

II

ESTUDIOS MINORÍAS Y FLUJOS MIGRATORIOS

IMMIGRAZIONE, DIGNITÀ, DIRITTI E FATTORE
RELIGIOSO: TEST EPOCALE PER LE DEMOCRAZIE
COSTITUZIONALI

IMMIGRATION, DIGNITY, RIGHTS, AND RELIGION:
CRUCIAL TEST FOR CONSTITUTIONAL DEMOCRACIES

FRANCESCO ALICINO
Università LUM Casamassima (Bari, Italy)

https://doi.org/10.55104/ADEE_00023

Recibido: 20/01/2024

Aceptado: 01/02/2024

Abstract: Movement of people from one place to another to settle in a new location. Immigration is no longer an emergency, but a structural phenomenon, which impacts on State law, especially the parts concerning regular and irregular migrants as well as the reception system. Exposed to social and electoral pressures, that phenomenon produces uncertain and precarious legal status. This paper analyses them by focusing on the Italian legal system and the fact that immigration constitutes a crucial test for constitutional democracies and, more generally, for Western constitutionalism. In these contexts, the effective protection of dignity should be combined with fundamental rights and freedoms, including those pertaining to religion. Theoretical assumptions, however, are not always reflected in the daily life, least of all in the area of immigration.

Keywords: immigration, dignity, rights, religions, Italy, religious freedom.

Abstract: Movimento di persone da un luogo a un altro per stabilirsi in una nuova posizione. Ha da tempo dismesso i panni dell'evento emergenziale per indossare le vesti del fenomeno strutturale. Elementi, questi, che impattano sulla disciplina del fenomeno migratorio, a cominciare dalla parte riguardante i migranti regolari e irregolari nonché il sistema dell'accoglienza. Esposti a informi pressioni sociali ed elettorali, generano quadri giuridici incerti e preca-

ri. Il presente lavoro li analizza focalizzando l'attenzione sull'ordinamento italiano e partendo dal fatto che il suddetto fenomeno costituisce un cruciale banco di prova per le democrazie costituzionali e, più in generale, per il costituzionalismo occidentale. L'effettiva tutela della dignità dovrebbe in questi contesti far corpo con i diritti e le libertà fondamentali, compresi quelli afferenti alla professione di fede. Gli assunti teorici, tuttavia, non sempre trovano riscontro nella quotidiana fatica dell'esperienza umana, tanto meno in tema di immigrazione.

Parole chiave: immigrazione, dignità, diritti, religioni, Italia, libertà religiosa

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. Fonti, formule e ansia securitaria. 3. Integrazione e fattore religioso. 4. Accoglienza e fattore religioso. 5. Fondati timori per emigrare. 6. Conclusioni: liberi e uguali in dignità e diritti.

1. INTRODUZIONE

Movimento di persone da un luogo a un altro per stabilirsi in una nuova posizione. Ha da tempo dismesso i panni dell'evento emergenziale per indossare le vestigia del fenomeno strutturale. È attuato dal basso da moltitudini di persone. Nel 2023 sono state circa 184 milioni, il 2,3% della popolazione mondiale¹. Nei Paesi dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) i numeri danno conto di livelli senza precedenti: oltre 6 milioni di nuovi arrivi nel 2022, esclusi i rifugiati ucraini; il 26% in più se rapportati ai dati dell'anno precedente; quelli del 2023 indicano un ulteriore aumento². Si riflettono nella situazione dell'Unione europea, i cui confini esterni hanno visto 355.300 passaggi, il valore più alto dal 2016³. A risentirne sono soprattutto i Paesi di frontiera, come l'Italia, le cui coste marittime nel 2023 hanno registrato 155.754 sbarchi, con un incremento del 49,98% rispetto al 2022⁴.

¹ INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *World Development Report 2023: Migrants, Refugees and Societies*, Washington, 2023.

² OCSE, *International Migration Outlook 2023*, 23 ottobre 2023, reperibile su «<https://www.oecd.org/migration/international-migration-outlook-1999124x.htm>» (accesso 12 gennaio 2024).

³ FRONTEX, *Central Mediterranean accounts for half of irregular border crossings in 2023*, 14 settembre 2023, reperibile in «<https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/central-mediterranean-accounts-for-half-of-irregular-border-crossings-in-2023-G6q5pF>» (accesso 12 gennaio 2024).

⁴ MINISTERO DELL'INTERNO, DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE, *Dati relativi al fenomeno degli sbarchi e l'accoglienza dei migranti presso le strutture gestite dalla*

Queste informazioni aiutano a spiegare i risultati non le cause e gli effetti dell'immigrazione. Non rispondono ad alcune cruciali domande: perché si emigra? Quali sono le conseguenze degli approdi e dei nuovi insediamenti di popolazione? Una possibile nomenclatura di motivazioni le raggruppa in fattori di spinta e di attrazione, spesso accomunati da singole vicende umane: si emigra per la fame, le guerre, le condizioni ambientali, la mancanza di lavoro, ma anche per sfuggire alle persecuzioni. In tutti i casi con le persone si muovono stili di vita, sistemi di senso, norme di condotta, usi, costumi e comportamenti. Contribuiscono al mutamento genetico della globalizzazione, ormai declinata in glocalizzazione: globalizza il locale nel momento in cui localizza il globale⁵. Lo dimostra l'appartenenza religiosa che, attraverso i poderosi flussi migratori, sta ridisegnando il panorama culturale di molte nazioni, compresa l'Italia. Tanto più che nel giro di quarant'anni la geografia confessionale della penisola è repentinamente mutata: da maggioranza cattolica e sostanzialmente monoculturale, è oggi caratterizzata da una diversità molto articolata, perciò del tutto inedita.

Elementi, questi, che impattano sulla disciplina del fenomeno migratorio, a cominciare dalla parte riguardante i migranti regolari e irregolari nonché il sistema dell'accoglienza. Esposti a informi pressioni sociali ed elettorali, generano quadri giuridici incerti. Il presente lavoro li analizza partendo dal fatto che costituiscono importanti banchi di prova per le democrazie costituzionali e, più in generale, per il costituzionalismo occidentale. L'effettiva tutela della dignità dovrebbe in questi contesti far corpo con i diritti e le libertà fondamentali, compresi quelli afferenti alla professione di fede. Gli assunti teorici, tuttavia, non sempre trovano riscontro nella quotidiana fatica dell'esperienza umana, tanto meno in tema di immigrazione.

2. FONTI, FORMULE E ANSIA SECURITARIA

La connotazione universalistica della dignità e l'intangibilità dei diritti inviolabili sono tali che, in teoria, non sopportano gli statuti derogatori della cittadinanza. In concreto le cose vanno diversamente. Lo testimonia la disciplina del fenomeno migratorio in cui sopravvivono residui di antiche e influen-

Direzione Centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo, Cruscotto statistico al 31 dicembre 2023, reperibile in «http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31-12-2023.pdf» (accesso 12 gennaio 2024.).

⁵ Victor N. ROUDOMETOF, Ugo DESSÌ (a cura di), *Handbook of Culture and Glocalization*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham and Northampton, 2022.

ti impostazioni. Una fa capo al rapporto fra lo *ius migrandi* e il potere delle autorità pubbliche nel presidiare i confini nazionali: qui la westphaliana manifestazione della sovrana *potestas* statale⁶; lì la sovranità dei diritti individuali⁷, necessaria affinché ciascuno possa vivere in modo dignitoso svolgendo liberamente la personalità, indipendentemente dallo *status civitatis*⁸.

Non è un caso se al diritto dell'individuo «al riconoscimento in ogni luogo della personalità giuridica»⁹ e alla sua facoltà «di lasciare qualsiasi Paese, incluso il proprio»¹⁰, si contrappongono le pretese degli Stati di sorvegliare le frontiere, garantire l'ordine pubblico, gestire i flussi immigratori e guidare il processo di integrazione di nuovi insediamenti di popolazione. Situazioni e pretese che, foriere di esigenze contrastanti, richiedono oculati bilanciamenti, di cui sovente è carente la normativa. Lungi da sostenere una connotazione inclusiva della dignità e dei diritti fondamentali, genera fasce di crescente disuguaglianza e disparità: si va dai cittadini *optimo iure*, si passa dalla lotteria dei permessi di soggiorno per motivi di lavoro, si transita per gli stranieri in attesa di definire il proprio status, per finire alle persone su cui pendono provvedimenti di espulsione verso i Paesi di provenienza. E senza che questo fornisca risultati apprezzabili sul versante della convivenza, dell'integrazione, dell'ordine pubblico, del contenimento e della gestione dei flussi migratori.

Al contrario, ad imporsi sono condizioni ossimoriche di ordinaria emergenza o di straordinarietà normale, in cui le coppie dei concetti si annullano e rinforzano a vicenda: l'emergenza immigratoria ha sempre più rilievo sui media e nella politica¹¹; imponendosi come fenomeno stabile e permanente, questa stessa emergenza tende a ridimensionare gli spazi di ordinaria legalità¹². L'incidenza è tale che il significato stesso di sicurezza sta mutando sotto la pressio-

⁶ Francesco ALICINO, «Introduzione», in Francesco ALICINO (a cura di), *I diritti umani nel mondo globale. Tradizioni religiose, tradizioni costituzionali e Mare nostrum*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, pp. 11-108.

⁷ Giorgio REBUFFA, «Dal costituzionalismo degli Stati al costituzionalismo dei diritti», in Silvano LABRIOLA (a cura di), *Ripensare lo Stato. Atti del Convegno di Studi, Napoli, 22-23 marzo 2002*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 70-71. Si veda anche Giorgio REBUFFA, *Costituzioni e costituzionalismi*, Giappichelli, Torino, 1990, p. 113.

⁸ Norberto BOBBIO, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1997, p. 157; Stefano RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012, p. 66. Sul punto si veda anche *infra*, «Conclusioni».

⁹ Art. 6. Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, su cui Roberto ESPOSITO, *Terza persona. Politica della vita e filosofia dell'impersonale*, Einaudi, Torino, 2007, p. 25.

¹⁰ Art. 13 (comma 2) Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948.

¹¹ CENTRO STUDI E RICERCHE IDOS, *Dossier Statistico Immigrazione 2021*, IDOS, Roma, 2023.

¹² Basti dire che in Italia il fenomeno è periodicamente invaso da provvedimenti governativi approvati sotto forma di decretazione d'urgenza *ex art. 77 Cost.*, per cui si rinvia alle note successive.

ne di una narrazione ansiogena¹³: quella che, confondendo la sicurezza collettiva con una soggettiva, promuove la tutela della insicurezza percepita¹⁴. Sovente è sostenuta da interessi elettorale-speculativi che, pieni di passioni labili e abili collettori di consenso mediatico, impattano su tutte le fasi del processo migratorio – dall'accoglienza all'integrazione – travolgendo non di rado il senso e le ragioni dell'uguaglianza in dignità e diritti¹⁵.

Non potendo abdicare al compito di salvaguardare le frontiere e l'ordine pubblico, le autorità statali godono in questi ambiti di una certa discrezionalità. I loro margini di operatività, tuttavia, si estendono fintantoché le azioni e le disposizioni non risultino irragionevoli¹⁶. Ciò vale non solo per i migranti lavoratori, ma anche per chi si trova nella condizione di rifugiato, nel senso originario ed essenziale della parola: persona che va trovando rifugio in luoghi e contesti più sicuri. Lo *ius migrandi* non implica l'obbligo di accogliere indistintamente gli stranieri, ma il vincolo per lo Stato scatta quantomeno per i casi legati al diritto di asilo.

Un diritto che, per quanto riguarda l'Italia, è dotato di espressa copertura costituzionale: ai sensi dell'art. 10 (comma 3) della Carta repubblicana, si configura quando allo straniero sia impedito nel Paese d'origine l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione. Ciò comporta la necessità di predisporre un idoneo sistema di accertamento, il cui esito positivo giustifica la pretesa del richiedente di entrare e soggiornare nel territorio statale. Ad imporlo sono i diritti inviolabili dell'uomo che, corroborati e resi credibili dalla dignità, devono essere riconosciuti e garantiti nei confronti di tutte le persone, inclusi gli immigrati; anche perché spesso in condizione di vulnerabilità e debolezza, quindi maggiormente bisognosi di tutela¹⁷. Il che si raccorda con quanto disposto a livello sovrastatale, segnatamente dagli artt. 18 e 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Carta UE): in linea con la Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, il Protocollo del 31 gennaio 1967 sullo status dei rifugiati e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), disciplinano rispettivamente il diritto di asilo e la protezione interna-

¹³ Come emerge chiaramente dall'indagine (frutto del Protocollo d'intesa sottoscritto dal DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA, DIREZIONE CENTRALE DELLA POLIZIA CRIMINALE) dall'EURISPES, *La criminalità: tra realtà e rappresentazione*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2023.

¹⁴ Nicola COLAIANNI, «Urgenza, emergenza e diritto pubblico», in Roberto MARTINO, Francesco ALICINO, Antonio BARONE (a cura di), *L'impatto delle situazioni di urgenza sulle attività umane regolate dal diritto*, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 3-14.

¹⁵ Per dirla con l'art. 1 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948.

¹⁶ Sul punto per tutti si veda Corte costituzionale italiana (d'ora in poi Corte cost.), 21 novembre 1997, n. 353.

¹⁷ Elena MASETTI ZANNINI, «Le vulnerabilità tutelabili: la comparazione con il Paese d'origine», in *Questione giustizia*, 2023, n. 3, pp. 33-48.

zionale da parte dei Paesi dell'UE. Di modo che non è possibile alcuna espulsione verso Stati in cui vi sia il rischio di essere sottoposti alla pena di morte o a trattamenti inumani e degradanti¹⁸.

Questo materiale normativo s'arricchisce con altre disposizioni, a cominciare da quelle contenute negli artt. 78 e 79 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Nel primo il diritto dell'UE si specifica con la previsione di politiche comuni di asilo e protezione sussidiaria e temporanea, volte anche a garantire il rispetto del principio di non respingimento¹⁹. Quanto all'art. 79, l'Unione è chiamata a gestire unitariamente il fenomeno in modo da prevenire e contrastare l'immigrazione irregolare. Oltre a dover essere equa nei riguardi di cittadini di Paesi terzi, l'implementazione di queste norme deve essere improntata alla solidarietà tra gli Stati membri. Lo richiede la disposizione di cui all'art. 67 (par. 2) TFUE che, nel caso di specie, si congiunge con la disciplina sullo spazio di libera circolazione come principiata dall'art. 3 (par. 2) del Trattato sull'Unione europea (TUE).

Fatto sta che, anche per effetto di fonti derivate frammentate ed estemporanee²⁰, lo spirito solidaristico è merce rara a livello europeo²¹. Lo sanno bene

¹⁸ Artt. 18 e 19 Carta UE.

¹⁹ Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione) direttiva 2011/95/UE.

²⁰ Fonti, queste, che hanno tracciato una vera e propria storia normativa spesso almanaccata da disposizioni dettate sull'onda dell'emozione. Basti qui menzionare: la direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi; la direttiva 2003/9/CE del Consiglio del 27 gennaio 2003 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri; la direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta; la direttiva 2005/85/CE del Consiglio del 1 dicembre 2005 recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato; la direttiva 2003/86/CE del Consiglio del 22 settembre 2003 relativa al diritto al ricongiungimento familiare; Direttiva 2011/95/UE, cit.; la direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionali.

²¹ In rilievo si pone l'ormai celebre regolamento Dublino III (n. 604/2013 del Parlamento e del Consiglio del 26 giugno 2013), che sostituisce il regolamento Dublino II (Regolamento CE 343/2003 del Consiglio), il quale a sua volta ha sostituito la Convenzione di Dublino (del 15 giugno 1990, entrata in vigore il 1.º settembre 1997). Dublino III stabilisce che ogni domanda di asilo deve essere esaminata da un solo Stato membro: la competenza per l'esame della domanda di protezione internazionale ricade sullo Stato che ha svolto il maggior ruolo in relazione all'ingresso e al soggiorno del richiedente. Sul punto va notato che il 20 dicembre 2023 il Consiglio e il Parlamento

i Paesi di frontiera come l'Italia che, a sua volta, presenta regole interne non prive di incongruenze; specialmente se rapportate agli obiettivi di tutela della dignità e dei diritti fondamentali, sovente eclissati sotto il peso di tensioni securitarie e di inefficienze burocratiche. La conferma arriva dal Testo Unico sull'immigrazione (d'ora in poi Testo Unico)²², che sin dalla sua approvazione nel 1998, oltre ad aver subito numerose modifiche, si è dovuto coordinare con una pluralità di indirizzi legislativi variamente differenziati dal susseguirsi di maggioranze parlamentari²³. E non mancano casi di disposizioni, come quelle contenute nella legge 30 luglio 2002, n. 189 (c.d. legge Bossi-Fini), che, nonostante le critiche pressoché unanimi, lontane da essere abrogate o sostituite, continuando ad alimentare un dibattito al contempo comico, tragico e surreale. Fa da sfondo a una normativa fluida e modellabile, comunque inidonea a rispondere a molteplici bisogni, compresi quelli che legano l'immigrazione al fattore religioso e alla libera professione di fede.

3. INTEGRAZIONE E FATTORE RELIGIOSO

Sul punto va ribadito che, per quanto riguarda gli immigrati regolarizzati, la disciplina italiana individua diritti con specifici profili confessionali. L'attenzione si focalizza sugli artt. 43 e 44 del Testo Unico. Prevedono un'azione civile contro discriminazioni originate da atti emanati da privati o dalla Pubblica Amministrazione. Se ne individuano cinque tipologie: direttamente o indirettamente comportano esclusione, restrizione o irragionevoli preferenze basate (oltre che sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica) sulle convinzioni e le pratiche religiose. Costituiscono illeciti in quanto hanno l'effetto di annientare o compromettere il riconoscimento, il godimento e l'e-

europeo hanno raggiunto un accordo sul «Patto migrazioni e asilo», teoricamente basato sul principio della solidarietà e dell'equa ripartizione delle responsabilità. Sta di fatto che non viene modificato il principio cardine del regolamento di Dublino. Il Patto prevede il cosiddetto *solidarity pool*: un minimo di 30mila ricollocamenti e 600 milioni di finanziamenti all'anno di cui beneficeranno gli Stati membri soggetti a maggiore pressione migratoria. Gli altri Stati potranno sostituire il ricollocamento con un contributo di 20mila euro. Il calcolo della parte che spetta a ogni Paese in termini di ricollocamenti o finanziamenti tiene conto di due fattori: popolazione e prodotto interno lordo. Il Patto prevede anche norme eccezionali da applicare solo nei casi di arrivi massicci e improvvisi o in situazioni di particolare emergenza: in questi casi un Paese può chiedere alla Commissione europea l'attivazione della situazione di crisi che, se accordata, consentirà alle autorità statali di adottare misure più severe, compresi periodi più lunghi per la registrazione del richiedente e per la *border procedure*.

²² Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

²³ Su cui *infra*, paragrafi successivi.

servizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale e in ogni altro settore della vita pubblica. La persona straniera può in questi casi far ricorso al giudice chiedendo il risarcimento del danno anche non patrimoniale. Nel caso di inosservanza dei provvedimenti giurisdizionali, il sistema di protezione prevede un'ulteriore sanzione penale²⁴.

Va anche notato che, favorendo il ricongiungimento con quanto si è lasciato in patria, la religione può aiutare ad affrontare l'impatto con la nuova realtà sociale cui l'immigrato si trova a sperimentare. Questa stessa esperienza, tuttavia, ha dimostrato che le comunità religiose possono espletare funzioni con esiti opposti. Possono, ad esempio, costituire un muro che rallenta il percorso di integrazione nei nuovi contesti ordinamentali, compresi quelli democraticamente informati alla tutela del pluralismo cultural-confessionale²⁵. Ad evitare siffatte conseguenze può risultare utile un adeguato sistema di raccordo normativo fra lo Stato e le comunità religiose composte da migranti. Solo che in Italia questo raccordo risulta spesso ostacolato dal silenzio del Parlamento, reso ancor più assordante dal vuoto di vecchie formule legislative. Lo sono quelle che regnano nella prassi della bilateralità pattizia di cui agli artt. 7 (cpv) e 8 (comma 3) Cost., dominata dai desiderata di pochi gruppi confessionali²⁶. Mentre tutte le altre comunità religiose devono sottostare alla normativa sui culti ammessi del 1929-30²⁷ o, peggio, giuridicamente mimetizzarsi tra le associazioni culturali o di altro tipo²⁸.

Sotto l'aspetto delle relazioni Stato-religioni ne deriva una situazione basata non sull'eguale libertà, bensì sulla disparità. Né più e né meno che un simulacro del laico pluralismo, la cui finzione regge finché il prodotto corrisponde alla politica dei gruppi prevalenti. Fino a poco tempo fa nessuno se ne

²⁴ Art. 44 (comma 8) Testo Unico: «[c]hiunque elude l'esecuzione di provvedimenti, diversi dalla condanna al risarcimento del danno, resi dal giudice nelle controversie previste dal presente articolo è punito ai sensi dell'articolo 388, primo comma, del codice penale».

²⁵ Su cui Carmela VENTRELLA, «Il fenomeno migratorio. Formazione, informazione e processi di integrazione», in Carmela VENTRELLA (a cura di), *La gestione dei flussi migratori. Diritti umani, dinamiche dell'accoglienza e circuiti confessionali*, Cacucci, Bari, 2022, pp. 17-24.

²⁶ Sulla bilateralità pattizia si vedano i contributi del n. 1/2023 della Rivista *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, opportunamente suddiviso in due parti: *Sistema bilaterale. Profili di diritto ecclesiastico* (pp. 11-232) e *Sistema bilaterale. Profili di diritto canonico* (pp. 223-306), cui si aggiungono la presentazione del numero a cura del Comitato editoriale («Perché una riflessione sul sistema bilaterale?», pp. 5-10) e le acute «Conclusioni» di MARCO VENTURA (307-322).

²⁷ Legge 24 giugno 1929, n. 1159, e relativo Regio decreto n. 289/1930.

²⁸ Roberto MAZZOLA, «Libertà di culto e 'sicurezza urbana' nella Direttiva del Ministro dell'Interno per le manifestazioni nei centri urbani e nelle aree sensibili», in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2009, n. 2, p. 403; MASSIMO RIZZI, «Chiesa e Islam: una prospettiva locale», in Chiara BRAMBIALLA, Massimo RIZZI, *Migrazioni e religioni. Un'esperienza locale di dialogo tra cristiani e musulmani*, FrancoAngeli, Milano, 2011, p. 21.

stupiva perché le conclusioni stavano nel campo, più o meno articolato, dell'opinione maggioritaria. Nell'età della glocalizzazione, la disparità della bilateralità affiora in modo evidente dalle comunità confessionali composte da insediamenti di popolazione immigrata, molte delle quali non sono neanche riconosciute sulla base della legge sui culti ammessi. È il caso di tutte le organizzazioni musulmane (eccezion fatta per il Centro Islamico Culturale d'Italia²⁹) che, proprio per effetto dei flussi migratori, complessivamente arrivano oggi-giorno a costituire la seconda o la terza religione italiana³⁰.

Dallo sfondo di questo scenario si stagliano situazioni foriere di conflitti e contrasti tra la politica dello Stato ospitante e l'identità religiosa dei migranti regolarizzati. Ancora una volta la soluzione va trovata avendo come bussola la dignità e una ragionevole applicazione del principio di eguaglianza e dei diritti fondamentali, «denominatori minimi per l'instaurazione di una società improntata alle libertà democratiche»³¹. Fatto sta che l'interpretazione di questi riferimenti minimi è talvolta velata da altri tipi di argomentazioni che, ad esempio, intrecciano cultura, etnia, religione e non meglio precisati valori della civiltà giuridica occidentale³². Argomentazioni che, scorrendo da tempo nelle vene acquifere del costituzionalismo, rischiano di impattare rovinosamente sulla logica giuspolitica della dignità e dei diritti umani: sono tali perché, pur non essendo voluti da tutti, servono a tutti e, pur non essendo democratici, sono indispensabili per la vita di una qualsiasi democrazia costituzionale³³.

L'esempio è fornito da una discussa pronuncia del 2017 sul *kirpan*³⁴, nella quale la Cassazione italiana argomenta che «in una società multietnica, la convivenza tra soggetti di etnia diversa richiede necessariamente l'identificazione di un nucleo comune in cui immigrati e società di accoglienza si debbono riconoscere»³⁵. Se in consonanza con il pluralismo «l'integrazione non impone l'abbandono della cultura di origine», il limite invalicabile è «costituito dal ri-

²⁹ Al quale è stata «riconosciuta la personalità giuridica», contestualmente all'approvazione «dello statuto»; D. P. R. 21 dicembre 1974, n. 712.

³⁰ Francesco ALICINO, *Constitutional Democracy and Islam. The Legal Status of Muslims in Italy*, Routledge, London and New York, 2023, pp. 121-158.

³¹ Cass., Sez. III pen., 29 aprile 2015, n. 14960. Si veda anche Cass., Sez. VI pen., 5 novembre 2002, n. 55; Cass., Sez. V pen., n. 37422/2021.

³² Sul punto cfr. MARIO RICCA, «Migrazioni e Religioni. L'Altro, l'altrove e la traduzione giuridica tra spazi d'esperienza», in Carmela VENTRELLA (a cura di), *La gestione dei flussi migratori. Diritti umani, dinamiche dell'accoglienza e circuiti confessionali*, cit., pp. 41-86.

³³ LUIGI FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2007, 2, V, p. 220.

³⁴ Il pugnale portato dai *sikh*.

³⁵ Cass., Sez. I pen., 31 marzo 2017, n. 24084.

spetto dei diritti umani e della civiltà giuridica della società ospitante»³⁶. Motivo per cui la Corte ritiene essenziale l'obbligo per l'immigrato di «conformare i propri valori a quelli del mondo occidentale, in cui ha liberamente scelto di inserirsi, e di verificare preventivamente la compatibilità dei propri comportamenti con i principi che la regolano e quindi della liceità di essi in relazione all'ordinamento giuridico che la disciplina»³⁷. Allo stesso modo, continua la Cassazione, la libertà religiosa dell'immigrato «incontra dei limiti, stabiliti dalla legislazione in vista della tutela di altre esigenze, tra cui quelle della pacifica convivenza e della sicurezza, compendiate nella formula dell' "ordine pubblico"»³⁸.

Come si vede, la nomenclatura etno-antropologica e religiosa è qui utilizzata per definire l'immigrato: la sua etnia e la sua religione vanno lette al lume del quadro giuridico della civiltà ospitante. La connotazione pluralistica di quest'ultima è una necessità³⁹, ma «non può portare alla formazione di arcipelaghi culturali configgenti, a seconda delle etnie che la compongono, ostandovi l'unicità del tessuto culturale e giuridico del nostro paese»⁴⁰. Il risultato di questo argomentare è un esasperato localismo nel quale le culture e le religioni vengono ridotte a categoria neoetnica, con cui «l'Occidente cristiano si contrappone all'oriente *sikh* (nel caso della sentenza) o induista o, più ricorrentemente, musulmano»⁴¹. È bene ribadire che questa sentenza riguarda un immigrato appartenente ad una associazione la quale, nonostante il parere favorevole del Consiglio di Stato⁴², non è stata riconosciuta neanche ai sensi della legislazione sui culti ammessi. D'altra parte, attraverso la prassi sviluppata attorno alla bilateralità pattizia, e segnatamente al sistema delle intese fotocopia, questa stessa legislazione ha di fatto assunto i crismi dell'immortalità⁴³.

La lettura di queste dinamiche è facilitata dagli esiti di un'altra sentenza, quella «madre» del 12 aprile 1989 (n. 203)⁴⁴ con la quale la Corte costituzionale ha avviato un importante percorso giurisprudenziale. È tale da aver via via ridotto l'incidenza del regime pattizio ridisegnandone la specialità in modo da

³⁶ *Ibidem.*

³⁷ *Ibidem.*

³⁸ *Ibidem.*

³⁹ *Ibidem.*

⁴⁰ *Ibidem.*

⁴¹ Nicola COLAIANNI, «Diritti, identità, culture tra alti e bassi giurisprudenziali», in *Diritto penale e processo*, 2019, n. 8, p. 1114.

⁴² N. 1685/2021 del 29 ottobre 2021.

⁴³ Francesco ALICINO, «La bilateralità pattizia Stato-confessioni dopo la sentenza n. 52/2016 della Corte costituzionale», in *Osservatorio sulle Fonti*, 2016, n. 2, pp. 1-16.

⁴⁴ Francesco ALICINO, «Laicità e bilateralità a trent'anni dalla sentenza madre. I test dell'Islam italiano e dell'ateismo militante», in *Rivista telematica* (www.statoechiase.it), 2020, 21, pp. 53-66.

incanalarlo negli argini elevati dal principio supremo di laicità⁴⁵. Solo che, in assenza di una legge sulla libertà religiosa e in presenza della vecchia legislazione sui culti ammessi⁴⁶, dalle trame di questo principio e della relativa giurisprudenza sono affiorati vuoti normativi. In qualche caso, vengono riempiti con altri strumenti convenzionali diversi dalla bilateralità pattizia. Lo sono quelli che, operando nei livelli (statali, regionali e locali) di partecipazione democratica, fungono da canali di collaborazione amministrativa fra attori pubblici e comunità confessionali. Sopperiscono in tal modo ai quotidiani problemi della libertà religiosa, favorendo una pragmatica interazione fra gli insediamenti di popolazione immigrata e le autorità pubbliche.

L'esempio è fornito dalle cosiddette mini-intese tra, da un lato, il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP) e, dall'altro, l'Unione delle Comunità Islamiche d'Italia (UCOII) e la Confederazione Islamica Italiana⁴⁷. Sono relativi all'assistenza spirituale nelle strutture di detenzione, dove la geografia religiosa è stata ridisegnata proprio mediante il fenomeno migratorio⁴⁸. La natura amministrativa di questi accordi è data anche dalla loro formalizzazione in «protocolli», non dissimili da quelli stipulati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, dal Ministro dell'Interno e dalle comunità religiose durante le fasi più cruenti dell'emergenza da COVID-19⁴⁹: ripetendo lo schema delle intese fotocopia, questi protocolli hanno coinvolto molte confessioni, comprese le comunità religiose che, composte essenzialmente da immigrati, non solo non hanno l'intesa (*ex art. 8, comma 3, Cost.*), ma non sono neanche riconosciute ai sensi della legge sui culti ammessi⁵⁰.

⁴⁵ Nicola COLAIANNI, «Effetto pluralismo. Dalla bilateralità alla unilateralità delle fonti del diritto ecclesiastico», in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2023, n. 1, pp. 113-140.

⁴⁶ Si veda il volume a cura di Roberto ZACCARIA, Sara DOMIANELLO, Alessandro FERRARI, Pierangela FLORIS, Roberto MAZZOLA (Prefazione: Giuliano AMATO), *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, il Mulino, Bologna, 2019.

⁴⁷ Silvia ANGELETTI, «L'accesso dei ministri di culto islamici negli istituti di detenzione, tra antichi problemi e prospettive di riforma. L'esperienza del Protocollo tra Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e UCOII», in *Rivista telematica* (www.statoechiese.it) (2018) 24, pp. 1-30. Cfr. Marco BELLÌ, «Religione in carcere: intesa tra Dap e Comunità Islamiche», *gNews* (June 5, 2020), <www.gnewsonline.it/religione-in-carcere-intesa-tra-dap-e-comunita-islamiche/> (accesso 14 gennaio 2023).

⁴⁸ Si vedano i contributi nel volume a cura di Julia MARTÍNEZ-ARIÑO, Anne-Laure ZWILLING, *Religion and Prison: An Overview of Contemporary Europe: A Contemporary Overview*, Springer, Cham, 2020.

⁴⁹ Gianfranco MACRÌ, «Brevi considerazioni in materia di governance delle pratiche di culto tra istanze egualitarie, soluzioni compiacenti e protocolli (quasi) «fotocopia»», in *Rivista telematica* (www.statoechiese.it), 2020, n. 11, p. 75.

⁵⁰ Si veda MINISTERO DELL'INTERNO, *Protocollo con le Comunità Musulmane*, in <https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020.05.14_protocollo_comunita_islamiche.pdf> (accesso 14 gennaio 2024); Si veda anche MINISTERO DELL'INTERNO, *Protocollo con le Comunità Induista*,

Non mancano tuttavia criticità, come quella registrata a Monfalcone, un Comune a forte intensità migratoria. Nel novembre 2023 la Sindaca leghista emana una ordinanza di chiusura di due sale di preghiera musulmane con la motivazione che non sono ufficialmente luoghi di culto. A questa spiegazione si aggiunge anche la sua preoccupazione per «l'islamizzazione, soprattutto nei confronti delle donne e delle ragazze»: «abbiamo un obbligo verso il nostro Paese e verso la nostra città, non accorgendoci di quanto sta accadendo facciamo del male al nostro territorio», tiene pubblicamente a precisare il primo cittadino⁵¹.

L'episodio può dirsi figlio di una legislazione incerta che, nel momento in cui favorisce l'ampliamento dei margini di discrezionalità degli amministratori pubblici, la sottopone con sempre maggiore frequenza al vaglio della razionalità costituzionale. A cominciare da quella che si è affermata attraverso il suo custode⁵² proprio con riferimento ai luoghi di culto. Basti qui citare le vicende riguardanti le leggi regionali lombarde e venete, che hanno portato la Corte costituzionale a evocare il principio supremo di laicità come garanzia della libertà delle persone, indipendentemente dai contenuti di fede o dalla loro appartenenza a una confessione in possesso di una intesa con lo Stato⁵³. Nel solco di questa giurisprudenza si colloca anche una decisione del 2019, quando la Consulta interviene sulla legge del governo del territorio della Regione Lombardia, che all'art. 72 subordina l'edilizia religiosa di nuova costituzione a una specifica e preventiva pianificazione nei PAR (Piani per le attrezzature religiose)⁵⁴. Il che, afferma il Giudice delle leggi, evidenzia le vere finalità del legislatore regionale, solo apparentemente interessato ai problemi di tipo urbanistico: il suo reale obiettivo è politico, ed è volto a limitare l'istituzione di nuovi luoghi di culto di comunità di immigrati; luoghi che, se ben regolati, si candidano ad essere strumenti per un efficiente ed efficace processo di integrazione⁵⁵.

Lo stesso può essere detto con riferimento al comparto dell'istruzione, rispetto al quale rami specifici dell'amministrazione statale hanno emesso «Li-

Buddista (Unione Buddista e Soka Gakkai, Baha'i e Sik, allegati (n. 5) al decreto del Consiglio dei Ministri 17 maggio 2020 (Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 126 del 17-05-2020).

⁵¹ ANSA, *Musulmani di Monfalcone ricorrono contro stop alle preghiere*, 14 gennaio 2024.

⁵² Andrea MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Giuffrè, Milano, 2001; Gino SCACCIÀ, *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2000.

⁵³ Corte cost.: 23 febbraio 2016, n. 63; 7 aprile 2017, n. 67.

⁵⁴ Legge regionale 11 marzo 2005 (n. 12). L'art. 72 (comma 2) riguarda «[l']installazione di nuove attrezzature religiose presuppone il piano di cui al comma 1; senza il suddetto piano non può essere installata nessuna nuova attrezzatura religiosa da confessioni di cui all'art. 70».

⁵⁵ Corte cost., 5 dicembre 2019, n. 254.

nee guida per l'accoglienza e l'integrazione», in cui trova posto una «normativa interculturale partecipata» dalle famiglie e dagli alunni stranieri⁵⁶. Tanto più che su di essi pesa una rigida, e per molti versi discriminante, disciplina sull'acquisto della cittadinanza italiana⁵⁷.

4. ACCOGLIENZA E FATTORE RELIGIOSO

Nei rapporti con le comunità di fede, i pubblici amministratori non possono normare e agire al di fuori della legalità costituzionale. Il problema è che l'efficacia di questa legalità è spesso ostacolata dalla prospettiva emergenziale e securitaria, amplificata da eventi di risonanza internazionale, come il terrorismo di ispirazione religiosa. Lo dimostrano le esigenze di prevenirlo e contrastarlo mediante dispositivi normativi di nuovo conio. Per quanto riguarda l'Italia, prendono corpo con appositi reati di pericolo, connotati da una notevole anticipazione della tutela penale⁵⁸, le misure social-preventive *ante delictum*, di cui al codice antimafia⁵⁹, e una forma di diritto amministrativo-punitivo, che

⁵⁶ MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA, *Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri*, 19 febbraio 2014, nota 4233.

⁵⁷ Francesco ALICINO, «La cittadinanza frammentata. Dai rapporti *iure sanguinis* alla cultura dello *ius scholae*», in *Coscienza e Libertà*, 2021, n. 61-62, pp. 13-28.

⁵⁸ Quelli, in particolare, codificati a partire dal decreto legge 18 ottobre 2001 (n. 374) che, a poche settimane dalla tragedia delle Torri gemelle, inaugura la tendenza del legislatore italiano verso «disposizioni urgenti per contrastare [e prevenire] il terrorismo internazionale». Questi nuovi reati riguardano in particolare: gli associati a queste forme terroristiche (art. 270-ter c.p. introdotto dall'art. 11-bis del decreto-legge 18 ottobre 2001, n. 374); l'atto di terrorismo con ordigni micidiali o esplosivi (art. 280-bis c.p. introdotto dall'art. 3 della legge 14 febbraio 2003, n. 34); l'arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale (art. 270-quater c.p. introdotto dall'art. 15, c. 1, del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144); l'addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale (art. 270-quinquies c.p. introdotto dall'art. 15, c. 1, del decreto-legge 2005/144); il possesso e la fabbricazione di documenti di identificazione falsi (art. 497-bis c.p. introdotto dall'art. 10, c. 4, del citato decreto-legge 2005/144); il finanziamento delle associazioni che si propongono il compimento di atti di violenza con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico (art. 270bis come riformulato dall'art. 11 del decreto-legge 2001/374). Come si può notare, queste nuove tipologie di reati sono inseriti nell'ordinamento attraverso una scansione temporale tragicamente ritmata dagli attacchi terroristici occorsi sul suolo europeo e occidentale a partire dal 2001 e che perdura anche nel tempo presente; come, tra l'altro, dimostra il disegno di legge che il Consiglio dei Ministri approva il 16 novembre 2023, il quale all'art. 1 riporta ancora una volta proposte di «modifiche al codice penale in materia di delitti con finalità di terrorismo» (modifiche che interessano in particolare gli artt. 270-bis, 270-quinquies, 270-quinquies.2, 270-quinquies.3 c.p.).

⁵⁹ Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, *Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136*. Dopo le stragi di Parigi del 2015, il decreto-legge 18 febbraio dello stesso anno (n. 7) estende tali misure di prevenzione anche all'anti terrorismo;

prevede l'espulsione dello straniero ritenuto socialmente pericoloso⁶⁰. Con tutto quello che ciò comporta in termini di dignità, garanzie processuali e tutela dei diritti fondamentali, inclusi quelli afferenti alla libertà di professare la fede religiosa in forma individuale o associata e di farne eventualmente propaganda –come stabilisce l'art. 19 della Costituzione italiana⁶¹.

La necessità di restare ancorati alla razionalità costituzionale emerge anche dalle sortite dei Governi in carica che, sorvolando sulle evidenze empiriche, solcano la tendenza a considerare le ondate migratorie non come fenomeni strutturali, bensì come emergenze contingenti. Emergenze che, non di rado, sono segnate da eventi indicibili⁶². Uno si è palesato a Steccato di Cutro il 26 febbraio 2023, quando novantaquattro migranti sono morti in un incomprensibile naufragio a pochi metri dalla riva calabrese⁶³. Il Governo italiano interviene con uno scenografico Consiglio dei Ministri nella sede del Municipio di Cutro, dal quale fuoriesce l'ennesimo provvedimento emergenziale⁶⁴. A formalizzarlo è il decreto n. 20 (conosciuto anche come decreto Cutro), la cui vicenda legislativa è caratterizzata da nuove disposizioni, comprese quelle relative alla protezione speciale⁶⁵. Non è che uno dei tanti tasselli di un puzzle normativo sempre più liquido e plasmabile⁶⁶. E si sa che a disposizioni fluide

misure che, in questo contesto, sono non a caso considerate come succedanee dei suddetti reati di pericolo.

⁶⁰ L'accento cade sulla possibilità di emettere a carico di uno straniero un provvedimento amministrativo di espulsione prima che le sue condotte diano corpo a fatti penalmente rilevanti. Sul punto Consiglio di Stato, Sez. III, 23 settembre 2015, n. 4471.

⁶¹ Sul diritto penale preventivo, sulle misure di prevenzione e sul diritto amministrativo-punitivo si vedano i saggi contenuti nel volume a cura di Francesco ALICINO, *Terrorismo di ispirazione religiosa. Prevenzione e deradicalizzazione nello Stato laico*, Apes, Roma, 2020.

⁶² Basti dire che nel periodo 2015-aprile 2023 nel Mediterraneo e lungo le rotte dell'Africa occidentale si sono registrati 26.623 decessi e 615.087 vite salvate. Informazioni in «<https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/saving-lives-sea/>» (accesso 12 gennaio 2023).

⁶³ Virginia ZAMBRANO, Luigi FERRARO, «Migrazioni e diritti. La difficile ricerca di una "valle incantata"», in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, 2023, n. 4, pp. 8-18, spec. pp. 8-9.

⁶⁴ 9 marzo del 2023, *Conferenza stampa del Consiglio dei Ministri n. 24 a Cutro*, «<https://www.youtube.com/watch?v=51uHPKrCYX4>» (accesso 12 gennaio 2023).

⁶⁵ Decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20, coordinato con la legge di conversione 5 maggio 2023, n. 50, recante «[d]isposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare».

⁶⁶ Basti qui menzionare: il decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140, successivamente modificato con il decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, con cui è data attuazione alle direttive nn. 2003/9/CE del 27 gennaio 2003 («recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri») e 2013/33/UE del 26 giugno 2013 («recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale»); il decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, modificato dalla direttiva 2011/95/UE («recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o gli aventi titolo a beneficiare dell'asilo, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta») recepita con il decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 18; il decreto legislativo 28 genna-

corrispondono giudici potenti. O meglio, corrisponde l'esaltazione della giurisprudenza, nel cui campo è costantemente buttata la patata bollente dell'immigrazione. Salvo poi insorgere e gridare contro l'usurpazione di potere normativo da parte dei tribunali, il cui operato si assoggetta agli umori di opposte tifoserie politiche.

L'esempio deriva dal dibattito sollevato a seguito della pubblicazione (settembre 2023) di decreti urgenti emessi dai Giudici di Catania e Firenze⁶⁷. Riguardano provvedimenti di trattenimento di migranti provenienti da Paesi «sicuri»⁶⁸. Sono trattenuti in province che, con una finzione giuridica, il

io 2008, n. 25, che ha dato attuazione alla delibera europea n. 2005/85/CE del 1° dicembre 2005 («recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato»), poi novellato dal decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150, e dal decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, che ha dato attuazione alla direttiva n. 2013/32/UE del 26 giugno 2013 («recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale»); il decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13 («Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale») convertito con modificazioni dalla legge 13 aprile 2017, n. 46; il decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 («Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica») convertito con modificazioni dalla legge 13 aprile 2017, n. 46; il decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53 («Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica»); il decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 («Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare»); e, appunto, il decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20, coordinato con la legge di conversione 5 maggio 2023, n. 50 («Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare»).

⁶⁷ Tribunale di Catania, Sez. immigrazione, decreto 29 settembre 2023, n. 4117; Tribunale di Firenze, Sezione Specializzata in materia di Immigrazione, Protezione Internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, decreto 20 settembre 2023. Su cui per tutti CHIARA FAVILLI, «Presupposti, limiti e garanzie applicabili al trattenimento del richiedente protezione internazionale soggetto a procedura di frontiera: Commento al decreto del Tribunale di Catania del 29 Settembre 2023», in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2023, n. 3, pp. 1-23; Thomas Vladimir SANTANGELO, «Il trattenimento in frontiera dei richiedenti asilo provenienti da Paesi di origine sicuri: una privazione di libertà «per cittadinanza»?», in *Questione giustizia*, novembre 2023.

⁶⁸ Art. 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25: «[c]on decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con i Ministri dell'interno e della giustizia, è adottato l'elenco dei Paesi di origine sicuri sulla base dei criteri di cui al comma 2. L'elenco dei Paesi di origine sicuri è aggiornato periodicamente ed è notificato alla Commissione europea». Il concetto di paese sicuro è contenuto negli artt. 36-39 della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 «Recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionali», nella quale si distinguono i Paesi di origine sicuri, il Paese terzo sicuro e il Paese di primo asilo: il Paese terzo sicuro rinvia a una presunzione di sicurezza rispetto a Paesi che presentino determinate caratteristiche (elencate all'art. 38, par. 1 della direttiva 2013/32/UE); con l'espressione Paese di primo asilo (art. 35 direttiva 2013/32/UE) si fa riferimento ad uno Stato che riconosce all'individuo la protezione di cui questi abbia goduto in passato o una protezione che il legislatore europeo definisce sufficiente e che comprenda almeno la tutela dal *refoulement*. Quanto alla nozione di Paesi di origine sicuri, l'articolo 36 della citata direttiva detta le condizioni soggettive affinché un Paese possa far parte di questa categoria. Con la legge 1.° dicembre 2018, n. 132, il Parlamento italiano, avvalendosi di una

legislatore ha definito come «zone di transito e di frontiera»⁶⁹, dove sono presenti nuovi Centri per i rimpatri veloci dei richiedenti asilo. Si aggiungono ad altre tipologie di Centri che concretamente puntellano le fasi e il sistema dell'accoglienza in Italia⁷⁰. Di fatto sono strutture di detenzione amministrativa. Coinvolgono cioè persone che hanno violato una disposizione amministrativa, come quella relativa al possesso del permesso di soggiorno⁷¹. In altre parole, incarnano un regime di coercizione che spesso si pone in contrasto con le norme costituzionali, comunitarie e convenzionali⁷².

In alcune di queste norme si stabilisce che, in presenza «del divieto per lo straniero di allontanarsi dal Centro», devono essere garantiti «i diritti fondamentali della persona», compresa la «libertà di colloquio con i ministri di culto» e, più in generale, la «libertà del culto nei limiti previsti dalla Costituzione»⁷³ (limiti che, com'è noto, si riducono al divieto di celebrare riti contrari al buon costume)⁷⁴. Ciò trova conferma nei documenti dell'Amministrazione dell'Interno che, deputata a gestire i Centri d'accoglienza, ribadisce la necessità di informare lo

facoltà prevista dall'art. 36 della direttiva 2013/32/UE, ha inserito nel decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, l'art. 2-bis, intitolato proprio «Paesi di origine sicuri»: lo sono gli Stati terzi nei quali, «in via generale e costante, non sussistono atti di persecuzione... né tortura o altre forme di pena o trattamento inumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale»; questa valutazione è effettuata «sulla base del suo ordinamento giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale».

⁶⁹ Art. 28-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, commi 2 e 4, come modificati dall'art. 7-bis, comma 1, lett. b), n. 1.1, del decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 maggio 2023, n. 50.

⁷⁰ All'impianto differenziato per servizi diversi da erogare alle persone in base al loro titolo di soggiorno, il decreto Cutro aggiunge specifiche previsioni, che moltiplicano le tipologie dei luoghi di accoglienza parcellizzano la disciplina in considerazione della fase di accesso alla procedura (migranti appena sbarcati o rintracciati sul territorio), della modalità di ingresso sul territorio nazionale (richiedenti protezione internazionale giunti attraverso canali protetti) o delle sue condizioni psico-fisiche (richiedenti protezione internazionale vulnerabili). Si veda sul punto Monia GIOVANNETTI, «Il prisma dell'accoglienza: la disciplina del sistema alla luce della legge n. 50/2023», in *Questione giustizia*, 2023, n. 3, pp. 134-140.

⁷¹ Adele DEL GUERCIO, «La dignità dei migranti alle frontiere europee», in *BioLaw Journal-Rivista di BioDiritto*, 2023, n. 4, pp. 151-171.

⁷² Sul punto Corte EDU, 30 marzo 2023, *J. A. e altri c. Italia*, Ric. n. 21329/18, spec. par. 81-82, nella quale la Corte europea ricorda che «la detenzione non dovrebbe essere arbitraria» e che il trattamento nei suddetti Centri si applica «non a persone che hanno commesso dei reati bensì a stranieri i quali, spesso temendo per le proprie vite, sono fuggiti dal proprio Paese e che la durata del trattamento non deve eccedere il tempo ragionevolmente necessario per il fine perseguito».

⁷³ Così l'art. 21 (commi 1 e 2) del D. P. R. 394/1999, 31 agosto 1999, n. 394, *Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286*.

⁷⁴ Art. 19 Costituzione italiana.

straniero circa il «suo diritto di professare la propria religione e di avere la relativa assistenza spirituale»⁷⁵. Gli stessi motivi che portano a sottolineare l'esigenza di organizzare «attività ricreative, sociali e religiose in spazi dedicati»⁷⁶.

Ciononostante, l'effettivo godimento di questi diritti è ostacolato per, ad esempio, gli stranieri musulmani per i quali, come si diceva, non esiste un'intesa con lo Stato e neanche il riconoscimento ai sensi della legge sui culti ammessi. Il che, d'altra parte, non può oscurare il diritto costituzionale alla libertà di culto. Tanto più alla luce di recenti interventi governativi che, per quanto concerne i nuovi Centri, hanno innalzato a 18 mesi il termine di trattenimento di chi entra illegalmente in Italia, limite massimo consentito dalle attuali normative europee⁷⁷. Ma, più di tutto, sull'inefficacia di tali disposizioni pesano quotidiane tragedie, alla luce delle quali le strutture in questione si caratterizzano per la presenza di violenze, rivolte, autolesionismo, suicidi e morti. La privazione della libertà religiosa dipende allora anche dalla rassegnazione dei detenuti, indotta dalla permanenza in questi luoghi della miseria che, nell'orizzonte di un quadro normativo incerto, si traducono in luoghi della disgrazia, della radicalizzazione e del fondamentalismo religioso⁷⁸.

Insomma, la sostanziale inefficacia del diritto di libertà religiosa è conseguenza di un mondo che, respingendo l'invasione della povertà e dell'indigenza, si inventa zone per parcheggiare coloro che sono riusciti, malgrado lo stato di assoluta povertà e indigenza, ad arrivare. E lo hanno fatto con un viaggio della disperazione, talvolta necessitato per fuggire (non solo alla fame, alle guerre, a pessime condizioni ambientali e lavorative, ma anche) alle persecuzioni dovute all'appartenenza religiosa. E questo perché, ad esempio, nel Paese di provenienza si è diversamente credenti (cioè credenti in una religione diversa dall'ufficiale) o non-credenti (atei o agnostici) oppure perché i poteri costituiti, in base a fatti normativi frutto di culture esclusive e dominanti, discriminano alcune categorie di esseri umani, come donne e bambine. Il che fa di questi immigrati potenziali titolari della protezione internazionale, nelle sue varie e specifiche declinazioni.

⁷⁵ MINISTERO DELL'INTERNO, Circolare 30 agosto 2000, n. 3435/50.

⁷⁶ MINISTERO DELL'INTERNO, Regolamento unico dei CIE del 20 ottobre 2014, art. 4, lett. H.

⁷⁷ Art. 20 del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124. Per ulteriori profili confessionali legati al sistema dell'accoglienza in Italia e i relativi riferimenti normativi Stefano MONTESANO, «La tutela della libertà di culto dei migranti nel sistema di accoglienza in Italia», in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 2021, vol. XXXVII, pp. 257-286.

⁷⁸ Tra i tanti documenti che attestano le condizioni inaudite di questi Centri, si vedano COMMISSARIA DIRITTI UMANI CoE, *Pushed beyond the limits: Four areas of urgent action to end human rights violations at Europe's borders*, 2022; CPT, *32nd General Report of the CPT*, 2023; FRA, *Migration: Fundamental Rights Issues at Land Borders*, Report 2020; *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants*, A/HRC/53/26 del 20 aprile 2023.

5. FONDATI TIMORI PER EMIGRARE

Anche in questo caso il quadro legislativo di riferimento è affetto da una patologica incertezza la quale, dal piano dello *ius scriptum*, inevitabilmente si riversa nelle aule giudiziali, stimolando per l'ennesima volta la giurisprudenza. La dimostrazione arriva dalle sentenze del giudice apicale aventi ad oggetto le domande di richiesta di asilo basate sul fondato timore di subire quelli che in Occidente si chiamano reati culturalmente motivati⁷⁹.

Lo sono le mutilazioni genitali femminili che il legislatore italiano ha tipizzato con la legge 9 gennaio 2006 (n. 7)⁸⁰. Prima della sua definitiva approvazione, il testo prevedeva la concessione dello status di rifugiato e del diritto d'asilo a donne in fuga da un Paese per sottrarre se stesse e le proprie figlie alla mutilazione sessuale⁸¹. Accantonata nella versione finale della legge, questa disposizione rientra attraverso la giurisprudenza: lo status di rifugiato deve essere concesso quando usi e consuetudini forgiati da una cultura si tramutano in pericoli di gravi danni nei confronti del richiedente⁸². La giurisprudenza si inoltra così sul terreno della tutela effettiva dei diritti fondamentali. La Cassazione italiana vi attinge per valutare una situazione di vulnerabilità attuale o anche potenziale⁸³. Non vale ad escluderla la circostanza per cui nel Paese di provenienza vige una legge penale contro l'infibulazione sessuale. Detto altrimenti, non è il diritto positivo ufficiale dello Stato, compreso quello considerato come sicuro⁸⁴, a dettare la linea giurisprudenziale, bensì le informazioni

⁷⁹ Su cui *ex plurimis* Fabio BASILE, *Immigrazione e reati culturalmente motivati. Il diritto penale nelle società multiculturali*, Giuffrè, Milano, 2010; Paola PAROLARI, *Culture, diritto, diritti: Diversità culturale e diritti fondamentali negli stati costituzionali di diritto*, Giappichelli, Torino, 2016; Paola PANNIA, *La diversità rivendicata. Giudici, diritti e culture tra Italia e Regno Unito. Uno studio comparato*, CEDAM, Padova, 2021; Alessandro BERNARDI, *Il «fattore culturale» nel sistema penale*, Giappichelli, Torino, 2010; Cristiana DE MAGLIE, *I reati culturalmente motivati. Ideologie e modelli penali*, Edizioni ETS, Pisa, 2010.

⁸⁰ Federica BOTTI, *Manipolazioni del corpo e mutilazioni genitali femminili*, Bononia University Press, Bologna, 2009.

⁸¹ Fabio BASILE, «Il reato di «pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili» alla prova della giurisprudenza: un commento alla prima (e finora unica) applicazione giurisprudenziale dell'art. 583 bis c.p.», in *Rivista telematica* (www.stataoechie.se.it), 1° luglio 2013, p. 22.

⁸² Barbara CATTELAN, «Mutilazioni genitali rilevanti per lo status di rifugiato», in *Questione giustizia*, 23 maggio 2013.

⁸³ Cass., Sez. VI civ., 15 luglio 2021, n. 2029.

⁸⁴ Da notare che la lett. b del comma 1 dell'art 7-bis del decreto-legge n. 20/2023, come introdotto dalla legge di conversione n. 50/2023, amplia le ipotesi di casi di procedure accelerate di esame delle domande di protezione internazionale. Rispetto alla previgente normativa, la novella introduce una nuova fattispecie di procedura accelerata per le domande di protezione internazionale presentate direttamente alla frontiera, o nelle zone di transito, da cittadino straniero proveniente da un Paese di origine designato come sicuro; la procedura accelerata

credibili, incluse quelle che organismi internazionali registrano come «forme di violenza di genere»⁸⁵. Ciò vale sia nella fase amministrativa dell'esame della domanda di protezione, sia in quella giudiziale.

In effetti, questo filone giurisprudenziale è tale da incidere sul piano del procedimento amministrativo e del diritto processuale, rispetto ai quali l'esercizio del potere-dovere di cooperazione istruttoria (quella dei Questori e delle Commissioni territoriali) non può limitarsi all'ufficialità del diritto positivo del Paese di origine⁸⁶. Il fatto poi che i richiedenti non siano direttamente esposti a tale rischio non esclude il pericolo di un trattamento persecutorio per, ad esempio, aver cercato di sottrarre la sorella alla pratica culturale. Per il riconoscimento della protezione è sufficiente l'appartenenza ad un gruppo o ad un contesto sociale, rispetto ai quali notizie attendibili fanno emergere orientamenti cultural-confessionali in contrasto con la dignità e i diritti fondamentali delle persone, a cominciare da quelle in stato di vulnerabilità, quindi maggiormente bisognose di tutela⁸⁷. Ma, sopra ogni altra considerazione, si staglia un fatto normativo ineludibile: nell'individuazione di una persecuzione tutelabile mediante lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria non possono mai assumersi come parametri di legalità i limiti che il diritto del Paese di provenienza pone alle libertà democratiche.

I parametri sono e restano quelli della Costituzione italiana, cui si aggiungono le norme interposte comunitarie (UE) e convenzionali (CEDU)⁸⁸, la cui forza normativa è stata corroborata dagli sviluppi interpretativi inerenti

potrà essere svolta direttamente alla frontiera o nelle zone di transito, e che il termine per la decisione venga ulteriormente abbreviato; 7 giorni decorrenti dalla ricezione della domanda, entro i quali la Commissione territoriale dovrà adottare la decisione. Sul punto Martina FLAMINI, «La protezione dei cittadini stranieri provenienti da cd. "Paesi sicuri" in seguito alle modifiche introdotte dal dl n. 20 del 2023», in *Questione giustizia*, 2023, n. 3, pp. 101-114. Si veda anche Marco GATTUSO «Tre domande sui Paesi sicuri», in *Questione giustizia*, 2023, n. 3, pp. 115-127.

⁸⁵ Cass., Sez. I civ., 27 aprile 2023, n. 11091; Cass., Sez. I civ., 12 gennaio 2023, n. 762.

⁸⁶ Cass., Sez. Lav. civ., 16 febbraio 2022, n. 5144. Su questa questione già Cass., Sez. VI civ., 27 luglio 2010, n. 17576, rispetto alla quale in dottrina Miriam ABU SALEM, Nicola FIORITA, «Protezione internazionale e persecuzione per motivi religiosi: la giurisprudenza più recente», in *Rivista telematica* (www.statoechiase.it), 2016, n. 37, pp. 1-20.

⁸⁷ Cass., Sez. I civ., 28 ottobre 2021, n. 30631. Sul punto si veda anche UNHCR, *Guidelines on International Protection: Religion-Based Refugee Claims under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, HCR/GIP/04/06 28 April 2004, p.to. 21.

⁸⁸ Matilde BETTI «I fondamenti unionali e costituzionali della protezione complementare e la protezione speciale direttamente fondata sugli obblighi costituzionali ed internazionali dello Stato», in *Questione giustizia*, 2023, n. 3, pp. 9-16.

all'art. 117 (comma 1) Cost.⁸⁹, come novellato dalla revisione costituzionale del 2001⁹⁰. Se così non fosse, il divieto di esercizio di libertà associative o religiose o l'impedimento al godimento di diritti fondamentali per ragioni politiche o per l'appartenenza ad un gruppo sociale sarebbero difficilmente riconducibili alla protezione internazionale, tanto più se vissuti in condizioni di segretezza o clandestinità⁹¹. Motivo per cui la repressione statale della professione del culto non è giustificata quando finalizzata a vietare comunità a carattere segreto. Occorre valutare se i limiti previsti dall'ordinamento di provenienza siano compatibili con la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali⁹².

6. CONCLUSIONI: LIBERI E UGUALI IN DIGNITÀ E DIRITTI

Il cammino del costituzionalismo occidentale li ha portati ad affiancare all'eguaglianza⁹³. Uno dei suoi storici punti di approdo ha saldato questo legame principiandolo in una solenne affermazione: «gli uomini nascono liberi e uguali nei diritti»⁹⁴. Ne è conseguita l'endiadi eguaglianza-libertà che, sottolineando la tensione tra valori, porta la seconda a limitare i margini di operatività della prima⁹⁵. Onde evitare di esporsi a insanabili contraddizioni, l'eguaglianza deve a sua volta rispettare le diversità, comprese quelle dettate dall'adesione a gruppi religiosi. Il che rinvia alla possibilità di relazioni inverse: l'attenzione nei confronti delle differenze non può espandersi sino al punto da minare le essenziali prerogative umane, che devono essere tutelate di là delle appartenenze e dello *status civitatis*. Con tutto il carico di elementi individuali e proiezioni universali, l'endiadi eguaglianza-libertà si connette così con le esperienze concrete delle persone, incluse quelle alle prese con il fenomeno migratorio. Anche perché queste persone spesso si trovano a vivere condizioni di profonda vulnerabilità, debolezza e indegnità.

Indegne sono le situazioni che, oltre ogni immaginazione, sono state esperite sotto i totalitarismi del primo Novecento. Hanno dimostrato dove può con-

⁸⁹ Sulla CEDU come norma interposta Corte cost.: 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349; 16 novembre 2009, n. 311; 30 novembre 2009, n. 317; 12 ottobre 2012, n. 230; 7 aprile 2011, n. 113, 22 luglio 2011, n. 236, 9 novembre 2011, n. 303; 12 marzo 2020, n. 93.

⁹⁰ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*.

⁹¹ Cass., Sez. I civ., 10 febbraio 2023, nn. 4137 e n. 4223.

⁹² *Ibidem*.

⁹³ Pierre ROSANVALLON, *La società dell'uguaglianza*, Castelvecchi, Roma, 2013, p. 37.

⁹⁴ Art. 1 Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 26 agosto 1789.

⁹⁵ Etienne BALIBAR, *La proposition dell'égaliberté*, PUF, Paris, 2010, p. 71.

durre lo scatenamento omicida di teologie politiche improntate alle divinizzazioni dei collettivi (popolo, partito, nazione, classe), alla sublimazione del capo supremo (Re, Duce, Führer, Segretario) e alla santificazione del fatto compiuto (per cui, elettorale o militare, la fine della battaglia indica sempre e comunque il dominatore della macchina normativa statale indipendentemente dagli sfondi morali)⁹⁶. Al loro apice hanno generato una sorta di seconda guerra dei trent'anni (1914-1945)⁹⁷, in cui si è negata «nella teoria o nella pratica la fondamentale uguaglianza fra tutti gli esseri umani»⁹⁸. Dagli orrori di questa guerra è allora emerso il nuovo credo dei diritti umani⁹⁹, rispetto ai quali la dignità assume indiscussa centralità. Tanto che la Dichiarazione francese del 1789 è sul punto riformulata da quella del 1948: «tutti gli esseri umani nascono liberi e uguali in dignità e diritti»¹⁰⁰.

Dal piano internazionale, il cambiamento si riverbera sui singoli sistemi normativi, dove ciascun essere umano si profila come *novus homo juridicus*: nato libero e uguale agli altri, è titolare di una propria dignità di là delle origini, delle appartenenze e della cittadinanza¹⁰¹. Giuridicamente può essere definito come soggetto, nel duplice significato del termine: *sub-jectum*, messo sotto, assoggettato alle leggi, ma al contempo tutelato dalle stesse tramite il suo assoggettamento alle regole e ai principi informati alla dignità dell'uomo, la cui intangibilità¹⁰² chiama «ogni potere statale a rispettarla e proteggerla». Di modo che «gli inviolabili e inalienabili diritti dell'uomo» si pongano a «fondamento

⁹⁶ Su cui, tra gli altri, Jacob L. TALMON, *The Origins of Totalitarian Democracy*, Secker and Warburg, London 1952, trad. it. a cura di Maria Luisa IZZO AGNETTI, *Le origini della democrazia totalitaria*, il Mulino, Bologna, 1967; Klaus VONDUNG, *Magie und Manipulation*, Vandenhoeck und Ruprecht, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 1971; Hans MAIER, *Politische Religionen*, Herder, Freiburg 1995; Emilio Gentile, *Il culto del littorio*, Laterza, Roma-Bari, 1993; Hans OTTO SEITSCHEK, «Eschatologische Deutungen», in Hans MAIER (a cura di), *Totalitarismus und politische Religionen*, Schöningh, Paderborn, 1996-2003, vol. 3, pp. 179 ss.

⁹⁷ George STEINER, *In Bluebeard's Castle. Some Notes towards the Redefinition of Culture*, Yale University Press, New Haven, 1971, trad. it. a cura di Isabella FARINELLI, *Nel castello di Barbablù. Note per la ridefinizione della cultura*, Studio Editoriale, Milano, 1990, secondo il quale «sembra irresponsabile qualunque teoria della cultura che non ponga al centro della riflessione i metodi del terrore che, tra l'inizio della prima guerra mondiale e la fine della seconda, genera la morte di circa settanta milioni di esseri umani» (p. 32).

⁹⁸ Primo LEVI, *Così fu Auschwitz. Testimonianze 1945-1986. Con Leonardo De Benedetti*, Einaudi, Torino, 2015, p. 114.

⁹⁹ Giorgio PINO, *Il costituzionalismo dei diritti. Struttura e limiti del costituzionalismo contemporaneo*, il Mulino, Bologna, 2017.

¹⁰⁰ Art. 1 Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948.

¹⁰¹ Alain SUPLOT, *Homo juridicus. Essai sur la fonction anthropologique du Droit*, Édition du Seuil, Paris, 2005, p. 219.

¹⁰² Art. 1 (comma 1) Legge fondamentale per la Repubblica Federale di Germania del 1949: «[I]a dignità dell'uomo è intangibile (*Die Würde des Menschen ist unantastbar*)».

di qualsiasi comunità umana, della pace e della giustizia nel mondo»¹⁰³, dove ciascun individuo può svolgere la sua personalità¹⁰⁴.

Insomma, la dignità non è un diritto né una libertà. È un principio che, facendo corpo con i diritti e le libertà, compensa il rischio di una loro banalizzazione determinata dal graduale ampliamento dei relativi cataloghi¹⁰⁵: più si moltiplicano, più rischiano di perdere o indebolire la loro pregnanza. Quale centro unificatore, la dignità li rende pertanto credibili in funzione del libero sviluppo della persona umana. A evidenziarlo sono le Costituzioni del secondo dopoguerra, compresa quella italiana¹⁰⁶. Ma lo attestano anche le fonti primarie sovrastatali, a cominciare da quelle che innervano il sistema convenzionale (norme CEDU come interpretate dalla Corte di Strasburgo)¹⁰⁷ e il processo di integrazione della Comunità/Unione europea¹⁰⁸.

La dignità giunge in tal modo a permeare tutti i settori di normazione giuridica: procedendo dalla persona alle formazioni sociali fino alla comunità statale, condiziona una parte importante dell'attività legislativa e giurisprudenziale¹⁰⁹.

¹⁰³ Art. 1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Legge fondamentale per la Repubblica Federale di Germania): «(1)... Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt. (2) Das Deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt. (3) Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht».

¹⁰⁴ Per dirla con l'art. 2 della Costituzione italiana del 1948.

¹⁰⁵ Nicola COLAIANNI, «L'Europa e i migranti: per una dignitosa libertà (non solo religiosa)», in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2018, n. 1, pp. 1-20.

¹⁰⁶ Corte cost., 22 ottobre 1999, n. 388, nella quale si afferma che le «diverse formule» dei diritti nella Costituzione repubblicana italiana e nelle altre Carte dei diritti «si integrano, completandosi reciprocamente nella interpretazione».

¹⁰⁷ Per la nozione di sistema convenzionale Corte cost., 348/20007, cit.

¹⁰⁸ L'art. 2 del Trattato sull'Unione europea (TUE) dichiara che «[l']Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze». Nell'art. 6 si afferma che «[l']Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del, che ha lo stesso valore giuridico dei Trattati». E non va neppure dimenticato che questa Carta dei diritti raggruppa tutti i diritti della persona in un unico testo, applicando in tal modo il principio di indivisibilità dei diritti fondamentali: questi vengono elencati secondo la traccia solcata da alcuni principi di base che, appunto, sottolineano ancora una volta il primato della dignità umana, seguita dalle libertà fondamentali, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza e giustizia.

¹⁰⁹ Sul punto si vedano *ex plurimis* Pietro COSTA, «*Demos* e diritti: un campo di tensione nella democrazia costituzionale», in Paolo CARETTI, Maria Cristina GRISOLIA (a cura di), *Lo Stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, il Mulino, Bologna, 2010, p. 17. Sul punto si veda anche Antonio D'ATENA, «Costituzionalismo moderno e tutela dei diritti fondamentali», in Antonio D'ATENA, Paolo GROSSI (a cura di), *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 19 ss.; Augusto BARBERA, «Le tre Corti e la tutela multilivello dei diritti», in Paolo BILANCIA, Eugenio DE MARCO (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 89 ss.; Vladimi-

Trascina con sé i diritti e le libertà fondamentali che, dallo sfondo di una pragmatica connotazione del principio di eguaglianza, ridimensionano la logica westphaliana degli Stati sovrani. Spogliati del ruolo di super-soggetti costituzionali, si pongono ora in posizione servente rispetto al costituzionalismo degli (e per gli) individui, nell'accezione latina e primaria del termine: da *individuus*, che non è divisibile, la particella elementare e imprescindibile della società.

Ciò implica la tutela dell'identità individuale indipendentemente «dalla condizione personale e sociale, dai pregi e dai difetti del soggetto, di guisa che a ciascuno è riconosciuto il diritto a che la sua individualità sia preservata»¹¹⁰. In questo senso, la dignità non è un premio che, secondo criteri di valutazione della cultura dominante, va consegnato a chi se lo merita. È un attributo, una qualità intrinseca ed essenziale di tutte le persone. Non si acquista per titoli originari o per, ad esempio, aver un migrante imparato la lingua del Paese ospitante e tenuto condotte meritorie. Soprattutto non si perde per demeriti: per, ad esempio, il fatto di emigrare dal Paese di origine ed entrare in modo irregolare nel territorio di un altro Stato¹¹¹.

Che è poi il motivo principale per cui la tutela della dignità degli immigrati assurge a fondamentale banco di prova delle odierne democrazie costituzionali e, più in generale, del costituzionalismo occidentale. Rappresenta il test epocale per misurare la valenza effettiva e la qualità concreta di questi sistemi normativi.

ro ZAGREBELSKY, «I giudici nazionali, la Convenzione e la Corte europea dei diritti umani», in *ivi*, pp. 99 ss.; Valerio ONIDA, «La tutela dei diritti davanti alla Corte costituzionale e il rapporto con le Corti sovranazionali», in *ivi*, pp. 105 ss.; A. M. SLAUGHTER, W. BURKE-WHITE, *The Future of International Law Is Domestic (or, The European Way of Law)*, in *Harvard International Law Journal*, 2006, vol. 47, n. 2, pp. 327 ss.

¹¹⁰ Corte cost., 30 febbraio 1994, n. 13.

¹¹¹ Corte di Giustizia dell'Unione europea, 7 luglio 2016, *Sélina Affum c. Préfet du Pas-de-Calais e Procureur général de la cour d'appel de Douai*, causa C-47/15.

