



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TORINO

Francesco Astone
Roberto Cavallo Perin
Anna Romeo
Mario Savino

IMMIGRAZIONE e DIRITTI FONDAMENTALI

CON IL COORDINAMENTO REDAZIONALE DI
Manuela Consito e Vittoria Berlingò

ATTI DEI CONVEGNI

Siracusa
4 maggio 2017

Torino
27 ottobre 2017



UNIVERSITÀ DI TORINO

ISBN: 9788875901356

Il presente volume è stato preliminarmente sottoposto a un processo di referaggio anonimo
con valutazione affidata a esperti del tema trattato.

Anno di pubblicazione: 2019



Quest'opera è distribuita con Licenza
Creative Commons Attribuzione - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale.

IMMIGRAZIONE E DIRITTI FONDAMENTALI

a cura di

Francesco Astone, Roberto Cavallo Perin, Anna Romeo, Mario Savino

Con il coordinamento redazionale di

Manuela Consito e Vittoria Berlingò

ATTI DEI CONVEGNI

SIRACUSA

4 maggio 2017

TORINO

27 ottobre 2017



Prefazione

Relazioni

| | |
|--|-----|
| ANTONIO RUGGERI, <i>I diritti fondamentali degli immigrati e dei migranti, tra la linearità del modello costituzionale e le oscillazioni dell'esperienza</i> | 10 |
| GIUSEPPE UGO RESCIGNO, <i>Migranti, stati, diritti umani</i> | 30 |
| VITTORIA BERLINGÒ, <i>La problematica tutela della dignità dei migranti nelle fasi del "rimpatrio"</i> | 41 |
| MARIA IMMORDINO E LOREDANA GIANI, <i>I diritti fondamentali degli immigrati tra emergenza rifugiati e crisi economico/finanziaria: quale ruolo per le amministrazioni?</i> | 74 |
| NICOLETTA PARISI, <i>La tutela dei diritti del migrante tramite la prevenzione della corruzione: la prassi dell'Autorità Nazionale Anticorruzione</i> | 93 |
| MARIO SAVINO, <i>Per una visione non irenica del diritto dell'immigrazione</i> | 113 |
| ALESSANDRA VENTURINI E CLAUDIA VILLOSIO, <i>La politica d'integrazione nel nuovo contesto migratorio</i> | 126 |
| ROBERTO CAVALLO PERIN, <i>Migrazioni, diritti dell'uomo e circolazione tra ordinamenti giuridici</i> | 135 |

Interventi

Parte I – Oltre la cittadinanza

| | |
|--|-----|
| ALESSANDRA ALBANESE, <i>Non discriminazione, uguaglianza e ragionevolezza nella garanzia dei diritti sociali degli immigrati. L'approccio della Corte EDU e della Corte Costituzionale</i> | 144 |
| ROSSANA CARIDÀ, <i>L'integrazione sociale dello straniero tra sussidiarietà orizzontale ed effettiva partecipazione</i> | 164 |
| MANUELA CONSITO, <i>L'accoglienza dei richiedenti asilo tra emergenza ed esternalizzazione della gestione</i> | 182 |
| ALESSIO RAUTI, <i>Diritto degli stranieri e modelli di cittadinanza</i> | 198 |

Parte II – Modelli di coesione sociale e d'integrazione dello straniero

| | |
|---|-----|
| MARCO CALABRÒ, <i>L'amministrazione di fronte all'immigrato regolare: tra inclusione, esclusione e integrazione</i> | 220 |
|---|-----|

| | |
|---|-----|
| VALERIA MARCENÒ, <i>Lo straniero e il pubblico impiego tra “privilegio” del cittadino e dignità del lavoro</i> | 234 |
| FRANCESCO MARTINES, <i>Politiche di inclusione ed amministrazione consensuale. Il caso dell’Accordo di integrazione (art. 4 bis del d.lgs. n. 286/1998)</i> | 253 |
| ROBERTO MEDDA, <i>Il contributo degli ombudsman alla tutela e alla promozione dei diritti fondamentali delle persone migranti</i> | 264 |
| CLAUDIO PANZERA, <i>Immigrazione e diritti nello Stato regionale. Spunti di riflessione</i> | 273 |
| RENATO ROLLI, <i>La tutela della persona umana nella gestione delle politiche di immigrazione. Il progetto Riace</i> | 306 |

Parte III – L’immigrazione di fronte all’ordine e alla sicurezza pubblica

| | |
|---|-----|
| STEFANO AGOSTA, <i>La disciplina in tema di protezione internazionale e contrasto all’immigrazione illegale (osservazioni a prima lettura)</i> | 330 |
| ROBERTO CHERCHI, <i>Immigrazione, relazioni internazionali e sicurezza nazionale negli Stati Uniti: la sospensione degli ingressi degli stranieri di alcune nazionalità negli atti dell’amministrazione Trump</i> | 348 |
| NICOLA GULLO, <i>Prevenzione del terrorismo ed espulsione degli stranieri dopo il “decreto sicurezza” del 2018</i> | 370 |
| ILENIA RUGGIU, <i>Migrazioni per cause climatiche e impatti sulla sicurezza a livello locale</i> | 399 |
| LIVIO SCAFFIDI RUNCHELLA, <i>I “Trump’s travel bans” e l’applicazione extraterritoriale della Convenzione di Ginevra del 1951 e del Protocollo del 1967 sullo status dei rifugiati</i> | 411 |
| DONATO VESE, <i>Lo “stato di eccezione” del migrante. Note critiche sulla condizione dello straniero nel diritto amministrativo</i> | 430 |

Parte IV – La tutela dello straniero tra giurisdizione e interpretazione

| | |
|---|-----|
| ADA CALDARERA, <i>Osservazioni sul riparto di giurisdizione in materia di tutela giurisdizionale del migrante</i> | 460 |
| GIOVANNI COCOZZA, <i>Giudice amministrativo e tutela dei minori stranieri non accompagnati</i> | 487 |
| SILIA GARDINI, <i>L’effettività della tutela dello straniero extracomunitario dinanzi al giudice amministrativo</i> | 499 |

Parte V – Gli obiettivi e il metodo del progetto di ricerca “La disciplina e la tutela dell’asilante” del Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università di Torino

| | |
|--|-----|
| ROBERTO CAVALLO PERIN E MANUELA CONSITO, <i>Gli obiettivi e il metodo del progetto di ricerca “La disciplina e la tutela dell’asilante” del Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università di Torino</i> | 524 |
|--|-----|

MIGRAZIONI, DIRITTI DELL'UOMO E CIRCOLAZIONE TRA ORDINAMENTI GIURIDICI

~ Roberto Cavallo Perin ~

1. LA MIGRAZIONE COME DIRITTO DELL'UOMO • 2. LE DECLINAZIONI DEL DIRITTO A MIGRARE • 3. LA MIGRAZIONE E IL DIRITTO COLONIALE • 4. DIRITTO ALL'ASILO E LIBERTÀ DALL'OPPRESSIONE • 5. LA CITTADINANZA COME IDENTITÀ E NUOVA APPARTENENZA ALLA COMUNITÀ OSPITE.

1. La migrazione come diritto dell'uomo.

Se si assumono i diritti dell'uomo e la protezione degli stessi come limite giuridico (assunto o posto) agli ordinamenti degli Stati nazionali si deve riconoscere che la parola "migrazione" diventa uno dei campi di prova della proclamata universalità, intangibilità e fondamento in quel diritto di ragione o naturale, che è tale perché ritenuto una protezione *giuridica* che spetta – e perciò è connaturata – a ciascun individuo.

Protezione dei diritti dell'uomo che proprio perché proclamata come universale, come protezione minima di ogni ordine giuridico, non può concettualmente trovare ostacolo nei confini di Stati, dal cui ordinamento trova conferma direttamente o per vincolo dei trattati internazionali; una protezione giuridica che in quanto connaturata segue l'uomo, che si afferma dunque a prescindere dai differenti flussi che le popolazioni hanno avuto nello spazio e nel tempo, a cominciare da quelle "migrazioni di popoli" di cui è figlia la stessa Europa medievale¹.

Lo *ius peregrinandi*, che è alla radice del diritto fondamentale degli individui a circolare liberamente nello spazio geografico, protegge il peregrinare dell'uomo non solo inteso come individuo ma dei popoli «come soggetti dinamici, che agiscono sulla base dello *ius societatis et communicationis*²», un diritto degli individui a relazionarsi e a creare rapporti so-

1 F. CARDINI, *Alle radici della cavalleria medievale*, Bologna 2014, 229 "anche se v'è ancora chi si ostina a qualificarle con l'imprecisa espressione di "invasioni barbariche".

2 Sul diritto naturale o di ragione i riferimenti non sono affatto univoci. S. LANGELLA, *Teologia e Legge naturale. Studio sulle lezioni di Francisco de Vitoria*, Genova 2007, 183 e s.; F. DE VITORIA, *De iure belli*, Roma-Bari 2005. V. inoltre Benedetto XVI, *I diritti umani vanno radicati nella giustizia (Discorso all'ONU del 18 aprile 2008)*, in *L'Osservatore Romano*, 20 aprile 2008, 6; M. PANEbianco, *Ius communicationis totius orbis: il riproporsi dello ius gentium fra continuità e novità*, in *Roma e America. Diritto romano e comune*, 19-20, 2005, 403 e s.; per un contributo approfondito sul rapporto tra *ius peregrinandi* e *ius migrandi*: M. CONSITO, *La tutela amministrativa del migrante involontario. Richiedenti asilo, asilanti e apolidi*, Napoli 2016, 14 e s.

ciali, economici, giuridici e politici, che si ritiene preesista³ al potere politico, costituendone la ragion d'essere, in specie il diritto a emigrare è perciò connaturato al «diritto stesso di vivere⁴».

Intesa come *ius gentium naturalis* la libertà di circolazione è definita non solo verso lo Stato di appartenenza (diritto a emigrare, diritto di incolato⁵) ma anche verso gli Stati terzi. Con l'avvento degli Stati moderni e del liberalismo il diritto a migrare ritorna ad essere nella natura delle cose o la cultura dominante⁶, sino ad affermarsi come diritto scritto delle legislazioni nazionali, del diritto sovranazionale e delle convenzioni internazionali.

L'ordinamento internazionale riconosce la libertà di ogni individuo «di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese» e «il diritto di cercare e di godere in altri paesi di asilo dalle persecuzioni» (*Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, New York, 1948, art. 13, co. 2, art. 14, cit.)⁷.

In tal senso non si può sottacere che hanno contribuito all'elaborazione in occidente dei diritti dei migranti come diritti universali almeno due differenti ragioni: l'una è la protezione del diritto all'espatrio per la ricerca di un lavoro (art. 35, co. 4°, Cost.), l'altra fonda il diritto d'asilo per l'impossibilità di professare nello Stato d'origine la propria fede religiosa e (in seguito) l'effettivo esercizio dei diritti garantiti dalle costituzioni democratiche (art. 10, Cost.).

3 M. MECCARELLI, P. PALCHETTI, C. SOTIS (a cura di), *Ius peregrinandi. Il fenomeno migratorio tra diritti fondamentali, esercizio della sovranità e dinamiche di inclusione*, Macerata 2012, 9.

4 V. GROSSI, voce *Emigrazione*, in *Primo Trattato completo di Diritto amministrativo* (a cura di V.E. Orlando), vol. IV, pt. II, 1905, 123 e J. B. SAY, *Corso completo d'Economia politico-pratica*, trad. dal francese, parte VI, cap. VI, *Conseguenza del principio della popolazione*, Torino 1873.

5 Si veda in tal senso già la Magna Charta (1215), ove agli artt. 41 e 42 si riconoscono il diritto dei mercanti di entrare e uscire dal territorio e quello di chiunque di uscire e ritornare sano e salvo nel Regno: «*Omnes mercatores habeant saluum et securum exire de Anglia, et venire in Angliam, et morari, et ire per Angliam, tam per terram quam per aquam, ad emendum et vendendum, sine omnibus malis toltis, per antiquas et rectas consuetudines, (...)*» (art. 41); «*Liceat unicuique decetero exire de regno nostro, et redire, salvo et secure, per terram et per aquam, salva fide nostra, nisi tempore guerre per aliquod breve tempus, propter communem utilitatem regni, exceptis imprisonatis et utlagatis secundum legem regni, et gente de terra contra nos guerrina, et mercatoribus, de quibus fiat sicut predictum est*». Sul diritto di incolato quale diritto politico indissolubilmente connesso allo status di cittadinanza: G. BUNIVA, *Dei diritti civili e del loro godimento*, in *Archivio giuridico* (a cura di P. ELLERO), vol. III, Bologna 1869, 73; più di recente: cfr. R. BRUBAKER, *Citizenship and nationhood in France and Germany* (1992), trad. it. *Cittadinanza e nazionalità in Francia e Germania*, Bologna 1992, 53; C. AMIRANTE, *Cittadinanza (teoria generale)*, in *Enc. giur.*, vol. VI, Roma 2003, 8; G.U. RESCIGNO, *Note sulla cittadinanza*, in *Dir. pubbl.*, 2000, 756-757; M. MAZZIOTTI, *Espatrio (libertà di)*, in *Enc. dir.*, vol. XV, Milano 1966, 729 ss.

6 «Non vi è più savia pretesa ritenere gli uomini prigionieri in un paese di quello che volerveli far nascere. Tutte le leggi contro le emigrazioni sono inique: ciascuno ha il diritto di andare dove si lusinga di respirare più a suo agio; e si respira più a suo agio dove si sussiste più facilmente. Si vuole per avventura con questo conservare quel numero d'uomini che il paese può nutrire? Lo si conserverà senza questo mezzo. Se ne vuole forse avere più di quanti il paese ne possa nutrire? Non vi si riuscirà. Quando s'impedisce una popolazione sovrabbondante di uscire per la via delle frontiere, essa esce per la via delle tombe». J. B. SAY, *Corso completo d'Economia politico-pratica*, cit., 610.

7 Poi il *Patto internazionale sui diritti civili e politici*, per il quale «Ogni individuo è libero di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio» (art. 12, co. 2) e la CEDU (Protocollo n. 4, art. 2, § 2).

2. Le declinazioni del diritto a migrare.

Dal punto di vista dello Stato del cittadino emigrante, il diritto all'espatrio (cfr. 16, co. 2°, Cost.) è specificamente protetto come diritto individuale del lavoratore e della sua famiglia all'emigrazione (art. 35, co. 4°, Cost.), secondo un enunciato che supera la stessa libertà nazionale d'iniziativa economica delle imprese (art. 41, Cost.), che non a caso trova la propria unitaria protezione sovranazionale nella libertà di circolazione del lavoratore e del datore di lavoro, entrambe costitutive del Mercato comune e poi dell'Unione Europea (artt. 45 TFUE)⁸.

Non sempre si ricorda che tra le pietre miliari della difesa dei diritti soggettivi avanti al giudice ordinario il caso *Laurens* aveva proprio ad oggetto il diritto dell'armatore d'imbarcare migranti da porti esteri e indirettamente il diritto degli stessi emigranti italiani a fruire di tale attività d'interesse economico generale, con una prospettazione che ricorda la rilevanza di una protezione simmetrica – e nel caso addirittura cointeressenza – tra libertà d'iniziativa economica dell'imprenditore e diritto all'espatrio dei lavoratori italiani.

Il diritto nazionale a emigrare (art. 35, co. 4°, Cost.) protegge anzitutto nell'essere lasciato libero di espatriare per ragioni di lavoro, che manca di effettività se lo Stato ospite non protegge il reciproco diritto dello straniero a entrare, circolare e a rimanere stabilmente nel suo territorio⁹, così come avviene per i cittadini europei che possono circolare e soggiornare liberamente oltre i tre mesi nel territorio degli Stati membri purché abbiano un "lavoro subordinato o autonomo nello Stato membro ospitante"¹⁰, mentre i cittadini di paesi terzi autorizzati a lavorare nel territorio degli Stati membri godono dei trattamenti dei lavoratori che sono cittadini dell'Unione¹¹.

8 Sulla libertà di circolazione dei lavoratori da ultimo: C. BARNARD, *The Substantive Law of the EU, The Four Freedoms*, USA, 2016, 237 ss.; R.C.A. WHITE, *Revising Free Movement of Workers*, in *Fordham International Law Journal*, vol. 33, Issue 5, 2011, art. 10, 1565; P. MINDERHOUD and N. TRIMIKLINIOTIS (eds.), *Rethinking the Free Movement of Workers: the European Challenges Ahead*, Nijmegen, The Netherlands 2009, 87 ss.; S. O'LEARY, *Free Movement of Persons and Services*, in *The Evolution of EU Law*, edited by P. Craig and G. de Búrca, Oxford 2011, 499 ss.; E. SPAVENTA, *Free Movement of Persons in the European Union, Barriers to Movement in their Constitutional Context*, The Netherlands 2007, 113 ss.; S. GIUBBONI - G. ORLANDINI, *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea. Principi e tendenze*, Bologna 2007, 65 ss.; M. CONDINANZI - B. NASCIMBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. Chiti e G. Greco, Milano 2007, 108 ss.; P. VAN DER MEI, *Free Movement of Persons Within the European Community*, Oxford-Portland Oregon 2003, 43 ss.

9 Il riferimento generale per l'ordinamento italiano è al TU Immigrazione (d.lgs. n. 286/1998, art. 2, co. 1 e 2), che riconosce allo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato i diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia e il presente testo unico dispongano diversamente (art. 2, co. 2).

10 Per periodi superiore a tre mesi: Dir. 38/2004/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio, 29 aprile 2004, *relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*, art. 7.

11 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 15: 1. Ogni individuo ha il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata. 2. Ogni cittadino dell'Unione ha la libertà di cercare un lavoro, di lavorare, di stabilirsi o di prestare servizi in qualunque Stato membro. Per periodi superiori a tre mesi per frequentare corsi di studio o professionali o per svolgervi un'attività economica sia come lavoratore

Il diritto a migrare per ragioni di lavoro è stato oggetto di molte norme internazionali: dal *Patto internazionale dei diritti economici, sociali e culturali*, alla *Convenzione OIL sui lavoratori migranti* o ancora alla *Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie*.

3. La migrazione e il diritto coloniale.

Il flusso migratorio verso le colonie determina l'affermarsi di quel particolare diritto che è detto coloniale, anche se la ragione essenziale del flusso migratorio resta il lavoro, comprensivo dell'impiego nell'amministrazione pubblica delle colonie.

Il carattere del diritto coloniale è dato dall'occupazione di territorio delle colonie che è rappresentata come sbocco per il lavoro dei cittadini dei paesi coloniali, con speciale definizione di diritti e doveri di coloni e d'indigeni, mentre il cittadino dello Stato coloniale dominante mantiene sempre – anche nelle colonie – il privilegio della cittadinanza dello Stato origine.

L'interesse generale del paese coloniale è la messa a frutto delle colonie, mentre controversa è la rilevanza giuridica della "civilizzazione" dei sudditi coloniali. L'idea di una "civiltà delle colonie meno progredita di quella europea"¹² non è sempre condivisa; da alcuni svilta nella sua portata, poiché la stessa va intesa "in modo del tutto relativo e con grande discrezione: anzi non è da escludersi che esso, per quanto informi il diritto positivo possa non corrispondere alla realtà delle cose".

L'espansione della civiltà può essere intesa più esattamente come "un effetto", non come "lo scopo della colonizzazione". "Questa principalmente avviene nell'interesse del paese colonizzatore; non è opera di tutela e di carità verso popoli inferiori: è invece affermazione di forza e di dominio". Piuttosto fin tanto che "la metropoli spende la sua attività e i suoi capitali nella colonia deve riconoscersi legittima la pretesa dello Stato colonizzatore di ritrarre benefici pari alle energie impiegate"¹³.

I rapporti tra il diritto coloniale e le prime "corporations" delle Compagnie delle Indie Orientali è noto, in entrambi la "civilizzazione" è l'effetto di un'operazione economica di cui l'armonizzazione della disciplina degli affari (mercato comune; *world trade*, ecc.) è presentata come il naturale effetto di razionalizzazione dei rapporti tra Stato dominante e territori degli Stati di influenza, secondo una configurazione che riemerge nell'opera dei diversi Trattati sul commercio delle differenti regioni del mondo (TTIP, CETA, TTP).

autonomo sia subordinato; Direttiva 2003/109/Ce, 25 novembre 2003, *relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo*, artt. 4 e 14; per l'Italia v. d.lgs. 8 gennaio 2007, n. 3, *Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo*; d.lgs. n. 286 del 1998, TU Immigrazione, art. 9. Per il riconoscimento dei titoli professionali si è soggiornanti di lungo periodo (5 anni di residenza legale e ininterrotta in uno Stato Ue).

¹² Accenti espliciti d'essenziale superiorità della civiltà dello Stato coloniale: A. BRUNIALTI, *Le colonie degli italiani*, Torino 1897, 249 e s.: "L'emigrazione è una necessità, un fenomeno naturale collegato alla legge del progresso e al perfezionamento della specie umana, e spetta allo Stato governare tali movimenti di popolazione e farne strumento della propria espansione coloniale" (formazione di "Nuove Italie").

¹³ SANTI ROMANO, *Corso di diritto coloniale*, Roma 1918, 107.

4. Diritto all'asilo e libertà dall'oppressione.

Oltre all'espatrio come libertà di circolazione dei lavoratori, la migrazione ha avuto come altro ceppo storico il diritto d'asilo (art. 10, Cost.) come riconoscimento al genere umano di uno spazio di libertà dall'oppressione, ove è possibile esercitare i diritti dell'uomo il cui effettivo esercizio non è garantito nello Stato d'origine del cittadino¹⁴.

Nella *Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza* gli Stati sono chiamati a rispettare «il diritto del fanciullo e dei suoi genitori di abbandonare ogni paese, compreso il loro e di fare ritorno nel proprio» (art. 10, co. 2), per confluire nel più generale principio del *non refoulement*, che impedisce l'allontanamento, l'espulsione e il respingimento dello straniero verso uno Stato ove egli andrebbe incontro al rischio di tortura o di trattamento inumano e degradante (*Convenzione di Ginevra sullo Statuto dei rifugiati*; *Convenzione di New York contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti*; CEDU, art. 3) e si sostanzia nel diritto di asilo (art. 10, Cost.; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹⁵).

Talora la questione sembra diversamente declinata come libertà dall'oppressione sociale, cioè dal disagio derivante da anti-conformismo e in tal senso il migrante è nel paese di origine un "disadattato sociale", non importa se come richiedente asilo (art. 10, Cost.) o come protetto umanitario seppur nei nuovi limiti posti dal legislatore (d.lgs. n. 286 del 1998, cit., art. 18, 18-bis, 20-bis, 22, co. 12-quater, e 42-bis e per altri permessi per motivi di protezione speciale).

La libertà dall'oppressione è ancora declinata come libertà da condizioni naturali avverse (alluvioni, tsunami, ecc.) o provocate dall'uomo (disastri ambientali) che giunge a

¹⁴ Non si vogliono qui sottacere i dibattiti circa la crisi dell'asilo e conseguente crisi dell'effettività della sua tutela sottese al parallelo dibattito circa la crisi migratoria: A. SCIURBA, *Misrecognizing Asylum: Causes, Modalities, and Consequences of the Crisis of a Fundamental Human Right*, in *Rivista Fil. Dir.*, VI, 1, 2017, 141 e s.; M. SAVINO (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea: diagnosi e prospettive*, Napoli 2017; *Constitutional Dimensions of the Refugee Crisis*, *German Law Journal*, 2016, Numero speciale, vol 17, n. 6; D. FASSIN, *The Precarious Truth of Asylum*, in *Public Culture*, 2013, 25, 39 e s.; OECD, *Is Migration Really Increasing*, in *Migration Policy Debates*, 3, May 2014; V. CHETAIL, *Are Refugee Rights Human Rights? An Unorthodox Questioning of the Relations between Refugee Law and Human Rights Law*, in R. Marin (editor), *Human Rights and Immigration, Collected Courses of the Academy of European Law*, Oxford 2014, 30. Si vuole sottolineare in ogni caso il carattere fondamentale del diritto in parola come intrinseco all'essere umano e perciò a esso connaturato, secondo la lettura che lo vuole come unico diritto che sempre ha campeggiato nelle relazioni internazionali come simbolo dei diritti umani nella sfera delle relazioni internazionali: H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, Torino ried. 2004, 374; N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino 1990; L. FERRAIOLI, *I diritti fondamentali come dimensione delle democrazie costituzionali*, in *Ricerche giuridiche* 3, n. 2, 2012, 214 e s.

¹⁵ La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea garantisce il diritto di asilo «nel rispetto delle norme stabilite dalla Convenzione di Ginevra [...] e a norma del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea [...]»: art. 18, e del pari vieta di riportare un soggetto in uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti (principio di non respingimento): art. 19; A. CASSESE, *I diritti umani oggi*, Roma-Bari 2005, 78, 82; A. MANZELLA, P. MELOGRANI, E. PACIOTTI, S. RODOTÀ, *Riscrivere i diritti in Europa. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna 2001.

declinare per taluno forme di genocidio culturale e di crimine contro l'umanità idonei a fondare l'autonoma categoria del rifugiato "ambientale"¹⁶.

In ogni caso allo "straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti" (d.lgs. n. 286 del 1998, art. 2, co. 1).

5. La cittadinanza come identità e nuova appartenenza alla comunità ospite.

L'accento sui diritti umani dello straniero e sul diritto di quest'ultimo a poter accedere – infine – alla cittadinanza dello Stato ospite, pare oscurare in parte la semplice considerazione che ogni appartenenza a una comunità segna uno *status* in ragione del quale sorgono in capo agli individui diritti, poteri, obblighi e doveri, che si affermano tra i medesimi, verso l'organizzazione comune, verso i terzi.

È l'enunciazione di ciascuna categoria a invocare normalmente l'altra: in particolare nessun diritto assoluto si afferma *erga omnes* senza la reciproca definizione del dovere *erga omnes* di rispettarlo; nessun diritto di credito si afferma *inter partes* senza la reciproca definizione del debitore di adempiere alla prestazione che ne è oggetto. È il comportamento del debitore e del titolare del dovere a soddisfare e dare effettività al diritto di credito o assoluto d'altri.

Ancora prima si deve riconoscere che ogni definizione di diritti, doveri, obblighi, poteri e *status*, contribuisce alla redistribuzione della ricchezza tra la popolazione, ma in definitiva alla *Ricchezza delle Nazioni*¹⁷.

Analogamente è l'adempimento dei doveri di solidarietà e l'accettazione dell'identità di un popolo sovrano a consentire alla comunità di riferimento di percepire il sorgere di nuove appartenenze alla comunità, prima come residenza poi come cittadinanza.

È la residenza – e non la cittadinanza – a rendere attuale e far insorgere i doveri di solidarietà¹⁸ verso tutti (*erga omnes*) gli appartenenti alla comunità di riferimento, sia essa un comune, una regione e infine una nazione.

16 S. BEHRMAN, A. KENT, *Climate refugees. Beyond the legal impasse?*, Londra 2018; B. MAYER, C. COUNIL, *Climate Change, Migration and Human Rights: Towards Group-Specific Protection?*, in *Climate change and human rights. An international and comparative law perspective* (a cura di O. Quirico, M. Boumghar), New York 2015, 173.

17 A. SMITH, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nation*, 1776.

18 D'obbligo è il richiamo al dovere di contribuzione alle spese pubbliche, che come noto prescinde dalla cittadinanza: art. 53 Cost.; L. DEL FEDERICO, voce *Tassa*, in *Dig. comm.*, vol. XV, Torino 1998, 32; A. FEDELE, voce *Tassa*, in *Enc. Giur.*, Roma 1993; C. SACCHETTO, voce *Tassa (in generale)*, in *Enc. dir.*, vol. XLIV, Milano 1992, 3; A. VIOTTO, voce *Tributo*, in *Dig. comm.*, vol. XVI, Torino 1999, 221; A. DI PIETRO, voce *Tributi (tributi comunali)*, in *Enc. Giur.*, vol. XXX, Roma 1994; G. LORENZON, voce *Tributi locali*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1992, vol. XLV, 131; A. FEDELE, voce *Prestazioni imposte*, in *Enc. Giur.*, vol. XXIV, Roma 1991; N. D'AMATI, voce *Rapporto giuridico d'imposta*, in *Enc. Giur.*, vol. XXV, Roma 1991; S. SAMMARTINO, voce *Prestazione di servizi (diritto tributario)*, in *Enc. Giur.*, vol. XXI, Roma 1991; C. BAFI, voce *Imposta*, in *Enc. Giur.*, vol. XVI, Roma 1989.

Se all'adempimento dei doveri di solidarietà segue la volontà del residente di essere fedele alla nuova identità sovrana¹⁹, allora s'apre la vicenda d'acquisto della relativa cittadinanza e dei diritti politici che sono ad essa peculiari.

¹⁹ Sul dovere di fedeltà alla Repubblica che s'impone ai cittadini (art. 54, co. 1°, Cost.): G. LOMBARDI, *Fedeltà*, in *Enc. dir.*, vol. XVII, Milano, 1968, 171 ss.; ID., *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano 1967, 129 ss.; A. CERRI, *Fedeltà (dovere di)*, in *Enc. giur.*, vol. XIV, Roma 1989, 4; C. PINELLI, *Il 1° comma dell'art. 98, Il vincolo dei funzionari al «servizio esclusivo della Nazione»*, in *La Pubblica Amministrazione*, Art. 97-98, *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma 1994, 420-421; L. VENTURA, *La fedeltà alla Repubblica*, Milano 1984; ID., *Giuramento nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VII, Torino 1991, 308; G. GALANTE, *La fedeltà nei rapporti di diritto pubblico tra morale, politica e diritto*, in *Riv. Ass. it. cost. (AIC)*, n. 00 del 2.7.2010; ID., *Fedeltà alla Repubblica e libertà di coscienza*, in *I diritti costituzionali*, a cura di R. Nania e P. Ridola, vol. III, Torino 2006, 1131 ss.; I. MASSA PINTO, *Doveri e formazioni sociali. il dovere di fedeltà alla repubblica come dovere di non rompere l'armistizio tra gruppi portatori di fini non negoziabili (ovvero il dovere di comprendere le ragioni degli altri)*, in *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, a cura di R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso e J. Luther, Torino 2007, 52 ss.; A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano 2013; ID., *Il dovere di fedeltà alla Repubblica*, ivi, 140 ss.; G.M. SALERNO, *Il dovere di fedeltà tra simbolismo costituzionale e patriottismo repubblicano*, in *Scritti in onore di Gianni Ferrara*, vol. III, Torino 2005, 511 ss.



ISBN: 9788875901356