di cittadinanza, per consentire a tutti gli stranieri maggiorenni extraeuropei di ottenere la cittadinanza italiana dopo cinque anni di residenza legale in Italia*, in *Giustizia insieme* (www.giustiziainsieme.it), 22 maggio 2025; nella stessa *Rivista*, C. BORRÉ, *Il referendum sulla cittadinanza. L’oggetto del quesito e l’impatto dell’intervento abrogativo*, 3 giugno 2025; C. QUADARELLA, *La cittadinanza attraverso la via referendaria*, in *Costituzionalismo* (www.costituzionalismo.it), 2025, n. 1, 23 maggio 2025, p. 58 ss. Per le prospettive di riforma dell’istituto referendario volte a favorire la valida celebrazione della consultazione popolare, v., part., l’*Editoriale* di A. POGGI, *Quorum e referendum abrogativo: dove mettere l’asticella*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 2025, n. 17, 18 giugno 2025, IV ss. Quanto, poi, alla nuova, discussa disciplina relativa alla cittadinanza degli oriundi, v., tra gli altri, M. INFUSINO, *Cittadinanza italiana iure sanguinis: errori e criticità della nuova frontiera*, in *Osservatorio costituzionale* (www.osservatorioaic.it), 2025, n. 3, 2 giugno 2025, p. 96 ss., e M. CARDUCCI, *Profili d’incostituzionalità della nuova legge sulla cittadinanza: una fictio provvedimento sull’identità degli oriundi*, in *Diritti comparati* (www.diritticomparati.it), 4 giugno 2025.

²⁹ Ha fatto tempo addietro notare C. CAMARDI, *Diritti fondamentali e “status” della persona*, in *Rivista critica di diritto privato*, 2015, n. 1, p. 7 ss., come i diritti fondamentali si pongano quali “agenti dissolutivi degli *status*”.

³⁰ Per tutti, Q. CAMERLENGO, *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico*, Milano, 2007. Sul pensiero kantiano, in particolare, A. CICALTELLO, *Diritto cosmopolitico e ragione in Kant*, in *Etica & Politica*, 2018, n. 1, p. 325 ss.

4. La regolamentazione delle migrazioni a mezzo di “catene” di norme per gradi decrescenti di generalità, i limiti ai quali va incontro il principio della *lex posterior* nelle sue applicazioni alle discipline concernenti i migranti, specificamente laddove portino ad un peggioramento della loro condizione complessiva, e l’inversione, in una congiuntura siffatta, della presunzione di validità che usualmente assiste le norme sopravvenienti

Se è vero, com’è vero, che il fenomeno delle migrazioni richiede – come si faceva poc’anzi notare – una regia internazionale e sovranazionale, è di vitale importanza che prendano forma dapprima discipline di ordine generale, essenzialmente *per principia*, adottate *extra moenia*, alle quali facciano quindi seguito le loro opportune specificazioni-attuazioni in ambito statale, qui pure peraltro articolate a più livelli istituzionali, giovandosi cioè del coinvolgimento delle Regioni e degli enti territoriali in genere, come pure delle formazioni sociali che a vario titolo operano sul territorio a sostegno delle persone maggiormente vulnerabili ed esposte, tra le quali appunto i migranti e gli immigrati (questi ultimi, perlomeno nella fase iniziale del loro stanziamento).

Per l’idea che mi sono fatto delle più salienti vicende della normazione, è dunque opportuno (e, anzi, necessario) che quest’ultima prenda forma per gradi discendenti di generalità, venendosi pertanto a formare “catene” di atti funzionalmente connessi che si avviino al di fuori delle mura della cittadella statale e quindi man mano si perfezionino all’interno di questa.

Una volta che, poi, si condivida in premessa la tesi secondo cui le persone di cui qui si discorre sono tra quelle a vario titolo maggiormente bisognose di cure e di attenzioni, se ne ha una duplice conseguenza alla quale, a mia opinione, conviene prestare la massima considerazione, rilevante al piano dell’avvicendamento delle norme nel tempo, per un verso, e a quello delle esperienze di giustizia costituzionale, per un altro verso.

Per il primo aspetto, le dinamiche della normazione sono, a mio modo di vedere, soggette ad un vincolo di scopo incidente sul loro concreto svolgimento: in particolare, non possono in via di principio ammettersi novità legislative, in nome del canone della *lex posterior*, che portino all’effetto di peggiorare il trattamento riservato alle persone suddette rispetto a quello di cui siano state dapprima beneficiarie. È, tuttavia, da mettere in conto che si abbiano situazioni eccezionali che possano giustificarlo, pur sempre però – come si dirà a momenti – secondo ragionevolezza (si pensi, ad es., ad una emergenza economica o bellica imprevista che rifletta i suoi effetti anche su quanti, cittadini e non, siano maggiormente bisognosi di cure e di attenzioni³¹).

Non si obietti, ad ogni buon conto, che, con il tempo, le risorse disponibili vanno diventando sempre più esigue e che, pertanto, è da mettere in conto l’abbassamento delle prestazioni da parte dello Stato (e di altri enti) volte a dare appagamento a bisogni pur

³¹ I concetti di “emergenza”, “crisi”, *et similia*, sono nondimeno intesi e fatti valere in molti modi, dei quali ovviamente non può qui farsi parola alcuna. Incombe, ad ogni buon conto, su chi li evoca in campo a proprio beneficio dare la prova del loro effettivo riscontro nell’esperienza, in merito al quale l’ultima parola spetta pur sempre ai garanti (e, segnatamente, con riferimento alle discipline legislative, al giudice costituzionale).

intensamente avvertiti da parte di fasce di persone che si fanno sempre più larghe. È questo un argomento, per vero, stancamente addotto, a mo' di *refrain*, che appare tuttavia viziato in radice. Come si è fatto altrove notare, infatti, le risorse in realtà ci sono, solo che sono mal distribuite, perpetuandosi le annose e vistose discriminazioni diffusamente presenti nel corpo sociale e nell'ordinamento a danno proprio delle categorie di persone – cittadini e non – alle quali ha volto, pensoso, lo sguardo il Costituente, dichiarando quindi di volersene fare cura già nei principi fondamentali della legge fondamentale della Repubblica (spec., agli artt. 2 e 3, componenti quella che a me piace chiamare la *coppia assiologica fondamentale* dell'ordinamento, che dà voce ai valori transepocali di libertà ed eguaglianza³²). Resta, pertanto, fermo che discipline positive che obblighino a sottostare a sacrifici anche particolarmente gravosi non possono comunque riferirsi alle persone maggiormente vulnerabili ed esposte.

Per il secondo aspetto, come si viene dicendo al primo strettamente legato e da esso *quodammodo* linearmente discendente, in presenza dell'eventuale peggioramento in parola s'inverte, a parer mio, l'onere della prova, presumendosi dunque l'invalidità della disciplina maggiormente gravosa e penalizzante per le persone suddette, fatta appunto salva la prova del contrario. È il canone della ragionevolezza, assiologicamente qualificato (per il modo cioè con cui si orienta verso i valori fondamentali dell'ordinamento ed alla luce di essi si fa cogliere ed apprezzare nella sua essenza), che porta diritto a quest'esito.

ABSTRACT: Lo scritto si sofferma essenzialmente su tre punti. Il primo attiene alla natura del migrare quale diritto inviolabile della persona; il secondo alla distinzione tra migranti ed immigrati, agli uni (che sono di passaggio) dovendosi dare soccorso ed assistenza, agli altri (che stabilmente si stanziavano nel territorio dello Stato) accoglienza; il terzo al rilievo parimenti peculiare che va assegnato alla disciplina riguardante migranti ed immigrati (in specie, i primi), sul piano delle dinamiche della normazione come pure nel corso delle vicende processuali, in specie in sede di giudizi di costituzionalità aventi ad oggetto la disciplina stessa.

KEYWORDS: migrare come diritto fondamentale – normazione su migranti e di immigrati – rilievo nei giudizi di costituzionalità.

³² ... sulle cui mutue implicazioni, v., sopra tutti, G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma, Bari, 2009.

MIGRATION: A FUNDAMENTAL RIGHT?

ABSTRACT: This paper focuses essentially on three main points. The first concerns the nature of migration as an inviolable right of the individual; the second addresses the distinction between migrants and immigrants—whereby the former (those in transit) must be granted aid and assistance, and the latter (those who settle permanently within the territory of the State) must be granted reception; the third highlights the equally significant role that the legal framework concerning both migrants and immigrants (particularly the former) plays, both in the dynamics of legislative processes and in judicial proceedings—especially in constitutional adjudications concerning such legal provisions.

KEYWORDS: migration as a fundamental right – legislation on migrants and immigrants – relevance in constitutional adjudication.