

## La sopravvenuta condizione di improcedibilità dell'azione penale a seguito del provvedimento di espulsione.

Nota a margine di Corte cost. n. 270 del 2019.

di

Alessandra Mazzola\*

SOMMARIO: 1. Il fatto. 2. La posizione dello straniero nel Testo unico immigrazione. 3. L'accoglimento della questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 3 Cost. 4. La conclusione alla quale è giunta la Corte costituzionale. 5. La posizione dello straniero nella giurisprudenza costituzionale. 6. Qualche considerazione a proposito della condizione giuridica dello straniero per lo Stato italiano.

### 1. Il fatto.

Il Tribunale ordinario di Firenze ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 3 *quater* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286<sup>1</sup> (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) in relazione agli articoli 3 (in merito alla condizione di procedibilità), 24 e 111 (con riguardo al principio del contraddittorio e della parità di condizioni tra le parti), nonché 101 (circa la vincolatività, per il giudice, del decreto di citazione diretta a giudizio del PM) della Costituzione.

Il rimettente dubitava della legittimità costituzionale della norma *de qua* per la parte in cui il giudice del dibattimento, dopo aver acquisito la prova dell'avvenuta

---

\* Laureata in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Brescia.

<sup>1</sup> La norma si riferisce all'espulsione amministrativa disposta dal Prefetto nei casi tassativamente elencati dall'articolo 13, comma 2, d.lgs. n. 286 del 1998. Qualora, in un secondo momento, lo straniero espulso dovesse rientrare illegalmente nel territorio statale prima del termine indicato dall'art. 13, comma 14 o comunque prima del termine di prescrizione del reato più grave per il quale si era proceduto nei suoi confronti, il comma 3 *quinquies* dispone l'applicazione dell'art. 345 c.p.p. e cioè la possibilità di esercitare nuovamente l'azione penale per lo stesso fatto e contro la stessa persona.

espulsione<sup>2</sup> dello straniero, non poteva pronunciare sentenza di non luogo a procedere (art. 425 c.p.p.) qualora l'espulsione fosse avvenuta prima dell'emissione del decreto di citazione diretta a giudizio da parte del Pubblico Ministero<sup>3</sup>.

Il Tribunale evidenziava che nel caso pendente l'espulsione si era verificata *prima* dell'emissione del decreto che dispone il giudizio e, in virtù del disposto dell'art. 13, comma 3 *quater* d.lgs. n. 286 del 1998, sosteneva si trattasse di «una condizione di procedibilità atipica», atteso che lo Stato ha notoriamente poco interesse a punire soggetti che ormai si trovano fuori dal proprio territorio<sup>4</sup>. Il Tribunale di Firenze rilevava che se la Corte costituzionale avesse accolto le questioni sollevate, il giudizio avrebbe potuto concludersi con una sentenza di non luogo a procedere; in senso contrario, invece, sarebbe stata necessaria l'apertura del dibattimento. Viepiù, il giudice rimettente sosteneva di non poter applicare il comma 3 *quater* dell'articolo 13 del T.U. immigrazione perché era già stato emesso il decreto di citazione diretta a giudizio del Pubblico Ministero e in virtù della norma *de qua* il giudice, nel caso in cui sussistano i presupposti, ha la possibilità di pronunciare sentenza di non luogo a procedere solo se «non è ancora stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio» (art. 13, comma 3 *quater*, d.lgs. n. 286 del 1998).

---

<sup>2</sup> Giova ricordare che l'obiettivo perseguito dallo Stato mediante l'adozione del provvedimento di espulsione è quello «di allontanare quei soggetti che tengono un comportamento tale da rendere non desiderabile, ed anzi pericolosa, la loro ulteriore permanenza nel territorio della Repubblica» (M. MAZZANTI, *Espulsione dello straniero* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, XV, Milano, 1966, p. 914). Peraltro, la misura di sicurezza dell'espulsione è assistita dalla garanzia giurisdizionale e, in particolare, dal principio di legalità (art. 25, ultimo comma, Costituzione).

<sup>3</sup> Autorevole dottrina ha sostenuto che con questa disposizione «è come se si fossero riscritti in un colpo solo gli articoli 24 e 27 della Costituzione. Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti, in ogni stato e grado del procedimento, assicurando ai non abbienti i mezzi per agire e difendersi a ogni giurisdizione. Tutti, salvo gli stranieri. Questo il tenore del nuovo articolo 24, mentre il nuovo articolo 27 potrebbe essere così formulato: l'imputato non è considerato colpevole sino a condanna definitiva, salvo che non si tratti di uno straniero» (G. AZZARITI, *I problemi di costituzionalità dei decreti di sicurezza e gli interventi del Presidente della Repubblica*, in *Diritto pubblico*, 3/2019, p. 647).

<sup>4</sup> Peraltro, com'è noto, la giurisprudenza di legittimità afferma ormai in modo costante che la sentenza di non luogo a procedere come conseguenza di espulsione dello straniero dal territorio statale non può essere pronunciata laddove sia già stato emesso il decreto che dispone il giudizio o un provvedimento analogo. Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 270 del 2019, § 1 *Ritenuto in fatto*.

## 2. La posizione dello straniero nel Testo unico immigrazione.

La Corte costituzionale ha accolto la questione di legittimità in relazione all'articolo 3, primo comma della Costituzione perché, ai sensi dell'art. 13 d.lgs. n. 286 del 1998, avverso il soggetto che ha fatto ingresso nel territorio nazionale eludendo i controlli di frontiera, ovvero non avendo nessun titolo per restare nello Stato, può essere emanato un provvedimento di espulsione amministrativa<sup>5</sup>. Ad espulsione avvenuta, lo straniero non può rientrare nel territorio statale a meno che sia intervenuta una speciale autorizzazione da parte del Ministro dell'interno<sup>6</sup>. Per quel che qui rileva, l'articolo 17 del T.U. immigrazione disciplina l'esercizio del diritto di difesa da parte dell'immigrato espulso e prevede la possibilità di «rientrare in Italia per il tempo strettamente necessario» in modo tale da poter esercitare detto diritto fondamentale, ovvero presenziare al giudizio e porre in essere gli atti per i quali è necessaria la sua presenza.

La Legge 30 luglio 2002, n. 189 ("Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo"), adottata per «contrastare in modo più efficace l'immigrazione clandestina»<sup>7</sup>, ha aggravato la disciplina dell'immigrazione introducendo misure più severe circa il trattamento dei migranti irregolari e facendo sovente ricorso sia alle sanzioni penali, sia alle misure restrittive della libertà personale<sup>8</sup>. La materia, inoltre, è stata inasprita circa la disciplina

---

<sup>5</sup> Tale provvedimento è disposto dal Prefetto ed eseguito dal Questore, previo nulla osta dell'autorità giudiziaria precedente, a meno che sussistano «inderogabili esigenze processuali» (articolo 13, comma 3, T.U. immigrazione).

<sup>6</sup> Laddove invece dovesse trasgredire a tale divieto, sarà punito con la reclusione da 1 a 4 anni e con una nuova espulsione e accompagnamento immediato alla frontiera.

<sup>7</sup> Si veda la Relazione introduttiva al disegno di legge.

<sup>8</sup> Si vedano, su questo ultimo aspetto, le sentenze della Corte costituzionale numeri 222 e 223 del 2004. *Ex multis*, sulla sentenza n. 222, si veda G. BASCHERINI, *La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della Legge Bossi-Fini*, in *Costituzionalismo*, 20 luglio 2004; A. RAUTI, *La libertà personale degli stranieri fra (ragionevole) limitazione e (illegittima) violazione: la Consulta segna un'"ulteriore" tappa nel "tortuoso" cammino degli extracomunitari*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25 luglio 2004; ID., *Espulsione dello straniero e controllo del Giudice di pace*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2004; M. MENGOZZI, *Le recenti vicende del testo unico sull'immigrazione tra Corte costituzionale e legislazione d'urgenza*, in *Osservatorio AIC*, 7 ottobre 2004; P. PASSAGLIA, *La Corte costituzionale fa il punto sulla disciplina dell'immigrazione*, in *Il Foro italiano*, I, 2004, p. 2618 ss.; D. CARRARELLI, *L'effettività del procedimento di convalida del decreto di espulsione al vaglio della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 2005, p. 913 ss. Mentre sulla sent. n. 223 cfr. F. BAILO, *L'aggravante e il reato di clandestinità: illegittimità "tout court" per la prima*

dell'espulsione amministrativa, a tal punto che il legislatore ha favorito l'espulsione dell'immigrato irregolare imputato di un reato e, al tempo stesso, ne ha limitato il rientro per presenziare al processo a suo carico qualora lo stesso dovesse proseguire nonostante la sopravvenuta espulsione.

Oltre a quanto appena richiamato, l'articolo 13, comma 3 del d.lgs. n. 286 del 1998 sancisce la regola del silenzio-assenso per l'autorità giudiziaria giacché il nulla osta può essere concesso se l'autorità giudiziaria, entro sette giorni dalla data del ricevimento della richiesta, non provvede. Al tempo stesso, la Legge n. 189 del 2002 ha circoscritto le «inderogabili esigenze processuali» idonee a impedire il rilascio del nulla osta limitandole a quelle relative «all'accertamento della responsabilità di eventuali concorrenti nel reato o imputati in procedimenti per reati connessi» (art. 13 c. 3 T.U. immigrazione), sospendendo l'esecuzione del provvedimento fino al momento in cui l'autorità giudiziaria comunica la cessazione delle esigenze processuali.

La norma *de qua* si occupa inoltre dell'istituto della custodia cautelare in carcere che, per sua natura, se disposta, ritarda il provvedimento di espulsione, la cui *ratio* risiede in un interesse esclusivamente sostanziale, atteso che si riferisce all'interesse della persona offesa e cioè al *vulnus* patito dal titolare del bene giuridico protetto che può essere tale da imporre comunque la celebrazione del processo<sup>9</sup>. Infine, la Legge del 2002 ha innalzato il livello di contrasto dell'immigrazione irregolare

---

*e in rigetto con motivazione "a due tempi" per il secondo, con qualche apertura ad altri profili d'incostituzionalità, in Giur. Cost., 5/2004; L. CORDI, L'arresto in flagranza nella legge Bossi-Fini: un'importante pronuncia della Corte costituzionale, in Giur. Cost., 5/2004, p. 3295; R. PELLATI, Corte costituzionale n. 223 del 2004: novità e peculiarità argomentative, in Giur. Cost., 5/2004; M. BISOGNI, Due passi in avanti (ed uno indietro) nella lunga strada del riconoscimento dei diritti fondamentali ai cittadini extracomunitari, in Giurisprudenza italiana, 2005; M. PELISSERO, Il vagabondo oltre confine. Lo statuto penale dell'immigrato irregolare nello stato di prevenzione, in Politica del diritto, 2/2011; E. BETTINELLI, Il clandestino: persona senza status?, in M. D'AMICO, B. RANDAZZO (a cura di), Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida, Milano, 2012, p. 127 ss.*

<sup>9</sup> Si ricorda che prima dell'intervento della Legge n. 189 del 2002, il comma 3 *sexies* del T.U. immigrazione (abrogato dal Decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144 "Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale", convertito, con modificazioni, nella Legge 31 luglio 2005, n. 155) impediva la concessione del nulla osta all'espulsione per i reati particolarmente gravi di cui agli articoli 407, comma 2, lettera a) c.p.p. e 12 d.lgs. n. 286 del 1998; in tal modo il legislatore sanciva che, nel necessario bilanciamento tra l'esigenza di allontanare dallo Stato l'immigrato irregolare già espulso e il principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale, quest'ultimo prevaleva quando si era in presenza di reati particolarmente gravi.

perché il legislatore ha proceduto, da un lato, a negare il nulla osta dell'autorità giudiziaria per favorire l'espulsione amministrativa in un numero circoscritto di ipotesi processuali, fermo il rilievo dell'«interesse della persona offesa». Dall'altro lato, invece, ha limitato ulteriormente la facoltà di ingresso dell'imputato immigrato irregolare per difendersi nel processo penale introducendo la regola di cui al comma 3 *quater*, ossia la sopravvenuta improcedibilità dell'azione penale a causa dell'intervenuta espulsione del clandestino<sup>10</sup>.

### ***3. L'accoglimento della questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 3 Cost.***

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 270 del 2019, ricorda che il comma 3 *quater* dell'articolo 13 del T.U. immigrazione prevede la sopravvenuta condizione di improcedibilità dell'azione penale per il reato commesso nel territorio italiano da parte dell'immigrato irregolare se l'esecuzione dell'espulsione amministrativa è intervenuta *prima* dell'emissione del provvedimento che dispone il giudizio<sup>11</sup>. Tale norma, è stato affermato, non rappresenta «una sorta di immunità dalla giurisdizione» perché il fatto che lo straniero irregolare soggiorni nello Stato non è una condizione di procedibilità dell'azione penale, piuttosto è «la risultante di un bilanciamento, operato dal legislatore» (§ 7 *Considerato in diritto*) che vede, da un lato, il bisogno di circoscrivere a limitate ipotesi il rientro nello Stato dell'immigrato irregolare a seguito dell'intervenuta espulsione e, dall'altro lato, l'esigenza di punire i reati commessi nel territorio dello Stato da parte del cittadino straniero. È proprio in questo elemento che si estrinseca il «diminuito interesse dello Stato alla

---

<sup>10</sup> Tuttavia, quest'ultima fattispecie non si riferisce ai reati più gravi indicati dal comma 3 *sexies*, né ai reati tipici dell'immigrazione di cui agli articoli 10 *bis* e 14 del d.lgs. n. 286 del 1998 per i quali è previsto un altro tipo di sentenza di non luogo a procedere, la cui disciplina non presuppone il nulla osta dell'autorità giudiziaria procedente.

<sup>11</sup> Detto provvedimento è subordinato all'accertata insussistenza delle condizioni ostative di cui al comma 3 che, a loro volta, sono «connesse a specifiche esigenze processuali nonché all'interesse della persona offesa, che possono giustificare il diniego di nulla osta da parte dell'autorità giudiziaria procedente» (§ 7 *Considerato in diritto*).

punizione di soggetti ormai estromessi dal proprio territorio»<sup>12</sup>. Pertanto, nel realizzare il bilanciamento, è necessario che tra le valutazioni delle condizioni ostative all'espulsione dello straniero sia considerato anche l'«interesse della persona offesa» (art. 13 c. 3 d.lgs. n. 286 del 1998) che non può essere sottovalutato né dall'autorità giudiziaria procedente, né dal giudice che in un secondo momento pronuncerà la sentenza di non luogo a procedere.

La norma che sancisce la sopravvenuta improcedibilità dell'azione penale come conseguenza del provvedimento di esecuzione dell'espulsione dell'immigrato irregolare è formulata in termini generali, tuttavia il fatto che il giudice possa pronunciare sentenza di non luogo a procedere è riferito al «necessario passaggio per l'udienza preliminare di cui agli artt. 416 e seguenti cod. proc. pen., e quindi la norma sembra far riferimento ai reati più gravi rispetto a quelli per i quali l'esercizio dell'azione penale è invece previsto con citazione diretta» (§ 7 *Considerato in diritto*). La *ratio* della disposizione è proprio quella di non essere applicata «in caso di reati di minore gravità per i quali, al contrario, è maggiormente evidente il diminuito interesse dello Stato a perseguire la condotta penalmente rilevante dell'imputato immigrato irregolare, allorché l'espulsione amministrativa sia stata eseguita» (§ 7 *Considerato in diritto*). In particolare, i reati per i quali è prevista la citazione diretta a giudizio sono proprio quelli che il legislatore considera di minore gravità e che infatti giustificano un rito semplificato e accelerato<sup>13</sup>. La regola qui richiamata deve dunque essere applicata ai reati di minore gravità, se così non fosse «sarebbe contrario al principio di eguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 Cost.) che la sopravvenuta condizione di improcedibilità dell'azione penale operi per i reati più gravi e non già per quelli di minore gravità» (§ 7 *Considerato in diritto*).

La Consulta, inoltre, aveva già avuto modo di specificare che le *rationes* della condizione di procedibilità atipica qui in esame «non soltanto non depongono nel

---

<sup>12</sup> Corte costituzionale, ordinanza n. 142 del 2006. Cfr. A. STILE, *Espulsione dello straniero e processo penale*, in *Giur. Cost.*, 2/2006, p. 1336 ss.

<sup>13</sup> Ossia quello previsto dall'articolo 550 ai commi primo e secondo del Codice di procedura penale.

senso della limitazione dell'operatività dell'istituto ai soli episodi criminosi di maggiore gravità, ma militano, semmai, in direzione esattamente inversa»<sup>14</sup>. Ne discende allora che, a maggior ragione per questi fatti, «l'azione penale può arrestarsi, risultando improcedibile *ad tempus* e *sub condicione*» (§ 7 *Considerato in diritto*), così producendo effetto il sopravvenuto difetto di procedibilità nel caso in cui non sia stato ancora emesso il provvedimento che dispone il giudizio e che trova legittimazione nel ridotto interesse dello Stato a perseguire condotte realizzate dallo straniero irregolare ed espulso, che sono, di per sé, poco offensive. I Giudici italiani hanno ritenuto che alla disposizione in esame non si possa estendere l'interpretazione adeguatrice<sup>15</sup> a norma della quale la sopravvenuta condizione di improcedibilità si verifica anche in relazione ai reati meno gravi dell'art. 550 c.p.p. che non prevedono l'udienza preliminare. La formulazione letterale della norma, invero, non permette un'interpretazione che manipoli a tal punto il dato normativo ed è per tali ragioni che la Consulta ha affermato la violazione del principio di eguaglianza e di ragionevolezza dell'articolo 3 Cost. Tale contrasto trova fondamento nel fatto che la Corte costituzionale, da un lato, ritiene che la sopravvenuta condizione di improcedibilità dell'azione penale (l'avvenuta espulsione) è elemento idoneo a produrre effetti in relazione ai reati più gravi e, dall'altro lato, la stessa non è legittimata a intervenire per quelli di minore gravità nei confronti dei quali sussiste un ridotto interesse dello Stato a perseguire la condotta penalmente rilevante qualora l'espulsione amministrativa sia già stata realizzata. Viepiù, la Corte afferma che «per tutti i reati per i quali non è prevista – e non c'è stata – l'udienza preliminare, deve poter rilevare, a opera del giudice, la circostanza dell'avvenuta espulsione prima dell'emissione del decreto di citazione diretta» (§ 8 *Considerato in diritto*); se poi dovesse essere riscontrata la sussistenza di una condizione di improcedibilità sopravvenuta, la stessa non potrà essere impedita dal fatto che il Pubblico Ministero ha formulato l'imputazione in un decreto di citazione diretta a giudizio che è già stato emesso.

---

<sup>14</sup> Corte costituzionale, ordinanza n. 143 del 2006.

<sup>15</sup> Cfr. Corte di Cassazione, sezione prima penale, n. 38282 del 2004. Nonché, Corte costituzionale, ordinanza n. 143 del 2006.

#### **4. La conclusione alla quale è giunta la Corte costituzionale.**

La Consulta, grazie alla sentenza n. 270 del 2019, ha rimosso un impedimento per il giudice di merito che, in virtù del decreto di citazione diretta a giudizio ex art. 550 c.p.p., era tenuto ad accertare le condizioni previste per pronunciare sentenza di non luogo a procedere ai sensi dell'art. 425 c.p.p.

Il giudice, ora, è assistito dalla possibilità di rilevare d'ufficio la sussistenza delle condizioni relative alla «speciale sopravvenuta impossibilità» di cui all'art. 13, comma 3 *quater* d.lgs. n. 286 del 1998 per formulare la sentenza di non luogo a procedere che «può, in questa fattispecie particolare, essere emessa anche in una sede processuale diversa dall'udienza preliminare»<sup>16</sup> (§ 9 *Considerato in diritto*). Il giudice, pertanto, potrà valutare *d'ufficio* sia la precedente espulsione dell'imputato rispetto al decreto di citazione diretta a giudizio, sia la sussistenza di tutte le condizioni necessarie per pronunciare sentenza di non luogo a procedere<sup>17</sup>, atteso che «non può costituire un ostacolo il fatto che il pubblico ministero abbia già formulato l'imputazione nel decreto di citazione diretta e che questo provvedimento sia già stato emesso»<sup>18</sup>. D'altro canto, per l'esecuzione dell'espulsione, è necessario<sup>19</sup> che la richiesta del Questore di cui al comma terzo dell'articolo 13 del T.U. immigrazione sia stata approvata dal nulla osta dell'autorità giudiziaria precedente e, laddove dovesse mancare la richiesta del Questore, il giudice dovrà «verificare che sussistevano le condizioni perché il nulla osta potesse essere assentito, in particolare con riferimento all'interesse della persona offesa» (§ 9 *Considerato in diritto*).

#### **5. La posizione dello straniero nella giurisprudenza costituzionale.**

Il Giudice costituzionale, sin dalle sue prime pronunce, ha «riconosciuto l'inerenza della maggior parte dei diritti costituzionali alla persona in quanto tale,

---

<sup>16</sup> Così come già affermato dalla Corte di Cassazione, sezione prima penale, sentenza n. 23538 del 2019.

<sup>17</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 270 del 2019, § 10 *Considerato in diritto*.

<sup>18</sup> Comunicato stampa della Corte costituzionale del 13 dicembre 2019.

<sup>19</sup> Così come ritenuto dalla giurisprudenza di legittimità, cfr. *ex plurimis* Corte di Cassazione, sezione seconda penale, sentenze nn. 39835 del 2012 e 29396 del 2018.

indipendentemente dallo *status civitatis*»<sup>20</sup>. A partire dalla sentenza n. 120 del 1967 la Corte costituzionale ha affermato che dalla lettura degli articoli 2 e 10, secondo comma della Costituzione si evince che ogni essere umano gode di tutti i diritti fondamentali, tuttavia non ha mai dato una spiegazione sistematica del percorso logico-argomentativo che l'ha condotta a tale conclusione, né tantomeno ha indicato la ricostruzione ermeneutica del rapporto intercorrente tra gli articoli richiamati dando quasi "per scontato" che i diritti fondamentali, proprio in quanto *fondamentali* sono diritti dei quali gode ogni essere umano per il fatto stesso di essere una *persona*. Tale assunto slega l'individuo dal contesto normativo statale dimostrando che non è possibile precludere a taluno il riconoscimento e la garanzia di alcuni diritti asserendo che questi non apporta un contributo materiale (o spirituale) alla società e cioè, a norma dell'art. 2 Cost., non ricambia il godimento dei diritti con l'adempimento dei doveri.

Con la sentenza n. 104 del 1969 il Giudice costituzionale pare contraddirsi laddove sancisce che i diritti riconosciuti agli stranieri costituiscono un *minus* rispetto a quelli di cui gode il cittadino perché lo straniero è titolare dei soli diritti inviolabili, purtuttavia non individuandosi nella giurisprudenza della Corte la distinzione tra i diritti costituzionali e diritti inviolabili. Piuttosto, essa, con le sue numerose pronunce, ha «esteso il carattere dell'inviolabilità a pressoché tutti i diritti inclusi nel titolo sui rapporti civili, ai diritti politici ed ai numerosi diritti contenuti nei titoli sui rapporti etico-sociali e su quelli economici»<sup>21</sup>. Più di recente, la Consulta con la sentenza n. 249 del 2010 ha sostenuto che, in relazione ai diritti sanciti in Costituzione, lo *status civitatis* non può essere ammesso quale elemento legittimante «trattamenti diversificati e peggiorativi, specie nell'ambito del diritto penale, che più direttamente è connesso alle libertà fondamentali della persona, salvaguardate dalla Costituzione con le garanzie contenute negli artt. 24 e seguenti, che regolano la posizione dei singoli nei confronti del potere punitivo dello Stato» (§ 4.1 *Considerato in diritto*).

---

<sup>20</sup> C. CORSI, *Straniero (diritto costituzionale)* (voce), in *Enciclopedia del diritto, Annali*, VI, Milano, 2013, pp. 862-863.

<sup>21</sup> *Ivi*, p. 863.

Alla luce di questa breve ricostruzione si evince che la giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che lo straniero è titolare di tutti i diritti fondamentali sanciti in Costituzione<sup>22</sup>, tra i quali rientra indubbiamente il diritto di difesa (articolo 24 Cost.<sup>23</sup>). Ciò posto, ad avviso della Consulta, un simil riconoscimento «comporta il rispetto, da parte del legislatore, del canone della ragionevolezza, espressione del principio di eguaglianza, che, in linea generale, informa il godimento di tutte le posizioni soggettive»<sup>24</sup>. Tuttavia, la Corte riconosce che «la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio

---

<sup>22</sup> Sono infatti diritti dei quali è titolare ogni essere umano; per tale aspetto si possono qui ricordare le sentenze della Corte costituzionale numeri 203 del 1997; 252 del 2001; 432 del 2005; e 324 del 2006. Si rimanda, tra i tanti, a A. PACE, *Dai diritti del cittadino ai diritti fondamentali dell'uomo*, in *Rivista AIC*, 2 luglio 2010; M. SAVINO, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2017, p. 41 ss.; L. MONTANARI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri, in federalismi*, 2/2019 p. 63 ss. A tal proposito è stato affermato che «se la Costituzione pone la persona umana – non soltanto il cittadino – e la sua dignità al centro del sistema, l'estensione dei diritti e l'estensione della tutela vengono di conseguenza» (L. CARLASSARE, *Nel segno della Costituzione. La nostra Carta per il futuro*, Milano, 2012, p. 186).

<sup>23</sup> Cfr. per questo aspetto V. DENTI, *Il diritto di azione e la Costituzione*, in *Riv. dir. processuale*, 1964; L.P. COMOGGIO, *La garanzia costituzionale dell'azione*, Padova, 1970; ID., *Art. 24*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Artt. 24-26, Bologna-Roma, 1975, pp. 1-127; G. DE VERGOTTINI, *Il diritto di difesa come principio fondamentale della partecipazione al processo*, in *Diritto e società*, 1986; A. POLICE, *Art. 24*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, pp. 501-525, specialmente pp. 511-524.

<sup>24</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 148 del 2008. V. *ex multis* M. SAVINO, *L'incostituzionalità del c.d. automatismo espulsivo*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 3/2013, p. 37, ma anche L. RONCHETTI, *Ultimi atti del conflitto tra Stato e Regioni tra immigrazione e integrazione degli stranieri*, in *Rivista AIC*, 2 luglio 2010; T. GUARNIER, *Su di un caso di certiorari. Riflessioni critiche sul sindacato costituzionale del c.d. "reato di immigrazione clandestina"*, in *Diritto e società*, 2011, p. 247 ss.; N. VETTORI, *Amministrazione e diritti fondamentali dello straniero: verso un nuovo modello di tutela giurisdizionale?*, in *Diritto pubblico*, 2/2012, p. 681 ss.

Con riguardo al principio di ragionevolezza si veda, tra i tanti, A.M. SANDULLI, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Diritto e società*, 3/1975, pp. 561-577; P.M. VIPIANA, *Introduzione allo studio del principio di ragionevolezza nel diritto pubblico*, Padova, 1993; AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Atti del seminario, Palazzo della Consulta, 13-14 ottobre 1992, Milano, 1994; L. PALADIN, *Ragionevolezza (principio di)* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, I, Milano, 1997, p. 898 ss.; G. SCACCIA, *Gli «strumenti» della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000; L. D'ANDREA, *Contributo ad uno studio sul principio di ragionevolezza nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2000; M.R. DONNARUMMA, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Diritto e società*, 2/2000, pp. 239-288; A. MORRONE, *Il «custode» della ragionevolezza*, Milano, 2001; M. CARIGLIA, *L'operatività del principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in M. LA TORRE, A. SPADARO (a cura di), *La ragionevolezza nel diritto*, Torino, 2002, pp. 172-205; A. RUGGERI, *Principio di ragionevolezza e specificità dell'interpretazione costituzionale*, in AA.VV., *Diritto costituzionale e diritto giurisprudenziale. Atti del XVII convegno annuale*, Milano 11-12 ottobre 2002, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Padova, 2004, p. 271-339;

nazionale» è rimessa a una valutazione che, in primo luogo, spetta al legislatore, «il quale possiede in materia un'ampia discrezionalità, limitata, sotto il profilo della conformità a Costituzione, soltanto dal vincolo che le sue scelte non siano manifestamente irragionevoli»<sup>25</sup>. D'altro canto, la discrezionalità della quale gode il legislatore è «sindacabile» dal Giudice costituzionale «solo nel caso in cui le scelte operate si palesino manifestamente irragionevoli», estendendosi «anche al versante della selezione degli strumenti repressivi degli illeciti perpetrati»<sup>26</sup>.

Invero, la Consulta si è occupata della posizione degli stranieri operando svariati controlli di legittimità degli atti del legislatore ordinario, arrivando a tratteggiare «lo statuto dello straniero»<sup>27</sup> per il tramite di un'interpretazione non meramente letterale delle disposizioni sancite nella Carta del '48<sup>28</sup>. In particolare, la differenza più profonda e costantemente evidenziata sia dalla giurisprudenza, sia dalla dottrina è rappresentata dal diritto di entrare e uscire dal territorio statale e, viepiù, dal diritto di non essere espulsi, ovvero dal diritto di non “perdere” la titolarità dei diritti fondamentali sol per essere stati espulsi dal territorio dello Stato<sup>29</sup>; è proprio

---

<sup>25</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 206 del 2006, § 4 *Considerato in diritto*, richiamando la sentenza n. 62 del 1994. Cfr. sul punto P. BONETTI, *Tra interessi dello Stato e diritti dell'individuo: nuovi istituti e vecchi problemi dell'espulsione dello straniero di fronte alla Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 3/1994, p. 2372 ss.; D. CARRARELLI, *Recenti indirizzi della giurisprudenza costituzionale in tema di immigrazione*, in *Giurisprudenza italiana*, 2/2007, p. 310 ss.; M.C. LOCCHI, *Facta sunt servanda: per un diritto di realtà in tema di uguaglianza degli stranieri*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2010, p. 571 ss.; A. RANDAZZO, *La salute degli stranieri irregolari: un diritto fondamentale “dimezzato”?*, in *Giur. Cost.*, 2012.

<sup>26</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 250 del 2010, § 8 *Considerato in diritto*, richiamando le sentenze n. 148 del 2008, 361 del 2007, 206 e 224 del 2006. Cfr. F. BAILO, *L'immigrazione clandestina al vaglio della Corte costituzionale: illegittima l'aggravante comune ma non anche la fattispecie di reato*, in *Giurisprudenza italiana*, 12/2010, p. 2504 ss.; L. MASERA, *Corte costituzionale ed immigrazione: le ragioni di una scelta compromissoria*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 3/2010, p. 1373 ss.

<sup>27</sup> L. MONTANARI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri*, cit., p. 63.

<sup>28</sup> Sono numerosi gli studi che si occupano di ricostruire la giurisprudenza della Corte costituzionale sul punto, si vedano a tal proposito G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storica costituzionale e prospettive europee*, Napoli, 2007; AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del XXIV Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Napoli, 2010; A. RUGGERI, *Note introduttive a uno studio sui diritti e sui doveri costituzionali degli stranieri*, in *Rivista AIC*, 2/2011; M. CARTABIA, *Gli «immigrati» nella giurisprudenza costituzionale: titolari di diritti e protagonisti della solidarietà*, in C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO (a cura di), *Quattro lezioni sugli stranieri*, Napoli, 2016, p. 1 ss.; M. SAVINO, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, cit.

<sup>29</sup> V. G.U. RESCIGNO, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, p. 37 ss.

in questi termini che si esprime la Corte costituzionale con la sentenza n. 270 del 2019 qui in commento.

Il punto di partenza per estendere i diritti fondamentali anche agli stranieri è da rinvenire, a detta della Corte costituzionale, nel principio personalistico dell'articolo 2 della Carta del '48, il quale deve essere interpretato alla luce dell'apertura internazionale del nostro ordinamento costituzionale che, già in sede Costituente<sup>30</sup>, subordinava la legislazione ordinaria in materia di stranieri al rispetto della disciplina internazionale ai sensi del secondo comma dell'art. 10 Cost.<sup>31</sup>. Tanto è vero che la Corte costituzionale è intervenuta più volte per sottolineare il primato dei diritti indipendentemente dalla condizione giuridica del soggetto al quale dovrebbero essere riconosciuti, affermando inequivocabilmente che «lo straniero (anche irregolarmente soggiornante) gode di tutti i diritti fondamentali della persona umana»<sup>32</sup>, indicando come irrinunciabile il bilanciamento tra i principi personalista e solidarista dell'art. 2 Cost. e gli interessi della comunità statale. Il Giudice italiano ha altresì precisato che «le ragioni della solidarietà umana non possono essere affermate al di fuori di un corretto

---

<sup>30</sup> Giova ricordare che il Presidente della Prima sottocommissione il 2 ottobre 1946 pose ai voti un testo diverso rispetto a quello sul quale si era tenuta la discussione in giorno precedente, ovvero quello dell'attuale articolo 10, secondo comma. In particolare, la nuova formulazione aveva soppresso i primi due commi che si occupavano proprio del riconoscimento agli stranieri dei diritti sanciti in Costituzione. Cfr. *Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Prima sottocommissione, resoconto sommario del 2 ottobre 1946*, pp. 169-178.

<sup>31</sup> Tale vincolo è stato rafforzato a seguito della modifica del Titolo V, Parte II della Costituzione che ora, mediante l'articolo 117, primo comma, impone alla legislazione ordinaria il rispetto sia delle norme sancite dalla Costituzione, sia dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali. Cfr. L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1203 ss.; A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, in *Rassegna parlamentare*, 2002; P. CARETTI, *Il limite degli obblighi internazionali e comunitari per la legge dello Stato e delle Regioni*, in ID., *Stato, Regioni, Enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2003; G. D'ALESSANDRO, *Prime impressioni sull'impatto della costituzionalizzazione del «vincolo comunitario» sulla giurisprudenza costituzionale*, in P. FALZEA, A. SPADARO, L. VENTURA (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Torino, 2003, p. 214 ss.; F. GHERA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali nei confronti della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni*, in F. MODUGNO, P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, Milano, 2003; G. SERGES, *Art. 117, 1° co.*, R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, pp. 2213-2226.

<sup>32</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 198 del 2000, § 3 *Considerato in diritto*.

bilanciamento dei valori in gioco, di cui si è fatto carico il legislatore»<sup>33</sup> ed è per tali ragioni che è indispensabile il primato attribuito ai diritti «che la Costituzione proclama inviolabili» e che interessano i «singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani»<sup>34</sup>.

Le pronunce più rilevanti circa la posizione “costituzionale” dello straniero hanno interessato i doveri costituzionali e, segnatamente, quelli relativi alla sfera politica; è infatti proprio a partire da questi diritti che «la Corte ha sviluppato la sua riflessione sul paradigma dell'appartenenza, che si basa “sull'integrazione nella comunità di accoglienza”»<sup>35</sup>, operando un collegamento con i diritti, da un lato, e i doveri di solidarietà<sup>36</sup>, dall'altro lato. Non solo, in quest'operazione ermeneutica la Corte ha adottato come metro di paragone sia la condivisione della vita del singolo, sia delle formazioni sociali, non occupandosi dalla sussistenza del rapporto di cittadinanza tra la persona e lo Stato. In secondo luogo, l'apertura del Giudice costituzionale agli stranieri ha interessato i diritti sociali<sup>37</sup> giacché,

---

<sup>33</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 353 del 1997, § 2 *Considerato in diritto*. V. G. CINANNI, *Tre principi per una disciplina organica e coerente sull'immigrazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/1997, p. 3460; A. ALGOSTINO, *L'espulsione per tutela dei “casi umani più disperati” e “presidio” delle frontiere*, in *Giurisprudenza italiana*, 150, 1998, p. 1481 ss.

<sup>34</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 105 del 2001, § 4 *Considerato in diritto*. Si veda, tra i tanti, D. PICCIONE, *Accompagnamento coattivo e trattenimento dello straniero al vaglio della Corte costituzionale: i molti dubbi su una pronuncia interlocutoria*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2001, p. 1697; nella stessa *Rivista* G. BASCHERINI, *Accompagnamento alla frontiera e trattenimento nei centri di permanenza temporanea: la Corte tra libertà personale e controllo dell'immigrazione*, p. 1680.

<sup>35</sup> L. MONTANARI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri*, cit., p. 79.

<sup>36</sup> Sul dovere qui in esame cfr., almeno, G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967; G. PECES BARBA MARTINEZ, *Diritti e doveri fondamentali*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, V, Torino, 1990, pp.139-159; F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2002; ID., *I doveri di solidarietà sociale*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del Giudice delle leggi*, Torino, 2007, p. 3 ss.; E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, Relazione al Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Cagliari, 2009; A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia*, Milano, 2012; A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in L. VENTURA, A. MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, Milano, 2015, p. 315 ss.; L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo*, 1/2016; F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna, 2016; A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *Costituzionalismo*, 1/2016; E. ROSSI, *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2019.

<sup>37</sup> V. ex multis F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza: la condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, 2013; E.V. ZONCA,

indipendentemente dai costi che questi notoriamente comportano, «cerca di individuare un nucleo duro di diritti spettanti alla persona in quanto tale»<sup>38</sup>, impegnandosi perciò in un severo controllo di ragionevolezza circa le scelte operate dal legislatore ordinario. Infine, i diritti di libertà classici, quelli più risalenti e perciò più consolidati, sono viceversa quelli che trovano minor riconoscimento sia da parte del legislatore, sia negli interventi del Giudice costituzionale<sup>39</sup>.

In merito a questi ultimi è stata sottolineata la crescente discrezionalità del legislatore, il quale è intervenuto riducendo le «tutele di coloro che non hanno [...] il diritto di entrare nel territorio dello Stato o che quel diritto hanno successivamente perso» e il riferimento è, tra gli altri, «al diritto di agire in giudizio, al diritto di difesa, al diritto ad un giusto processo»<sup>40</sup>. Con riguardo segnatamente alla riforma legislativa intervenuta nel 2002 sul d.lgs. n. 286 del 1998, è stato sostenuto che «mentre risulta decisamente complicato per uno straniero

---

*Cittadinanza sociale e diritti degli immigrati. Profili comparatistici*, Padova, 2016; L. MONTANARI, C. SEVERINO (a cura di), *I sistemi di welfare alla prova delle dinamiche migratorie*, Napoli, 2018.

<sup>38</sup> L. MONTANARI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri*, cit., p. 79.

<sup>39</sup> Questi ultimi, com'è noto, si riferiscono al diritto di voto che ora è riconosciuto anche agli italiani residenti all'estero ai sensi dell'art. 48 c. 3 Cost. (norma introdotta con la Legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1), ma non agli immigrati residenti ormai stabilmente in Italia, se non per le c.d. elezioni amministrative. Per una ricostruzione dottrina sul punto si veda E. GROSSO, *Cittadinanza giuridica e partecipazione politica*, Relazione al IX Convegno internazionale della S.I.S.E. in materia di *La cittadinanza elettorale*, Firenze, 14-15 dicembre 2006; F. CORVAJA, *Quanto eguali? Cittadini e stranieri tra principio di eguaglianza e divieti di discriminazione*, in G.P. DOLSO (a cura di), *Dignità, uguaglianza e Costituzione*, Torino, 2019, pp. 139-200. Con la concessione del diritto di voto degli "italiani all'estero" è stata espressa «una nuova concezione della cittadinanza. Infatti, il diritto politico che per eccellenza definiva il collegamento del singolo con la comunità di appartenenza viene ora attribuito a soggetti i cui interessi di vita sono del tutto estranei. Legati stabilmente ad altri ordini, partecipi di altre esperienze culturali e sociali, estranei a ogni dovere di cittadinanza (a cominciare da quello di contribuire alle spese mediante la partecipazione alla fiscalità generale)» (G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Roma-Bari, 2016, p. 128). Sulla Circostrizione estero si veda, tra i tanti, AA.VV., *Esercizio del voto degli italiani all'estero*, Roma, 1988; U. DE SIERVO, *Il voto dei cittadini residenti all'estero ed alcune caratteristiche della nostra legislazione in tema di cittadinanza*, in AA.VV., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà (Scritti in onore di P. Barile)*, Padova, 1990, p. 293 ss.; F. LANCHESTER, *L'innovazione costituzionale dilatoria e il voto degli italiani all'estero*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, p. 123 ss.; E. GROSSO, *Art. 48*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, pp. 975-977; M. FEDI, G. GAMBARDELLA, *Il voto degli italiani all'estero: dalle origini del dibattito alle problematiche attuali fino alla recente pronuncia (di rito) della Corte costituzionale sulle modalità di voto*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 1/2018, p. 265 ss.

<sup>40</sup> L. MONTANARI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri*, cit., p. 79.

raggiungere e mantenere una condizione di regolarità», viceversa è «estremamente facile per quest'ultimo ricadere in una situazione di irregolarità, o quanto meno vedere la sua esistenza scandita da una rilevante limitazione delle proprie possibilità e dei propri diritti, con un sensibile degrado della qualità della vita»<sup>41</sup>.

#### **6. Qualche considerazione a proposito della condizione giuridica dello straniero per lo Stato italiano.**

Se nel primo trentennio della Repubblica italiana la condizione giuridica dello straniero ha seguito un'impostazione fedelmente rispettosa della tradizione giuridica precedente al Secondo conflitto mondiale, a partire dagli anni Ottanta del Secolo scorso si sono registrate tre grandi novità che hanno imposto un cambio di rotta nell'esercizio dei poteri pubblici.

A proposito delle prime due, sia consentito solo un breve accenno. In primo luogo, rileva il ruolo del quale si è fatta portavoce l'Unione europea che, proprio a partire dagli anni Ottanta, ha iniziato a produrre effetti giuridici determinanti all'interno degli Stati, sino a giungere al Trattato di Maastricht del 1992 con il quale è stata affermata la figura del cittadino europeo<sup>42</sup>. In questo nuovo quadro giuridico la cittadinanza non lega un soggetto solo al proprio Stato, bensì a una Unione di Stati, tanto che diventa cittadino europeo colui che è già cittadino di uno Stato membro

---

<sup>41</sup> G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali*, cit., pp. 196-197.

<sup>42</sup> Cfr. V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, Bologna, 1994; M. CARTABIA, *Cittadinanza europea*, in *Enciclopedia giuridica*, IV, Roma, 1995, p. 4 ss.; G.U. RESCIGNO, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, cit., p. 41 ss.; G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, Padova, 1998; P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, Roma-Bari, 1999-2002; S. BARTOLE, *La cittadinanza e l'identità europea*, in *La Costituzione europea* (Atti del XIV Convegno Annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti. Annuario 1999), Padova, 2000, p. 449 ss.; F. CERRONE, *La cittadinanza europea: integrazione economica e identità*, in *Sovranità, rappresentanza, democrazia. Rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali*, Atti del Convegno svoltosi nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Napoli Federico II e nell'Istituto Universitario Suor Orsola Benincasa (Napoli, 25-26 giugno 1999), Napoli, 2000, p. 17 ss.; C. PINELLI, *Cittadinanza europea* (voce), in *Enciclopedia del diritto, Annali*, I, Milano, 2008, p. 183; G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Diritto pubblico*, 2/2011, pp. 440-445; ID., *Contro il revisionismo costituzionale*, cit., pp. 121-127).

(art. 20, primo comma TFUE, ex art. 17 TCE)<sup>43</sup>. Tuttavia, «che si tratti di “vera” cittadinanza è da dubitare» perché è una cittadinanza “di secondo grado”, ovvero è cittadino europeo colui che è già cittadino di uno Stato membro, perciò «nessuna appartenenza, né tantomeno partecipazione sono poste in gioco»<sup>44</sup>; mancano gli elementi costitutivi della nozione stessa di cittadinanza.

Secondariamente, si è verificata l’apertura dell’Italia al diritto internazionale, anche grazie alla lungimiranza dei nostri Padri costituenti che hanno dotato il Testo fondamentale dell’articolo 11<sup>45</sup>, il quale assicura l’integrazione dello Stato con gli organismi sovranazionali, coadiuvato dall’articolo 10, primo comma<sup>46</sup> che sancisce l’apertura dell’ordinamento italiano al diritto internazionale<sup>47</sup> e che svolge «la

---

<sup>43</sup> La disposizione recita: «1. È istituita una cittadinanza dell’Unione. È cittadino dell’Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell’Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce».

<sup>44</sup> G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, cit., p. 441. Cfr. anche R. ADAM, *Prime riflessioni sulla cittadinanza dell’Unione*, in *Riv. dir. inter.*, 1992, p. 637 ss.; F. SORRENTINO, *Intervento*, in S. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e l’Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo di integrazione europea*, Milano, 2002, p. 322 ss.

<sup>45</sup> Si vedano almeno G. VEDOVATO, *I rapporti internazionali dello Stato*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, I, Firenze, 1950, p. 87 ss.; A. LA PERGOLA, *Costituzione e adattamento dell’ordinamento interno al diritto internazionale*, Milano, 1961; A. CASSESE, *Art. 11*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Artt. 1-12*, Bologna-Roma, 1975, pp. 577-588; R. BIN, *Art. 11*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, p. 69 ss.; E. CANNIZZARO, *Trattati internazionali e giudizio di costituzionalità*, Milano, 1991; M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, pp. 279-295.

<sup>46</sup> V. *ex multis*, A. CASSESE, *Art. 10*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Artt. 1-12*, Bologna-Roma, 1975, pp. 508-527; F. CAPOTORTI, *Incidenza della condizione di straniero sui diritti dell’uomo internazionalmente protetti*, in AA.VV., *Studi in onore di G. Sperduti*, Milano, 1984, p. 460 ss.; A. ADINOLFI, *La normativa italiana sul collocamento degli stranieri*, in G. GAJA (a cura di), *I lavoratori stranieri in Italia*, Bologna, 1984, p. 13ss.; M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L’esperienza italiana*, in *Riv. dir. priv.*, 1992, p. 223 ss.; C. FAVILLI, *I limiti derivanti dal diritto internazionale all’espulsione dello straniero*, Viterbo, 1998; E. CODINI, *Diversi ed eguali. Immigrazione extracomunitaria e principi giuridici di eguaglianza*, Milano, 2002; E. CANNIZZARO, A. CALIGIURI, *Art. 10*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, pp. 250-253.

<sup>47</sup> Come è stato chiaramente affermato, «la massima disponibilità nei confronti della comunità internazionale e delle sue regole già dichiarata nel testo originario della Costituzione non è venuta meno con il passare del tempo, ma è anzi arrivata in Italia al suo pieno compimento [...]: tanto che oggi si può dire che essa si esprime attraverso il congiunto operare della clausola costituzionale originaria dell’art. 10, co. 1, per le consuetudini internazionali, e di quella di molto successiva dell’art. 117, co. 1, per il diritto convenzionale, comprensivo della stessa Convenzione europea dei diritti dell’uomo» (E. LAMARQUE, *Le relazioni tra l’ordinamento nazionale, sovranazionale e internazionale nella tutela dei diritti*, in *Diritto pubblico*, 3/2013, p. 737).

provvidenziale funzione di raccordare la disciplina della condizione giuridica dei soggetti esterni con i dettami dell'ordinamento internazionale»<sup>48</sup>. V'è però da rilevare che il bisogno di tutelare i diritti fondamentali oltre la Nazione non è «estrane[o] alla cultura giuridica europea, anzi può dirsi che percorre da tempo, come un fiume carsico, la sua storia»<sup>49</sup>. Peraltro, non può non ricordarsi che la dottrina che fa leva sull'art. 11 Cost. ritiene che la pace e la giustizia internazionale, prima di riguardare le Nazioni, abbiano per destinatari gli individui perché si riferiscono, primariamente, al riconoscimento (e alla tutela) dei diritti umani. Ad avviso di questa interpretazione, il riconoscimento dei diritti umani rientra tra i fini indefettibili dell'ordinamento costituzionale italiano e dunque l'articolo 2 della Costituzione si rivolge a tutti, indipendentemente dall'appartenenza a un dato ordine giuridico<sup>50</sup>.

Il terzo e ultimo passaggio, quello che qui interessa, si riferisce alla circostanza che l'Italia, verso la fine del XX Secolo, è diventata protagonista "passiva" dei copiosi movimenti migratori non solo transitori, ma di effettivo insediamento<sup>51</sup>. Con questi eventi i poteri pubblici, l'economia e la società in generale, hanno preso contezza che non esistono solo gli stranieri-cittadini (e cioè i "cugini" europei), ma ci sono

---

<sup>48</sup> P. COSTA, *Art. 10*, Roma, 2017, p. 94.

<sup>49</sup> G. AZZARITI, *Multiculturalismo e costituzione*, in *Politica del diritto*, 1-2/2016, p. 6. Cfr. sul punto anche T. GROPPI, *Multiculturalismo 4.0*, in *Rivista AIC*, 1/2018; M. FIORILLO, *Fra Stato e mercato: spunti in tema di costituzione economica, costituzione culturale e cittadinanza*, in *Rivista AIC*, 2/2018.

<sup>50</sup> Cfr. U. ALLEGRETTI, *Costituzione e diritti cosmopolitici*, in G. GOZZI (a cura di), *Democrazia, diritti, costituzione*, Bologna, 1997, p. 174 ss.

<sup>51</sup> La nostra Carta fondamentale, com'è noto, non contiene indicazioni specifiche sull'immigrazione, tuttavia «fornisce un quadro di riferimento adeguato mediante i suoi principi fondamentali» (L. CARLASSARE, *Nel segno della Costituzione. La nostra Carta per il futuro*, cit., p. 185). Invero, essa non si preoccupa solo di sancire il diritto d'asilo nello Stato italiano, all'articolo 10, comma terzo della Costituzione, e il divieto di estradizione dello straniero per reati politici al comma successivo. Vieta altresì qualsiasi discriminazione tra le persone, anche quelle fondate sulla razza (art. 3, primo comma Cost.); si preoccupa di tutelare coloro che si trovano in una posizione di minoranza perché la norma è protesa al pluralismo, il quale si esplica anche nella forma della solidarietà politica, economica e sociale, riconoscendo i diritti inviolabili dell'uomo all'articolo 2. Questi ultimi non sono diritti che appartengono solo al cittadino, sono piuttosto diritti dei quali è titolare l'umanità; peraltro, già la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* del 1789 si impegnava a tutelare l'essere umano in generale, indipendentemente dallo status giuridico che era lui attribuito dallo Stato al quale "apparteneva" (Cfr. su questo ultimo punto L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali e multiculturalismo*, in R. ORRÙ, L. SCIANNELLA (a cura di), *Limitazioni di sovranità e processi di democratizzazione*, Torino, 2004, p. 217 ss).

anche stranieri-estranei, ovvero soggetti avulsi sia dallo Stato italiano, sia dall'Unione europea e così ci si avvede che «lo *status* del non cittadino [...] costituisce un importante banco di prova per verificare la tenuta e l'effettività dei principi che stanno alla base di una moderna democrazia, primi fra tutti il principio di eguaglianza e il rispetto del valore della dignità di ciascun essere umano»<sup>52</sup>. Com'è noto, infatti, «tutte le Costituzioni distinguono tra cittadini e stranieri» inoltre, oggi, la grande maggioranza degli Stati «proclam[a] l'esistenza di diritti umani, diritti che spettano ad ogni essere umano per il solo fatto che esiste, e che vanno tutelati da tutti senza limitazioni»<sup>53</sup>.

A tal fine assume una posizione preminente il principio personalista sancito dall'art. 2 Cost., a norma del quale «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili *dell'uomo*»<sup>54</sup>, con ciò a dire che «anche gli stranieri sono titolari di diritti fondamentali di ogni persona con le garanzie previste dalle norme costituzionali, internazionali ed europee»<sup>55</sup>, allo stesso tempo però il legislatore può prevedere delle deroghe a tali diritti proprio nei confronti degli stranieri. La questione è allora (quella di capire) se i diritti fondamentali appartengono a tutti, ovvero solo ad alcune "categorie" di soggetti e, dunque, se sono solo diritti dei cittadini, oppure se possono goderne bensì gli stranieri (anche non cittadini europei)<sup>56</sup>. In particolare, è stato affermato che bisognerebbe «chiedersi se – secondo Costituzione – chi non è cittadino goda, o no, di certi diritti; in secondo luogo, in che misura gli stessi possano essergli riconosciuti; infine, se lo stato di particolare bisogno in cui alcune persone si trovano faccia aggio sulla bilancia in cui si mettono i beni della vita

---

<sup>52</sup> A. APOSTOLI, *Immigrazione, Europa e Stati membri*, in *Osservatorio AIC*, Gennaio 2014, p. 4.

<sup>53</sup> G.U. RESCIGNO, *La Costituzione come garanzia*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2018, p. 9. Si veda inoltre G. PALOMBELLA, *La tutela dei diritti, le discriminazioni, l'uguaglianza. Dai diritti umani ai diritti fondamentali*, in *Ragion pratica*, 2/2004, pp. 381-409.

<sup>54</sup> V. per tutti M. CARTABIA, *L'invioabilità dei diritti umani nell'età dei "nuovi diritti"*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2009, p. 555 ss. Ma anche A. APOSTOLI, *Diritti senza scuse*, Brescia, 2010.

<sup>55</sup> P. BONETTI, *L'insostenibilità costituzionale delle recenti norme sugli stranieri. I limiti all'ingresso e al soggiorno che violano i diritti fondamentali e il sistema delle fonti del diritto non assicurano sicurezza, né alcuna disciplina efficace dell'immigrazione*, in *Diritto pubblico*, 3/2019, p. 652.

<sup>56</sup> Cfr. E. GROSSO, *Straniero (status costituzionale dello)* (voce), in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Torino, 1999, p. 156 ss.; C. CORSI, *Straniero (dir. cost.)* (voce), in *Enciclopedia giuridica, Annali*, IV, Milano, 2013; C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Napoli, 2016, p. 25 ss.

costituzionalmente protetti al fine di stabilire quale soddisfazione possa essere ad essi apprestata nelle singole circostanze»<sup>57</sup>. L'Autore sottolinea inoltre che il bilanciamento tra diritti e doveri vede i primi a favore dei cittadini, mentre i secondi solo a carico degli stranieri che spesso vengono privati dei fondamentali diritti, come ha affermato la Corte costituzionale con la sentenza che qui si commenta (la n. 270 del 2019), laddove a essere pregiudicato era proprio il fondamentale diritto di difendersi in giudizio<sup>58</sup>. Viceversa, i doveri inderogabili devono "gravare" su tutti giacché non è possibile «cogliere l'essenza dei diritti fondamentali se [...] non torniamo a riguardarli dalla prospettiva dei doveri, e segnatamente da quello di solidarietà»<sup>59</sup>.

La relazione tra l'articolo 10, secondo comma della Costituzione e l'articolo 2<sup>60</sup> è la cartina di tornasole più importante per uno Stato democratico di diritto, atteso che, come si sostiene, i diritti fondamentali appartengono alla persona in quanto tale<sup>61</sup> e

---

<sup>57</sup> A. RUGGERI, *I diritti sociali ai tempi delle migrazioni*, in *Osservatorio AIC*, 2/2018, p. 13.

<sup>58</sup> Invero, com'è stato sostenuto, il non cittadino «può essere espulso o impedito dall'entrare nel territorio [...] per il solo fatto di essere non-cittadino, se la legge lo prevede» (G.U. RESCIGNO, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, cit., p. 41).

<sup>59</sup> A. RUGGERI, *I diritti sociali ai tempi delle migrazioni*, cit., p. 21.

<sup>60</sup> Questa è la dottrina più risalente e, si ritiene, più rispondente al vero. La bibliografia è molto ampia, si rimanda a G. BISCOTTINI, *I diritti fondamentali dello straniero*, in AA.VV., *Studi in onore di Biondo Biondi*, II, Milano, 1965, p. 335 ss.; P. GROSSI, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Padova, 1972, p. 30 ss.; G. D'ORAZIO, *Effettività dei diritti e condizione dello straniero*, in *Diritto e società*, 1973, p. 955 ss.; A. BARBERA, *Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Artt. 1-12*, Bologna-Roma, 1975, p. 112 ss.; P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, p. 32 ss.; V. ONIDA, *Relazione*, in *I diritti fondamentali oggi* (Atti del V Convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Taormina, 30 novembre-1 dicembre 1990), Padova, 1995, p. 75 ss.

<sup>61</sup> Un altro filone interpretativo collega invece l'articolo 10 della Costituzione con l'articolo 3, sostenendo che il principio di eguaglianza è un «criterio puramente obiettivo di valutazione delle classificazioni e delle differenziazioni di trattamento operate dal legislatore» e quindi ben può essere applicato anche per valutare le disparità di trattamento tra cittadini e non cittadini. Ancora, il riferimento ai "cittadini" nell'art. 3 «non avrebbe altro significato [...] che quello di legittimare, in astratto, le disparità di trattamento tra cittadino e non cittadino: ma non potrebbe essere invocato per esentare sul punto il legislatore dall'obbligo di operare differenziazioni "ragionevoli"» (M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, 1997, pp. 174-175). Cfr. per questa dottrina M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Sulla soggettività e tutela dello straniero nell'ordinamento italiano*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1964, p. 105 ss.; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Lezioni, I, Parte generale*, Padova, 1990, p. 146 ss.; P. STANCATI, *Le libertà civili del non cittadino: attitudine conformativa della legge, assetti irriducibili di garanzia, peculiarità degli apporti del parametro internazionale*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del*

dunque, se la Costituzione non attribuisce espressamente la titolarità di un diritto al cittadino, esso deve ritenersi riconosciuto e assicurato a ogni essere umano per la fondamentale ragione che la protezione costituzionale sussiste anche nel momento in cui la norma «si dirige ai cittadini, non mostrando peraltro di esigere una disparità di trattamento a danno degli stranieri»<sup>62</sup>.

Come precedentemente accennato (v. *supra* § 2), la Legge n. 189 del 2002 ha modificato sensibilmente il Decreto legislativo n. 286 del 1998 al precipuo scopo di scoraggiare l'ingresso degli stranieri nel nostro Paese e di ostacolare l'immigrazione irregolare, anche mettendo a repentaglio i diritti fondamentali della persona; in particolare, tale normativa, con «l'adozione di norme maggiormente repressive ha di fatto comportato [...] un affievolimento della tutela di alcuni dei diritti fondamentali della persona»<sup>63</sup> quantunque formalmente l'articolo 2 del T.U. non venisse modificato.

A questa legislazione hanno fatto seguito i c.d. Pacchetti sicurezza che, a partire dalla Legge 24 luglio 2008, n. 125, si preoccupano di esaltare l'aspetto "criminogeno" dell'immigrazione clandestina, rendendo sempre più difficile per lo straniero il soggiorno nel territorio italiano. Infatti, la disposizione *de qua*, ha introdotto l'aggravante della condizione di clandestino con la quale è stato previsto l'aumento della pena fino ad un terzo<sup>64</sup>. La legge 15 luglio 2009, n. 94 ha invece

---

*non cittadino* (Atti del XXIV Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Cagliari, 16-17 ottobre 2009), Napoli, 2010, p. 31 ss.

<sup>62</sup> P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., p. 32. Peraltro, «vi sono alcuni diritti fondamentali che, per il fatto di essere riconosciuti in via generale dall'art. 2 e richiamati da tutte le principali convenzioni internazionali sui diritti dell'uomo, vanno riferiti a tutti gli individui in quanto esseri umani» (E. GROSSO, *Straniero (status costituzionale dello)* (voce), cit., p. 164. V. anche ID., *Straniero (status dello)*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, VI, Milano, 2006, p. 5790.

<sup>63</sup> F. SCUTO, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, Milano, 2012, p. 200.

<sup>64</sup> Normativa dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 249 del 2010. V. *ex multis*, M. PELLISSERO, *Il vagabondo oltre confine. Lo statuto penale dell'immigrato irregolare nello stato di prevenzione*, in *Politica del diritto*, 2/2010, p. 239 ss.; L. MASERA, *Costituzionale il reato di clandestinità, incostituzionale l'aggravante: le ragioni della Corte costituzionale*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 3/2010, p. 37 ss.; F. VIGANÒ, *Nuove prospettive per il controllo di costituzionalità in materia penale?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2010, p. 3017 ss.; A. MATERIA, *Gli extracomunitari tra discrezionalità penale, diritti fondamentali e principio di*

introdotto il reato di «Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato» all'art. 10 bis d.lgs. n. 286 del 1998. Dopodiché, sono state approvate la Legge 13 aprile 2017, n. 46, la Legge 1° dicembre 2018, n. 132 – che ha modificato sensibilmente il Testo unico del 1998 – e la Legge 8 agosto 2019, n. 77 relativa a “Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica”, meglio nota come “Decreto sicurezza bis”<sup>65</sup>. Le normative ora richiamate sono dirette a «impiegare la forza (anche simbolica) della legge per fare del soggetto irregolarmente presente sul territorio nazionale, prima che un titolare di diritti, un individuo sospetto e un potenziale nemico»<sup>66</sup>, in questo quadro la tutela dei diritti regredisce sensibilmente<sup>67</sup>, atteso che tali disposizioni si traducono in «vistose violazioni dei limiti ai diritti fondamentali, soprattutto [...] al diritto di difesa»<sup>68</sup>.

La nostra Carta costituzionale sembrerebbe dunque vivere tre dimensioni: quella personalista e solidarista dell'articolo 2 della Costituzione; quella “esaltatrice” dei diritti umani, per come proclamati nelle carte dei diritti dell'Unione europea e

---

offensività, in *Giurisprudenza italiana*, 4/2011, p. 904 ss.; E. CODINI, *Immigrazione e Stato sociale*, in *Diritto pubblico*, 2/2012, p. 599 ss.

<sup>65</sup> Si vedano, per la Legge n. 132 del 2018 e la legge n. 77 del 2019 G. AZZARITI, *I problemi di costituzionalità dei decreti di sicurezza e gli interventi del Presidente della Repubblica*, cit.; P. BONETTI, *L'insostenibilità costituzionale delle recenti norme sugli stranieri. I limiti all'ingresso e al soggiorno che violano i diritti fondamentali e il sistema delle fonti del diritto non assicurano sicurezza, né alcuna disciplina efficace dell'immigrazione*, cit., pp. 662-671; F. CURI (a cura di), *Il decreto Salvini. Immigrazione e sicurezza*, Bologna, 2018; A. ALGOSTINO, *Il decreto “sicurezza e immigrazione” (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e diseguaglianza*, in *Costituzionalismo*, 2/2018; G. AZZARITI, *A proposito della nuova normativa in materia di migrazioni: le incostituzionalità non discusse*, in *Questione giustizia*, 18 gennaio 2019; M. BENVENUTI, *Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 1/2019, p. 37 ss.; S. CURRERI, *La condizione giuridica del richiedente asilo alla luce del c.d. decreto sicurezza*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2019, pp. 169-172.

<sup>66</sup> P. COSTA, *Art. 10*, cit., p. 108.

<sup>67</sup> Infatti, com'è stato validamente sostenuto, la legislazione italiana «consider[a] gli stranieri soprattutto come lavoratori o come persone pericolose per la sicurezza» (P. BONETTI, *L'insostenibilità costituzionale delle recenti norme sugli stranieri. I limiti all'ingresso e al soggiorno che violano i diritti fondamentali e il sistema delle fonti del diritto non assicurano sicurezza, né alcuna disciplina efficace dell'immigrazione*, cit., p. 656), noncurante né del diritto di asilo, né dei diritti fondamentali che la Costituzione, di concerto con la normativa europea e internazionale, riconosce a tutti. Si veda, su questo aspetto, per tutti M. COLUCCI, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai nostri giorni*, Roma, 2018.

<sup>68</sup> P. BONETTI, *L'insostenibilità costituzionale delle recenti norme sugli stranieri. I limiti all'ingresso e al soggiorno che violano i diritti fondamentali e il sistema delle fonti del diritto non assicurano sicurezza, né alcuna disciplina efficace dell'immigrazione*, cit., p. 672.

dell'ordinamento internazionale<sup>69</sup>; infine, quella irradiata da interventi legislativi che, in origine, hanno cercato di bilanciare il controllo dei flussi migratori con il rispetto dei diritti fondamentali e che, successivamente, hanno posto l'accento sulla salvaguardia dei propri confini<sup>70</sup>, «irrigid[endo] le differenze fra “noi” e “loro”, fra i cittadini e gli altri»<sup>71</sup>. Al contrario, il riconoscimento e la garanzia dei diritti fondamentali, indipendentemente dallo *status* giuridico del quale l'individuo è titolare, sono possibili grazie alla Costituzione repubblicana che, ancorché nata in un periodo di forte emigrazione, è dotata degli imprescindibili strumenti per l'accoglimento degli immigrati (ir)regolari. D'altronde, la Costituzione «è chiamata a valere per il futuro: è sul tempo lungo che essa può dimostrare la sua validità, e la dimostra nella misura in cui rende possibile un'interpretazione capace di far fronte a situazioni nuove pur muovendosi nel solco delle direttrici da essa tracciate»<sup>72</sup>.

---

<sup>69</sup> V. G. AZZARITI, *Multiculturalismo e costituzione*, cit.

<sup>70</sup> Si veda, da ultimo, A. LOLLO, *Eguaglianza e cittadinanza. La vocazione inclusiva dei diritti fondamentali*, Torino, 2016; A. CARMINATI, *Brevi annotazioni sullo status civitatis come fattore di discriminazione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 26 febbraio 2018; E. GROSSO, *Sovranità, cittadinanza, nazionalità*, in *Diritto costituzionale*, 1/2018, p. 35 ss.; C. CORSI, *Un (in)arrestabile indebolimento delle garanzie costituzionali nei confronti degli stranieri?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2018; A. APOSTOLI, *La cittadinanza nella sfida della globalizzazione*, in A. CALORE, F. MAZZETTI (a cura di), *I confini mobili della cittadinanza*, Torino, 2019, pp. 106-123, specialmente pp. 119-123.

<sup>71</sup> P. COSTA, *Art. 10*, cit., p. 111. Invero, i diritti inviolabili dell'uomo sono «negati a coloro che, in numero sempre più elevato, varcano le frontiere, disattendono il principio della dignità che deve essere garantita ad ogni essere umano, secondo la nostra tradizione. Volendo riscoprire il valore e l'essenza della nostra storia il confronto con chi non ha il *diritto di avere diritti* appare decisivo. Lo straniero si pone ormai come specchio di noi stessi» (G. AZZARITI, *Multiculturalismo e costituzione*, cit., p. 12). Allo stesso modo, «i diritti dei cittadini sono obbligati a fare i conti coi diritti dei migranti, come pure circolarmente questi con quelli, in obbedienza ai principi costituzionali di solidarietà e responsabilità, che chiamano tutti a prestazioni reciproche» (A. RUGGERI, *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, cit., p. 2).

<sup>72</sup> P. COSTA, *Art. 10*, cit., p. 91.