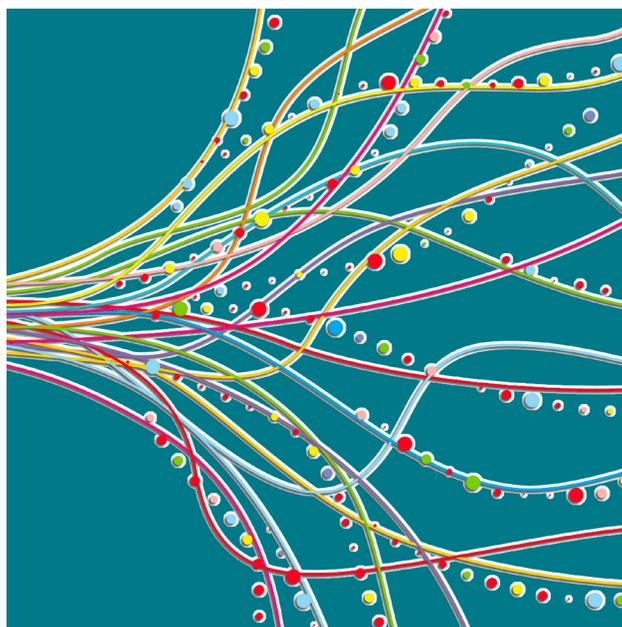


Immigrazione e cittadinanza

Riflessioni su alcuni aspetti giuridici e politici

a cura di

Paolo Bonini, Ettore William Di Mauro, Gaetano Iovino
Martina Menghi, Federico Sciarra



Collana Sapienza per tutti 6

Immigrazione e cittadinanza

Riflessioni su alcuni aspetti giuridici e politici

a cura di

*Paolo Bonini, Ettore William Di Mauro, Gaetano Iovino
Martina Menghi, Federico Sciarra*



SAPIENZA
UNIVERSITÀ EDITRICE

2019

Copyright © 2019

Sapienza Università Editrice

Piazzale Aldo Moro 5 – 00185 Roma

www.editricesapienza.it

editrice.sapienza@uniroma1.it

Iscrizione Registro Operatori Comunicazione n. 11420

ISBN 978-88-9377-122-1

DOI 10.13133/9788893771221

Pubblicato a dicembre 2019



Quest'opera è distribuita
con licenza Creative Commons 3.0
diffusa in modalità *open access*.

In copertina: Abstract Colorful Background Artwork (CC BY 3.0 IT).

Indice

Prefazione	ix
Introduzione	1
1. Dignità umana e <i>ius culturae</i>	3
<i>Antonio Ignazio Arena</i>	
1.1. Cenni introduttivi: sulla dignità umana, tra personalismo e costituzionalismo	3
1.2. (segue): sull'appartenenza alla comunità	4
1.3. Ripensare la cittadinanza (e la partecipazione politica): una esigenza personalista e costituzionale	6
2. Gli effetti distorsivi del politicamente corretto sul governo dell'immigrazione e l'opportunità delle leggi	9
<i>Paolo Bonini</i>	
2.1. Il nesso tra politicamente corretto ed immigrazione	9
2.2. Le coordinate costituzionali entro cui collocare il tema dell'immigrazione	10
2.3. Il governo dell'immigrazione e la narrazione italiana	17
2.4. I cortocircuiti che il politicamente corretto determina e non risolve	20
2.5. L'opportunità delle leggi. Quando e come evitare di cadere nella trappola del politicamente corretto	21
3. La cittadinanza nell'Italia liberale	25
<i>Federico Sciarra</i>	
3.1. Premessa	25
3.2. La cittadinanza nello Statuto Albertino del 1848	28

3.3.	Il Codice civile del 1865 e la cittadinanza	28
3.4.	La Legge 13 giugno 1912, n. 555	30
3.5.	La cittadinanza tra le due guerre mondiali: il trattato di Saint-Germain en Laie e il trattato di Rapallo	32
4.	Modelli familiari e immigrazione	35
	<i>Ettore William Di Mauro</i>	
4.1.	La relazione tra integrazione ed identità dei fenomeni migratori	35
4.2.	Il significato della <i>familia</i> in epoca romana	38
4.3.	La famiglia intesa quale «categoria plurale» Complessità dei modelli familiari europei	40
4.4.	La necessità di «ordinare» la mobilità degli individui	42
4.5.	La difficoltà dell'integrazione. Il caso della poligamia	45
5.	Lo status di cittadino dell'Unione è (ancora) destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri?	49
	<i>Martina Menghi</i>	
5.1.	Introduzione	49
5.2.	Le prerogative della cittadinanza europea	51
5.3.	La necessità di distinguere tra libertà di circolazione ed immigrazione	54
5.4.	Lo status di cittadino europeo come costante nell'evoluzione della integrazione europea	57
5.5.	Conclusione	59
6.	Accesso al territorio: procedure di accettazione in Italia e Germania	61
	<i>Francesca Micocci</i>	
6.1.	Il sistema di accoglienza in Italia	61
6.2.	Il "circuito di accoglienza integrata"	62
6.3.	Il sistema di accoglienza in Germania	64
6.4.	Spunti e riflessioni	66
7.	Modi di acquisto della cittadinanza in USA e in Italia: due modelli a confronto	69
	<i>Jacopo Sportoletti</i>	
7.1.	<i>Ius soli</i> americano e cittadinanza italiana	69
7.2.	Proposta di una nuova cittadinanza	72

8. Mediterraneo allargato. Interessi storici e nuove prospettive strategiche	77
<i>Virginia Mondello</i>	
8.1. Premessa	77
8.2. Fattori strutturali d'instabilità	78
8.3. Tra protagonisti storici e nuovi attori geopolitici	81
8.4. Conclusione	86
9. Il fenomeno dei <i>foreign fighters</i> : una migrazione al contrario?	89
<i>Francesco Pio Me</i>	
9.1. Premessa	89
9.2. Identikit di un <i>foreign fighter</i>	91
9.3. Il <i>web</i> come principale mezzo di reclutamento	93
9.4. Dai <i>foreign fighters</i> ai <i>returnees</i>	95
9.5. Riflessioni finali: è possibile arginare il fenomeno dei <i>foreign fighters</i> ?	98
10. L'internazionalizzazione della disciplina del fenomeno terroristico: per una "buona" prevenzione	101
<i>Gaetano Iovino</i>	
10.1. I nuovi meccanismi di repressione del fenomeno terroristico: l'internazionalizzazione della legge penale	101
10.2. Brevi considerazioni sulla politica criminale: tra crisi del <i>welfare</i> e facili soluzioni	104
10.3. Per una vera prevenzione	109
11. Architettura, città e crisi della società contemporanea	111
<i>Teresa Bonini</i>	
11.1. Evoluzione dei modelli di città	111
11.2. La crisi moderna della città	113
11.3. L'architettura come risposta	116
11.4. Recupero e resilienza	117
Conclusioni	121
Bibliografia	123

Prefazione

Questo libro è il risultato di un progetto voluto e realizzato da alcuni associati del Laboratorio Persona è futuro.

Si sviluppa tra il 2017 ed il 2019, cominciando dall'esigenza di osservare l'andamento del dibattito pubblico su alcune questioni relative all'immigrazione.

Come tale è il prodotto di un vero e proprio esperimento comune e collegiale. Questa caratteristica è fondamentale per coglierne lo spirito, la struttura e la portata. È infatti il secondo libro di Persona è futuro, la seconda prova di questa comunità di giovani studiosi e lavoratori impegnati in una costante ricerca culturale al servizio del dibattito generale.

Gli autori, infatti, hanno deciso di lavorare insieme sul tema politico più spinoso e controverso degli ultimi due anni, cercando di analizzarlo da una prospettiva che possiamo definire "neo-personalista". Lo scopo di Persona è futuro, infatti, non è di criticare una parte politica o di schierarsi faziosamente con un'altra. Al contrario, gli autori e le autrici, giovani tra i 20 e i 30 anni, hanno tentato di mettere insieme le proprie competenze intellettuali, offrendo uno strumento laboratoriale che potrebbe essere utile non tanto alla comunità scientifica, ma a chi sentisse il bisogno di approfondire o di trovare spunti critici di riflessione su "Immigrazione e cittadinanza".

Proprio come il primo esperimento editoriale del Laboratorio (il volume "Questioni culturali intorno alle unioni civili", edito da Libellula Edizioni, 2016), anche quest'opera è ricca di diverse analisi che possono giovare anche alla classe politica, troppo spesso ostaggio di carismi, parole d'ordine ed interessi squalificati e inadeguati rispetto alla reale portata del fenomeno ed alle esigenze del Paese. Il dibattito ci è sembrato piatto e sbilanciato ora verso le esigenze delle persone

migranti, ora sulle paure dei cittadini. Ragionare sulla persona significa tentare di comprendere l'individuo ma proiettandolo nella comunità, nella società. Per questo sono state analizzate, in base alle particolari sensibilità e competenze degli autori, alcune tematiche sulla cittadinanza, sull'immigrazione, sulla politica estera, sulle implicazioni architettoniche ed urbanistiche di questi temi e sulla narrazione politica di questi fenomeni. Tutto in un'ottica costruttiva.

Con questo volume, *Persona è futuro* vuole contribuire alla discussione pubblica ma resta sempre pronto, come ogni laboratorio, a valutare il proprio operato, criticarsi e correggere i propri lavori, per proporre in futuro nuovi strumenti e nuovi esperimenti, sempre guardando con ottimismo agli orizzonti contemporanei del personalismo nel quadro politico attuale.

Il coordinatore di *Persona è futuro*
Paolo Bonini

Introduzione

Il lavoro nasce dall'esigenza di confrontarsi su un tema di cui spesso si dibatte e si è dibattuto, soprattutto nel periodo pre-elettorale delle elezioni politiche del 2018, ma che non è affrontato in maniera equidistante e bilanciata rispetto agli interessi in gioco. Da una parte il "voler accogliere", dall'altra il "voler respingere", tutto senza misura, senza osservare le reali prospettive dei soggetti interessati (migranti e accoglienti). Abbiamo trovato le posizioni di tutti i partecipanti al dibattito sul tema non solo rigide, ma a volte anche ingiustificate dal punto di vista fattuale. Di qui la volontà di mettere le nostre competenze al servizio di una riflessione su alcune questioni problematiche, senza alcun interesse a sostenere tesi ideologiche o politiche, tendendo, al contrario, di far emergere una prospettiva a partire dai fatti, che ponga al centro la persona.

In particolare questi contenuti esplorano i due grandi temi della cittadinanza e della immigrazione. Il fenomeno migratorio infatti, intrinseco all'esperienza dell'essere umano, è sempre esistito. Tuttavia in quest'epoca esso si presenta con caratteristiche inedite, sia per la consistenza numerica, sia per le forme in cui si manifesta. È infatti aggravato dall'instabilità di alcune aree del mondo; per questo si dà risalto in questo libro, anche, alle dinamiche geopolitiche del Medio Oriente.

Si vuole inoltre analizzare la regolamentazione della cittadinanza nel momento di formazione dello Stato italiano, nonché le prime problematiche connesse all'entrata e all'uscita di persone nel territorio nazionale. Il tema viene osservato nella sua evoluzione anche contemporanea, dedicando attenzione agli aspetti di 'presunto' allarme sociale legati ai flussi migratori. Da una parte, l'opera si sofferma sul-

le procedure giuridiche ed amministrative di ingresso e di circolazione delle persone migranti nel territorio italiano ed europeo; dall'altra, sui meccanismi di prevenzione e di repressione legati ai fenomeni del terrorismo.

Inoltre, ponendo particolare attenzione sulla integrazione europea, il volume sottolinea anche gli aspetti più critici della 'libera circolazione' nel territorio dell'UE, che va ben distinta dal fenomeno 'immigrazione', soprattutto osservando le conseguenze derivanti dal particolare status di cittadino europeo.

L'indagine vuole altresì sottolineare alcuni temi emersi nel dibattito generale ed affrontati dall'opinione pubblica in modo fin troppo sbrigativo. Particolare attenzione viene dedicata ai criteri di acquisto della cittadinanza italiana anche in un'ottica comparatistica; all'impatto dell'immigrazione sulle forme tradizionali italiane dello stare insieme (si pensi alla famiglia); alle ricadute sull'architettura e sull'urbanistica di come è affrontato (o non affrontato) il tema dell'immigrazione dalla classe politica, sui modelli della architettura della crisi. Cittadinanza e immigrazione sono infatti fisiologicamente interconnesse, pertanto l'analisi dell'una non può prescindere dalla comprensione dell'altra.

Gli Italiani stessi sono stati spesso definiti un popolo di 'migranti', di persone che sono riuscite a costruirsi, non senza difficoltà, un futuro e ad affermarsi al di fuori dei confini del proprio Paese. Questo comporta una sorta di 'responsabilità storica', nel senso che dovrebbe comportare maggiore consapevolezza e solidarietà.

Presupposto dell'analisi è la volontà di leggere i temi menzionati al di fuori dagli schemi del 'politicamente corretto', tanto pericoloso quanto il 'politicamente scorretto'; tendenze queste capaci di oscurare le reali esigenze delle persone coinvolte dai fenomeni, le quali chiedono, invece, soluzioni politiche concrete e coerenti con la realtà. Soluzioni a misura e a portata "umana", non del tornaconto elettorale o delle polemiche sterili ed esasperate. Soluzioni che guardano agli individui non come potenziali forme di guadagno (consumatori, elettori, acquirenti etc.). Soluzioni che guardano innanzitutto all'individuo riconoscendogli il rispetto e la dignità che spettano ad ogni persona.

1. Dignità umana e *ius culturae*

Antonio Ignazio Arena

1.1. Cenni introduttivi: sulla dignità umana, tra personalismo e costituzionalismo

Il principio cardine del personalismo risiede nel riconoscimento della intrinseca dignità di ciascun essere umano. Essa non si acquista per meriti e non si perde per demeriti. Pertanto tutte le concezioni «*secondo le quali l'uomo può cessare di essere persona*» sono da respingere nell'ottica del personalismo¹.

La dignità della persona umana travalica i confini di questo o quello Stato, va oltre ogni "appartenenza" e quindi anche oltre la appartenenza alla società politica. Questo ha precise ricadute sul modo di concepire le relazioni sociali, economiche, politiche e – in definitiva – il diritto. L'ordinamento giuridico deve infatti divenire strumento di realizzazione di una società nella quale il primato della persona umana sia autentico; e non potrà mai servire a tale scopo facendo violenza alla realtà, cioè attraverso imposizioni dall'alto, ma solo traducendo gli interessi della persona quali emergono dal particolare contesto sociale di riferimento. La dignità è una qualità universale della persona umana, ma il nostro sguardo deve essere rivolto al particolare, perché questo ideale si realizzi e per valutare, nei limiti del possibile, in che misura i principi e le regole che governano la convivenza si conformino ad esso. La prima conseguenza politica del riconoscimento del carattere indefettibile della dignità della persona umana è che essa è qualità di tutti gli esseri umani, i quali sono chiamati a riconoscersi mutuamente come eguali nella libertà.

¹ R. Guardini, *Persona e personalità*, trad. it. a cura di M. Nicoletti, Brescia, 2006, 34.

Questa esigenza è stata introiettata nel costituzionalismo contemporaneo, per il quale non può esservi libertà senza eguaglianza né eguaglianza al prezzo della libertà: «*Nel contrasto metodologico tra i sostenitori dell'eguaglianza in funzione della libertà o, al contrario, della libertà in funzione dell'eguaglianza, le Costituzioni democratiche contemporanee sembrano aver superato l'univocità, in un senso o nell'altro, del rapporto: si deve essere liberi per essere eguali e si deve essere eguali per essere liberi. Libertà ed eguaglianza, in sintesi, si rafforzano vicendevolmente*»².

Quanto alla Costituzione italiana la formula che esprime al meglio il connubio libertà-eguaglianza è quella di cui all'articolo 3, comma II, che impegna la Repubblica a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che al contempo limitano la libertà e l'eguaglianza dell'uomo; e tali ostacoli devono essere rimossi perché impediscono la partecipazione alla organizzazione sociale, economica e politica del Paese. Proprio la sfera politica è quella entro la quale si fa più pressante l'esigenza di un riconoscimento reciproco di eguaglianza e libertà, in sintesi di dignità; e tanto più le relazioni entro la sfera politica sono imbevute di personalismo, quanto maggiore sarà l'attenzione delle istituzioni pubbliche per i bisogni della persona.

1.2. (segue): sull'appartenenza alla comunità

Tuttavia la partecipazione alla politica e ai processi decisionali che la caratterizzano (a partire dall'esercizio del fondamentale diritto/dovere di voto) implica la definizione di un criterio che, entro ciascuno Stato, individui le persone che, per così dire, "hanno voce in capitolo"³. Tanto poco è trascurabile la delicatezza di questa scelta, che si è potuto affermare quanto segue: «*Il bene più importante che distribuiamo fra di noi è l'appartenenza [membership] alla comunità, e ciò che facciamo a tale riguardo determina tutte le nostre altre scelte distributive: con chi faremo quelle scelte, da chi esigeremo obbedienza ed imposte, e a chi assegneremo beni e servizi*»⁴.

² G. Silvestri, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari, 2009, 73.

³ Lascio in disparte il tema della cittadinanza europea che comporterebbe una riflessione sulla natura giuridica dell'Unione e sulla esistenza o meno di un vero e proprio δῆμος europeo.

⁴ G. Walzer, *Sfere di giustizia*, trad. it. a cura di G. Rigamonti, Roma-Bari, 2008, 41.

In alcuni ordinamenti primitivi tale era il rilievo della appartenenza politica, che colui che era bandito dal gruppo o apparteneva ad altro gruppo, non aveva la protezione delle leggi e delle istituzioni della comunità e non aveva dignità di persona né a fortiori era considerato soggetto giuridico. Negli ordinamenti giuridici moderni la qualità di soggetto giuridico non è invece condizionata alla appartenenza politica, quindi al possesso della cittadinanza. Quest'ultima, ciò nondimeno, è rimasta un fattore di inclusione/esclusione forte, il cui rilievo solo apparentemente è stato attenuato dalla dissociazione tra cittadinanza e diritto di elettorato (attivo e passivo). Tale diritto è stato a lungo negato, in Italia come altrove, a molti cittadini sul presupposto – se è consentito di semplificare così – del censo.

Oggi, nei contesti democratici, cittadino è colui che gode pienamente di tutti i diritti, e anzi i diritti politici possono essere definiti come i diritti del cittadino *par excellence*⁵. I due criteri più impiegati per attribuire la cittadinanza sono lo *ius sanguinis* (è cittadino chi è figlio di un cittadino) e lo *ius soli* (è cittadino chi nasce sul territorio dello Stato), sebbene possano essere variamente integrati, corretti e declinati dalle legislazioni dei singoli Paesi. In Italia, come noto, tranne che in casi particolari, la cittadinanza è attribuita *iure sanguinis* (v. legge 5 febbraio 1992, n. 91). Questa regola giuridica ha una matrice patrimonialistica ed aristocratica (la cittadinanza si eredita, come un privilegio).

A scanso di equivoci: non si intende con ciò contestare la legittimità costituzionale dello *ius sanguinis* né la sua compatibilità con una visione personalista della giustizia, né ancora addurre un argomento in favore dello *ius soli*, criterio estremamente grossolano, che risponde ad esigenze storiche ed ideologiche che sarebbe qui superfluo richiamare. Entrambi i criteri sono infatti, per molti aspetti, espressivi di una concezione proprietaria dei cittadini, dell'esigenza di mantenerne o acquistarne il maggior numero.

⁵ Non si vuole discutere qui la possibilità di disgiungere la titolarità dei diritti politici dal possesso della cittadinanza né tantomeno affrontare la complessa questione dei diritti sociali del non cittadino (specie del cittadino non regolarmente residente, al quale – secondo l'orientamento della Corte costituzionale – alcuni diritti sociali sarebbero sì costituzionalmente riconosciuti, ma soltanto nel loro... “*nucleo duro*”: v., *ex plurimis*, sent. n. 61 del 2011).

1.3. Ripensare la cittadinanza (e la partecipazione politica): una esigenza personalista e costituzionale

Ispirazione, almeno in parte, diversa ha lo *ius culturae* (è cittadino chi – “per cultura” – appartiene alla comunità politica). Un simile modo di acquisto è pensato come integrativo rispetto ad altri, con specifico riferimento alla condizione dello straniero da tempo regolarmente residente nel territorio dello Stato. La difficoltà insita nello *ius culturae* (che la legge italiana vigente non accoglie) risiede nella definizione del concetto di appartenenza “culturale” o “di fatto” alla comunità. Tale problema può essere risolto considerando il percorso formativo e/o lavorativo della persona che non sia – *iure sanguinis* o per via diversa – in possesso della cittadinanza italiana. I recenti tentativi di riforma della legge n. 91 del 1992 si muovevano parzialmente in tale direzione, ma sono falliti e non è questa la sede per valutare, dal punto di vista tecnico, le proposte in concreto avanzate⁶. Ci sono, però, due temi almeno sui quali pare doveroso fermare l'attenzione.

I) In ragione dei flussi migratori, la società italiana è sempre più multiculturale ed è notevolmente cresciuto il numero delle persone che, pur lavorando regolarmente da molti anni nel nostro Paese (in alcuni casi pur essendo nate e cresciute in Italia) non hanno la cittadinanza italiana e non godono quindi dei correlati diritti politici. Queste persone, pur non essendo del tutto escluse dalla sfera politica, non possono prendere parte ai più rilevanti processi decisionali; processi che tuttavia le riguardano e ne condizionano l'esistenza. Si po-

⁶ Si è discusso del tentativo di riforma come volto ad introdurre lo *ius soli*. A ben vedere, però, dei due nuovi criteri di attribuzione proposti, solo uno era in qualche modo accostabile allo *ius soli*, (e comunque impropriamente). Fosse stata approvata la riforma, la cittadinanza non si sarebbe acquistata per il semplice fatto della nascita sul territorio dello Stato, ma in virtù della appartenenza di almeno un genitore alla comunità quantomeno sotto il profilo economico e sociale. L'art. 1, comma I, lett. a), della proposta di legge AS 2092 prevedeva infatti l'attribuzione della cittadinanza a «chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri, di cui almeno uno sia titolare del diritto di soggiorno permanente [...] o sia in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo». L'art. 1, comma I, lett. d), della proposta di legge così invece statuiva: «Il minore straniero nato in Italia o che vi ha fatto ingresso entro il compimento del dodicesimo anno di età che, ai sensi della normativa vigente, ha frequentato regolarmente, nel territorio nazionale, per almeno cinque anni, uno o più cicli presso istituti appartenenti al sistema nazionale di istruzione o percorsi di istruzione e formazione professionale triennale o quadriennale idonei al conseguimento di una qualifica professionale, acquista la cittadinanza italiana».

trebbe certo obiettare che esse hanno la possibilità di ottenere la cittadinanza italiana, facendone istanza e alle condizioni stabilite dalla legge, ma questo sarebbe solo un modo di differire nel tempo la risposta alla domanda concernente cosa debba giuridicamente determinare l'appartenenza alla comunità politica. La titolarità dei diritti politici da parte di quanti appartengono alla comunità de facto, specialmente dal punto di vista economico, ci riporta alle radici del costituzionalismo quale movimento storico (*"no taxation without representation"*). È un problema non semplicemente politico, ma – per così dire – di diritto costituzionale.

II) Intanto il messaggio personalista si incarna in proposte politiche concrete in quanto esse rafforzino la dignità, quindi la libertà e l'eguaglianza, di ciascuna persona umana. Questo può poi passare da proposte diverse tra loro e, per quanto qui interessa, anche molto lontane dallo *ius culturae*. Dunque nessuna chiusura dogmatica o pretesa di indicare la sola via percorribile da parte di chi scrive, ma solo l'espressione della opinione per la quale lo *ius culturae* potrebbe colmare lo iato, per molti esistente, tra appartenenza culturale/economica e appartenenza politica alla comunità. In particolare, la ragionevolezza dell'esclusione dal voto di persone che vivono da molti anni in Italia è piuttosto dubbia specie se si raffronta la loro condizione con quella dei cittadini residenti all'estero, titolari di tale diritto pur non vivendo (e potendo in ipotesi non avere mai vissuto) nel nostro Paese. Non si può rimanere indifferenti rispetto al tema della esclusione di un significativo numero di persone dai principali canali di partecipazione alle decisioni pubbliche. Nell'ottica personalista, il popolo (insieme dei cittadini) è (deve essere) costituito dalle *«persone umane che, riunite sotto giuste leggi e da una reciproca amicizia per il bene comune della loro esistenza umana, costituiscono una società politica»*⁷; cioè la costituiscono di fatto, prima ancora che di diritto. E a quanti appartengono alla medesima società non è possibile, in linea di principio, non riconoscere la stessa dignità.

Epperò, la forza della pretesa *no taxation without representation* (o quella dell'argomento della appartenenza di fatto, che non può essere negata da un diritto rispettoso della dignità umana), in passato rivendicata dagli stessi "esclusi", oggi sembra un affare prevalentemente discusso dagli "inclusi". Questo forse perché la partecipazione

⁷J. Maritain, *L'uomo e lo Stato*, trad. it. a cura di L. Frattini, Genova, 2014, 29.

politica ha perduto di valore e non è più per molti, cittadini e non cittadini, un bene desiderabile (come lo era una volta). A tal riguardo, se si vuole rafforzare la democrazia, estendere la modificare i criteri di accesso alla cittadinanza di per sé non basta, in quanto occorre mettere i cittadini nelle condizioni di partecipare effettivamente alla organizzazione politica del Paese. Per questo, com'è facile intendere, ogni riflessione sulla cittadinanza e sullo *ius culturae* andrebbe inserita in un orizzonte più ampio, che tenga seriamente conto della crescente diseguaglianza economica, della crisi morale della società, del deterioramento di una politica sempre più povera di cultura.

2. Gli effetti distorsivi del politicamente corretto sul governo dell'immigrazione e l'opportunità delle leggi

Paolo Bonini

2.1. Il nesso tra politicamente corretto ed immigrazione

Robert Hughes, tra gli altri, ha messo in luce i difetti della cultura del politicamente corretto con cui oggi siamo costretti a confrontarci¹. Questa dottrina, che oggi si è largamente affermata negli Stati europei, prevede la sistematica neutralizzazione del conflitto sociale quando il dibattito generale deve occuparsi di temi controversi perché riguardanti minoranze o persone categorizzate in base a qualche aspetto considerato tabù. È una dinamica che nelle singole persone si manifesta in quell'età complicata di passaggio tra l'adolescenza e l'età adulta. Invece di affrontare un problema che inevitabilmente l'esperienza pone, capace di "mettere in crisi"² le certezze di chi lo affronta, lo si elimina edulcorandolo, con la pretesa che il problema stesso non esista e che sia il mondo esterno a dover cambiare ottica nei confronti del problema.

Questa prospettiva nei confronti dell'agire umano e del decidere pubblico ha delle conseguenze immense. Se applicato al processo di formazione delle decisioni politiche, la società si paralizzava ed invece

¹ Cfr. R. Hughes, *The Culture of Complaint*, 1993, trad. ita. di M. Antonielli, *La cultura del piagnisteo*, Adelphi e-Book, 2013.

² "Crisi" significa «scelta, decisione» (κρίσις, che singolarmente deriva dal verbo greco κρίνω «distinguere, giudicare»). È dunque una fase naturale, normale e finanche positiva dell'esistenza, perché è essa stessa esistenza. La morale kantiana, in fondo, si basa sulle scelte. Invece, nell'epoca contemporanea, il decisore pubblico sembra abituarsi a non scegliere, a rimuovere le "crisi".

di affrontare una questione che riguarda direttamente poche persone, costringe l'intera collettività a limitarsi per "rispettare", "proteggere", "non offendere" la sensibilità di quella manciata di individui. Qui sta il cuore della confusione che il politicamente corretto pone. Se l'obiettivo (positivo) è la tutela degli "ultimi", il risultato è invece la loro ghettizzazione e l'irragionevole limitazione delle istanze di tutti gli altri.

La società occidentale è vittima di una tensione delle classi dirigenti a dimostrarsi ora iper-tollerati, ora dissacranti e anticonformiste. Questo pendolo oscilla tra il politicamente corretto e il politicamente scorretto, creando una sensazione di vuoto intorno ai problemi e spingendo le persone a schierarsi sulla base dei sentimenti intorno alle questioni problematiche e spinose della società. Il consenso, insomma, non si genera con una riflessione pubblica sulle criticità di una vicenda e di una o più proposte, bensì con la lotta tra il sentimentalismo "buono" contro quello "cattivo". Non si tratta solo di forme ipertrofiche di ipocrisia; in gioco c'è la reale capacità delle persone di comprendere e valutare la realtà sociale e la capacità del decisore di stabilire regole giuste nell'interesse di tutti³.

La beffa, oltre al danno in sé di paralizzare le decisioni o comunque compierle non alla luce della realtà, è l'innescare di una reazione uguale e contraria al politicamente corretto: il "politicamente scorretto". Una tendenza culturale ancora peggiore che tuttavia seduce le masse (si pensi ai soggetti politici che hanno incrementato il proprio consenso sotto le bandiere del c.d. "cattivismo" contrapposto al "buonismo"). Tale successo è forse un effetto deteriore dell'eccessiva pressione che la dottrina del politicamente corretto genera sul dibattito intellettuale e generale. In fondo, la realtà se non è discussa e criticata anche nei suoi aspetti turpi ma veri, troverà sfogo altrove, pagando il fio di una distorsione non verso l'edulcorato ed il gradevole (politicamente corretto), bensì verso l'estremizzazione dei fatti e la

³ Per un accurato e recente contributo italiano cfr. E. Capozzi, *Politicamente corretto. Storia di un'ideologia*, Venezia, 2018. L'Autore procede ad una interessante ricostruzione degli ambiti in cui il politicamente corretto si trasforma in ideologia sterilizzando una profonda riflessione culturale e politica, banalizzando le questioni. L'approccio è apprezzabile perché la critica al politicamente corretto è data in chiave storica, osservando i contesti in cui tale dottrina si lega al processo decisionale (generale e politico) e diventa concreta. Egli affronta la "ideologia dell'altro", "i miti del multiculturalismo", la questione dello "*homo gaudens*", "l'antiumanesimo ambientalista", "la dittatura dell'autodeterminazione".

radicalizzazione degli intenti (politicamente scorretto). Entrambi, il politicamente corretto ed il politicamente scorretto, sono forme di banalizzazione, semplificazione ed ipocrisia e, come tali, sono forme di «*omaggio che il vizio rende alla virtù*»⁴; bisogna domandarsi se in questa fase storica questo “vizio” logico che è alla base di tali prospettive sia sostenibile o non sia il caso di orientare il processo decisionale ai criteri della realtà e verità⁵.

Non è un caso che la dogmatica del politicamente corretto sia originaria del mondo anglosassone-statunitense. Esperienze “imperialiste” come quella britannica nell’800 e statunitense nel ‘900 consentono la con-fusione di popoli, etnie, religioni sotto il medesimo ordinamento. La schiavitù ed il trasferimento in Inghilterra e negli Stati Uniti⁶ di un elevato numero di persone africane ha lacerato le società inglese e statunitense, come ampiamente noto. Da qui deriva il complesso della cultura anglosassone nei confronti delle persone di etnia africana. Si badi bene che non c’è mai stata un esplicito senso di “pudore culturale” nei confronti degli immigrati negli Stati Uniti; ciò in ragione del fatto che gli Stati Uniti sono un Paese fondato da immigrati e tendenzialmente aperto a nuovi flussi⁷. Il tema, oggetto del politicamente corretto, è dunque il colore della pelle e non la provenienza, la cultura, gli usi e costumi dei discendenti degli schiavi.

Il dramma del politicamente corretto è che crea un’immagine dei fatti diversa dalla realtà e obbliga le forze sociali a confrontarsi con quella immagine invece che con la questione attuale. In sostanza, non consente di affrontare la questione sul presupposto erroneo che, ove

⁴ Secondo la celebre massima di F. La Rochefoucauld, citata anche in E. Capozzi, *Politicamente corretto*, cit., 9.

⁵ Siamo consapevoli che è molto complicato trattare di “verità” e “realtà” come se fossimo nell’epoca del positivismo scientifico. Tuttavia, per quanto offuscato dal relativismo, tali concetti dovrebbero essere riscoperti per non lasciare che in questa epoca continui l’erosione dell’abilità di percepire anche le realtà più banali. È il grande tema delle “*fake news*” (vale a dire della colpevole manipolazione di informazioni da parte di soggetti politici e somministrazione al pubblico di informazioni false al fine di orientarne il consenso) e delle decisioni basate su mistificazioni persino degli assunti scientifici (tra gli altri casi problematici cfr. il caso “*no vax*” in Italia).

⁶ Chiaramente il discorso potrebbe essere esteso alle altre nazioni europee colonialiste, ma ciò che è utile osservare è l’esperienza in questi due Stati, perché l’atteggiamento culturale italiano contemporaneo deriva dalle interferenze statunitensi e più in generale anglosassoni.

⁷ Si parla di una società composta da strati di immigrazioni: il primo quello anglosassone, il secondo quello europeo del Sud e dell’Est, il terzo quello Asiatico e Sudamericano.

esaminata nei termini realistici, potrebbe ledere la dignità delle persone. Invece, proprio negando la realtà ed attribuendo ai fatti un'immagine falsa e spesso stereotipata si nega la dignità delle persone perché non si riconosce la loro esistenza concreta, ma le si ghet-tizza in base ad una ideologia.

Al contrario, non si deve negare la differenza tra le persone, si deve evitare il conflitto tra differenze.

2.2. Le coordinate costituzionali entro cui collocare il tema dell'immigrazione

Prima di verificare come il politicamente corretto incide nel dibattito generale sull'immigrazione, è necessario riflettere sulla struttura costituzionale costruita intorno al tema. Per comprendere il discorso, seppure con tutti i limiti del presente lavoro ed in estrema sintesi, è anche utile osservare come la prospettiva degli italiani sia radicalmente cambiata nel corso dei 70 anni del regime costituzionale. Fino agli anni '60 del Novecento, l'Italia è un Paese di emigrazione. Seppure molti fuggano ancora dalle condizioni inaccettabili che il nostro Paese propone soprattutto ai giovani nel mondo del lavoro, si tratta di una emigrazione comunque diversa da quella di metà Novecento: oggi si caratterizza più per profili intellettuali e riguarda, appunto, persone formate, istruite, a cui la nazione non garantisce un congruo avvenire. Oggi l'Italia si scopre di più un Paese di immigrazione, con problemi legati alla dimensione del territorio e alla sovranità dello Stato sul proprio territorio.

Il mare Mediterraneo, usato dagli Italiani e dai vicini popoli come strumento di connessione a differenza degli Oceani che, per ragioni geografiche, valgono in altre esperienze come deterrenti all'immigrazione (si vedano le esperienze di Australia e Stati Uniti d'America), espone inevitabilmente lo Stato a limiti nel presidio delle frontiere. La stessa interazione con l'Unione europea nell'ambito dei diversi accordi internazionali ha reso più complessa la stessa effettività dell'azione diretta del governo italiano rispetto all'*an* ed al *quomodo* di azione nei confronti degli ingenti sarchi dell'ultimo quinquennio. Tuttavia, le difficoltà italiane nella gestione del fenomeno immigratorio forse hanno cause profonde ancora rintracciabili nell'evoluzione costituzionale dell'ordinamento.

Tradizionalmente, infatti, lo straniero non ha grande rilevanza nell'ordinamento giuridico, non è considerato come una priorità. Infatti il tema è affidato a fonti di livello inferiore ed è da esse in minima parte affrontato. Si tratta del Testo unico di pubblica sicurezza del 1899⁸ prima e del 1931⁹ poi, attualmente ancora vigente, nonostante le inevitabili successive modificazioni. La dimensione dello straniero è data nell'ambito della pubblica sicurezza, quindi nell'ambito del pericolo e delle espulsioni. Nel 1942 entra in vigore il Codice civile che, ammettendo il principio di reciprocità tra stranieri e cittadini, per la prima volta riconosce un certo grado di riconoscimento sostanziale dello straniero¹⁰.

Nel 1948¹¹ è tutto radicalmente stravolto dall'entrata in vigore dell'art. 10 Cost. Le esperienze dei singoli costituenti che vi lavorano, tra cui Dossetti, convergono in una norma che supera la distinzione cittadini-stranieri, in un atteggiamento molto aperto anche in polemica con le odiose restrizioni a cui l'ordinamento fascista costringeva ogni individuo¹².

Due sono le linee guida strutturali e portati che la Costituzione delinea sul tema. La prima è la tradizione personalista. La dignità della persona umana di cui all'art. 2 Cost. trova risvolti anche pratici nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Oltre all'estensione delle libertà negative, positive e al diritto ad un giusto processo agli stranieri da parte dell'art. 10 Cost., la Corte ha chiarito come il sistema costituzionale delle garanzie previste dall'ordinamento italiano per i cittadini si debba applicare anche agli stranieri immigrati.

⁸ Cfr. Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza 1889, n. 6144

⁹ Cfr. R.D. 18 giugno 1931, n. 773.

¹⁰ Art. 16 delle Disposizioni sulla legge in generale al Codice civile, approvato con R.D. 16 marzo 1942, n. 262: *“Lo straniero è ammesso a godere dei diritti civili attribuiti al cittadino a condizione di reciprocità e salve le disposizioni contenute in leggi speciali (co. 1). Questa disposizione vale anche per le persone giuridiche straniere (co. 2)”*.

¹¹ *“L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute (co. 1). La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali (co. 2). Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge (co. 3). Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici (co. 4)”*.

¹² Cfr. gli interventi di Mastrojanni e Togliatti alla seduta del 2 ottobre 1946 della prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, la quale prosegue, dopo la discussione generale sui principî dei rapporti civili, avviata dalle relazioni degli onorevoli La Pira e Basso.

In particolare alcuni portati del principio personalista si riverberano anche sul sistema istituzionale preposto all'intervento sull'immigrazione. Nel tempo, infatti, la Corte ha messo l'accento sull'istituto della riserva di legge, che impedisce, tra l'altro, l'intervento di fonti come le ordinanze dei Comuni per la gestione del fenomeno. Inoltre, anche la riserva di giurisdizione è sempre sottolineata dalla giurisprudenza costituzionale, con un importante impatto sulle procedure e sui tempi per governare il fenomeno. Per la Corte costituzionale è il giudice ordinario, ed in particolare l'ufficio del Giudice di Pace, a doversi occupare di respingimenti, espulsioni ed altre questioni legate al governo dell'immigrazione e non il giudice amministrativo, in quanto sarebbero coinvolti veri e propri diritti e non meri interessi nei confronti della Pubblica amministrazione¹³. Il tema è molto interessante perché potrebbe intrecciarsi con le formule di maggiore autonomia, che anche in tema di giurisdizione onoraria le Regioni possono rivendicare ex art. 116 Cost¹⁴.

La rilevanza del principio personalista comporta diverse conseguenze in una serie di ipotesi collegate al governo concreto del fenomeno migratorio. In tema di espulsione, ad esempio, intervenendo tale misura sulla libertà personale dell'immigrato, è necessario che siano rispettate le riserve di legge e di giurisdizione¹⁵, con conseguente avocazione in capo ai titolari della politica generale della decisione ultima sui criteri e sul contenuto della disciplina dell'espulsione.

Un caso che si può considerare una "zona grigia" dal punto di vista del diritto costituzionale, rispetto alle garanzie del principio personalista, è quello del respingimento alle frontiere. In questo caso la Corte ammette come presupposto del respingimento un provvedi-

¹³ Cfr. Corte cost. sentenza n. 140 del 2007.

¹⁴ Cfr. il testo dell'art. 116 Cost.: "Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale (co. 1). La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano (co. 2). Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata (co. 3)".

¹⁵ Cfr. Corte cost., sentenza n. 225 del 2001.

mento dell'autorità di pubblica sicurezza anziché dell'autorità giudiziaria, ancorché non ricorra un caso eccezionale di necessità ed urgenza¹⁶. Pertanto, i margini di governo della vicenda migratoria, nel rispetto della prima coordinata costituzionale (il principio personalista), si presentano prima di tutto nel momento del recepimento/respingimento alla frontiera; naturalmente, ove sia possibile determinarla anche nei casi di sbarchi assolutamente illegali ed incontrollati in zone costiere del Paese, ufficialmente non adibite a frontiera.

Il secondo limite strutturale che il sistema costituzionale pone è l'apertura dell'ordinamento al quadro di tutela internazionale e sovranazionale, che rafforza senz'altro il quadro garantista. Brevemente è possibile solo citare alcune conseguente dell'applicazione dell'art. 5 CEDU e dell'art. 4 del Quarto Protocollo CEDU. Da queste fonti sono stati tratti alcuni importanti assunti: divieto di espulsioni collettive; divieto di espulsioni verso Paesi non sicuri o territori non sicuri; divieto di respingimento in alto mare. Inoltre la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha chiarito come le nozioni di "ordine pubblico" e "sicurezza pubblica" debbano essere interpretate restrittivamente.

Alla luce di questi importanti formanti costituzionali è utile ragionare sugli spazi politici, anche per comprendere come il politicamente corretto rischia di distorcere la realtà dei fatti compromettendo, le occasioni di un virtuoso intervento politico per garantire il rispetto dei principi illustrati e la sicurezza di tutti i consociati.

Nell'ambito della disciplina multilivello, si distinguono le politiche "di" immigrazione e quelle "per" l'immigrazione, che spesso sono confuse dal dibattito generale. Le prime sono di competenza dello Stato e dell'Unione europea¹⁷ e determinano la struttura generale, l'infrastruttura giuridica, sul tema. Le ultime, al contrario, sono di competenza anche delle Regioni ed attengono soprattutto alle forme di integrazione sociale, oltre ad intervenire nell'ambito di diritti fondamentali e prevedere anche forme di partecipazione *latu*

¹⁶ Cfr. Corte cost., sentenza n. 275 del 2017.

¹⁷ Con il coinvolgimento delle fonti statali come la Costituzione, la legge, gli atti aventi forza e valore di legge, gli atti normativi dell'Unione europea oltre che la giurisprudenza della Corte costituzionale, della giurisdizione ordinaria e della Corte di Giustizia dell'Unione europea. Ciò significa che la decisione politica è affidata ai soggetti del massimo livello istituzionale.

sensu politica degli immigrati legalmente presenti nel territorio italiano (si pensi all'istituto dei referendum regionali).

I due piani devono essere distinti per poter ragionare su quali politiche dell'immigrazione sia il caso di adottare, senza che il discorso trascenda in temi secondari come quelli relativi alle politiche per l'immigrazione, le quali, nella prospettiva di governo generale del fenomeno, intervengono solo successivamente ed in dipendenza delle prime.

Per concludere questa breve rassegna sull'assetto costituzionale in tema di immigrazione è opportuno soffermarsi sul rapporto tra istituzioni e territorio.

Il fenomeno non può essere governato in autonomia dallo Stato, soprattutto osservando l'art. 3 TUE, il Trattato fonte principale del diritto dell'Unione europea, che conforma lo spazio dell'UE come un comune ambito di libertà e giustizia.

Tuttavia il controllo del territorio da parte dello Stato è inefficace, in quanto esso da solo non può agire per mancanza di forza e soprattutto senza contrastare il formante costituzionale descritto del rispetto del paradigma internazionale e sovranazionale. Il controllo del territorio da parte dell'Unione è ineffettivo, non essendoci Unione senza Stato e sue proprie politiche. Resta dunque centrale l'elemento statale, imprescindibile per la formazione delle politiche di immigrazione e per determinare quelle per l'immigrazione. Non si può infatti prescindere dal territorio come categoria del politico (parafrasando Carl Schmitt) fondamentale sia nel tema dell'immigrazione, sia per la determinazione delle politiche, sia, ancora, per la relazione Stato-Unione europea-Regioni per quanto attiene alle fonti e alla loro efficacia.

Il punto vero, che è anche il cuore della confusione del dibattito generale è la distinzione tra migrante economico e rifugiato, tra migrante regolare ed irregolare, tra immigrato e clandestino.

La distinzione rileva anche sul piano giuridico per determinare la sanzione da spiccare in capo agli immigrati residenti illegalmente in Italia. Quella detentiva, oltre ad essere in contrasto con il diritto dell'UE, è contraddittoria: se il motivo della sanzione è la presenza irregolare ed il rimedio l'espulsione, la detenzione è in contrasto con il rimedio, quindi prolunga la violazione di cui è reo il migrante irregolare. La sanzione pecuniaria, attualmente prevista in Italia, è velleitaria, in quanto molto spesso i soggetti condannabili sono an-

che nullatenenti; ed inoltre, in caso di impossibilità di prelevamento pecuniario, si converte in sanzione detentiva, incontrando le obiezioni già osservate.

2.3. Il governo dell'immigrazione e la narrazione italiana

Osservato il sistema costituzionale ed i margini politici di intervento, è necessario concentrarsi sulle interferenze che il politicamente corretto determina sulle scelte italiane in tema di immigrazione alla fine della XVII Legislatura.

In Italia, infatti, verso la fine del '900, si diffonde una notevole preoccupazione che in alcuni casi diventa avversione per il fenomeno immigratorio dall'Europa dell'Est e, in seguito alla guerra balcanica degli anni '90, per la fuga umanitaria dall'Albania. Sono gli anni della "guerra umanitaria", dell'intervento della NATO, della "guerra giusta" della coalizione occidentale nei Balcani.

In questo contesto in Italia si elabora una narrazione pubblica, anche condivisibile, degli immigrati come singole persone da proteggere, gruppi di svantaggiati da inserire nei contesti sociali. Effettivamente il fenomeno, per quanto percepito come imponente, non era affatto tale da impensierire gli apparati dello Stato preposti al *welfare*¹⁸. In quell'epoca si diffonde l'accezione dispregiativa del termine "extracomunitario" in riferimento agli immigrati dell'Albania e conseguentemente si diffonde l'idea di una politica "per bene" rivolta all'accoglienza, contrapposta a idee nazionaliste più o meno radicali.

Il fenomeno attuale è il secondo grande evento migratorio che l'Italia si trova a fronteggiare dopo quello degli anni '90. Tuttavia la stessa narrazione non può funzionare. Prima di tutto perché i numeri sono diversi. Non si tratta di qualche centinaia di migliaia in dieci anni, ma di diverse centinaia di migliaia in pochi anni. Secondo, il tema non sono più migrazioni di popoli geograficamente e culturalmente "vicini", bensì di gruppi di persone di cultura e religione di-

¹⁸ Si tratta di tre ondate di immigrazione dai Balcani. La prima intorno al 1991, in seguito al crollo dei regimi comunisti come quello albanese di Enver Hoxha, finito ufficialmente con la sua morte nel 1985, ma perpetrato dal suo delfino Ramiz Alia per altri cinque anni. In Albania solo dal maggio 1990 il governo apre le ambasciate al pubblico e concede il diritto di ottenere un passaporto per poter lavorare all'estero. Nel 1991, in due sbarchi distinti nel marzo e nell'agosto, arrivarono circa 40mila albanesi in Italia. Le altre fasi dell'immigrazione, nel 1997 e nel 1999, in seguito alla guerra in Kosovo, si stima che abbiano portato in Italia circa altre 300mila persone.

versa, radicati in forme ed istituti giuridici anche molto distanti da quelli italiani. Terzo, la condizione economica degli italiani è cambiata, forse peggiorata rispetto agli anni '90.

Questo mutamento dei fatti non è accompagnato da un mutamento di prospettiva nella narrazione intorno all'immigrazione. Del resto, un approccio ideologico è ancora più deteriore quando si accosta ad un credo religioso, dove quest'ultimo rischia di farsi integralismo e fondamentalismo in spregio del principio di laicità, congenito ai cristiani ed in particolare ai cattolici. Così, è sempre sbagliato pretendere dal governo l'applicazione dei testi sacri e ciò vale sia per gli argomenti comodi che per quelli scomodi. *“Purtroppo si interpretano come pericoloso buonismo le esigenze della carità cristiana. Così diventa possibile perfino il paradosso che la Chiesa alimenti la xenofobia, alla quale invece la Chiesa è forse il maggior freno. Questo non esclude che uomini di Chiesa sottovalutino i gravami che un'immigrazione troppo massiccia e poco regolata impone alle fasce più umili della popolazione”*¹⁹.

Oggi non è (e non dovrebbe essere) in discussione il disagio delle persone che per diverse ragioni approdano in Italia. È oggetto di riflessione il modo in cui si intende governare un fenomeno di massa, il cui impatto sulla popolazione (a torto o a ragione) è notevole. Infatti, se è vero che gli immigrati sono sempre persone svantaggiate, è anche vero che il sistema socio-economico italiano non è in grado di recepire grandi flussi in questa fase storica; che le condizioni di incertezza economica e sociale (forte disoccupazione, precarietà economica, impossibilità di emancipazione per i giovani) generano diffidenza e un senso legittimo di insicurezza, frustrazione e paura per ogni ulteriore fattore di destabilizzazione che può essere prodotto dalla interazione coatta con popoli diversi da usanze, colori, odori (si pensi alla cucina etnica) sconosciuti.

Qui si sviluppa il primo cortocircuito tra narrazione politicamente corretta e realtà immigratoria.

Si tratta di interazione coatta perché gli sbarchi di immigrati non regolari, ovvero illegali, non sono soggetti a regolamentazione razionale che possa tener conto delle caratteristiche della popolazione ricevuta e ricevente.

È una “immigrazione al buio” ed una “accoglienza al buio”, senza sapere nulla sul conto delle persone immigrate che potrebbero essere,

¹⁹ Cfr. M. Franco, Camillo Ruini: «Nell'Italia arrabbiata i cattolici rischiano l'irrelevanza», in *Corriere della Sera*, 8 febbraio 2018, 7.

in astratto, le migliori energie positive e le peggiori energie distruttive per il tessuto sociale. In questo senso, l'accoglienza generalizzata è del tutto ideologica e lede gli interessi degli immigrati regolari e delle comunità locali coinvolte in Italia nel processo di integrazione. È il corrispettivo ideologico ed integralista "positivo" della repulsione incondizionata agli immigrati perché tali, perché "non italiani". Due estremismi che sterilizzano il governo.

Il politicamente corretto, inoltre, impone di confrontarsi al fenomeno solo per la parte "positiva", trascurando o tacendo gli aspetti connessi alla normale ed inevitabile amministrazione delle paure, insicurezze e del disagio che una immigrazione incontrollata genera. Tacere queste istanze della popolazione, lo si ripete ancora, legittime, invece di risolvere il problema, aumenta esponenzialmente gli effetti nel sistema sociale.

Il problema è la confusione di questa paura con le istanze ideologiche "negative" del recente passato. Durante gli anni '10 in Italia alcuni partiti nazionalisti e xenofobi hanno esasperato il tema dell'immigrazione clandestina, riuscendo a imporre anche l'aggravante di clandestinità nel codice penale. Un atteggiamento culturale spregevole che si aggiunge, purtroppo, a quello della legittima diffidenza, ma per fortuna solo in casi minori e comunque marginali.

Negli anni '10 il contesto in cui l'immigrazione continuava ad interessare poche comunità locali e comunque fenomeni marginali, e pertanto l'avversione all'immigrazione era marcatamente e quasi esclusivamente ideologica; oggi, come già affermato, bisogna stare attenti a distinguere meglio gli umori della popolazione e non cadere nella tentazione di banalizzare o censurare come pura ideologia quel legittimo senso di insofferenza verso mancata gestione politica dell'integrazione.

Pertanto per un governo efficace del fenomeno si deve poter liberamente parlare degli effetti negativi dell'immigrazione illegale, si badi bene, illegale. È il primo passo per poter delineare delle realistiche politiche di immigrazione ed evitare alcuni cortocircuiti che il politicamente corretto determina perché nasconde la realtà.

2.4. I cortocircuiti che il politicamente corretto determina e non risolve

La prima distorsione determinata dalla negazione del problema è la difficoltà di mettere a fuoco il principio più importante per una comunità di diritto come quella italiana: il principio di legalità (formale e sostanziale). La discriminazione tra immigrazione legale ed illegale è giusta (*iusta*, conforme allo *ius*, al diritto) perché consente di corrispondere in modo ordinato alle esigenze di chi emigra e di chi riceve gli immigrati. Tramite sistemi legali si può tutelare veramente il migrante perché tendenzialmente si conoscono le sue reali esigenze. Inoltre si tutelano le esigenze della popolazione locale in quanto, in situazioni di contrazione economica, si può garantire un welfare adeguato per tutti.

Secondo, evitando di parlare degli aspetti “brutti”, “negativi” dell’immigrazione, si distorce la realtà ma non si interviene, determinando così una inevitabile radicalizzazione delle persone preoccupate ed una loro corsa alle risposte semplici e violente degli approfittatori politici.

Terzo, una volta rimosse le reali esigenze di sicurezza, welfare, integrazione e rispetto dei costumi italiani, perché considerate non coerenti con la narrazione “*polite*”, queste non saranno affrontate in modo adeguato, con il risultato che il procedimento avverrà in modo ondivago, casuale e scaricato sulle forze sociali già provate dalla contrazione economica.

Quarto, le forze politiche se non si occupano dei fenomeni “scomodi”, non si occupano delle reali esigenze della popolazione ed abdicano così alla propria funzione costituzionale, lasciando che altri poteri, più o meno legittimi (ma anche illegali ed illegittimi, provvisti però di grande controllo del territorio: mafie) determinino de facto la politica sul tema.

Infine, la negazione della realtà ed il conseguente disimpegno della politica determina l’emarginazione degli immigrati legali ed illegali, perché le politiche per l’immigrazione non bastano a gestire l’ordinato sviluppo delle comunità e dell’integrazione. È necessario una struttura che consenta di introdurre persone selezionate in base alla compatibilità con il tessuto socio-economico italiano.

I cortocircuiti appena richiamati possono essere risolti con un’operazione di falsificazione della narrazione che vuole contrapporre

due ideologie: la retorica dell'accoglienza senza condizioni e dei respingimenti indiscriminati. Entrambi questi poli ideologici viziano il dibattito e non consentono di governare il fenomeno, ingrassando poteri occulti e criminali.

Così, conseguentemente ai problemi accennati è necessario ribadire almeno quanto segue. Il primato della immigrazione legale ed il contrasto a quella illegale; e pertanto la previsione di strumenti e politiche efficaci di allontanamento dei migranti irregolari la cui credibilità, in caso di richiesta di asilo per ragioni umanitarie, sia compromessa, rafforzando gli strumenti di ordine pubblico preposti e non censurando a priori il loro operato. L'ascolto delle comunità locali per favorire la sussidiarietà verticale ed orizzontale, in modo da rispondere alle reali preoccupazioni dei cittadini. Il confronto delle forze politiche deve avvenire coinvolgendo le questioni vere che riguardano i territori interessati dal fenomeno e non su retoriche immaginifiche e sterili sulle condizioni dei migranti o su fatti di cronaca violenti. Non è cinismo, bensì governo, preoccuparsi dei dati reali che la propria popolazione lascia emergere, seppure nel modo confuso e disordinato di un dibattito lasciato a sé stesso e che invece dovrebbe essere istituzionalizzato tramite le Prefetture, i Comuni e le altre istituzioni di sussidiarietà, compresi i partiti ed i sindacati.

In conclusione, non tradendo la *ratio* antica ed ineliminabile delle fonti giuridiche sul tema, si deve lasciare che le istituzioni preposte all'ordine pubblico svolgano la propria funzione, ricordando sempre che ordine pubblico e sicurezza sono concetti costituzionalmente orientati alla salvaguardia del principio personalista di cui sono sempre titolari sia gli immigrati, sia i cittadini italiani.

2.5. L'opportunità delle leggi. Quando e come evitare di cadere nella trappola del politicamente corretto

A questo punto si può tracciare un'ipotesi di come o quando dovrebbe essere prodotta una legge sul tema.

Se la classe politica ha a cuore le istanze profonde del territorio che governa, deve prima di tutto ascoltare ed acquisire l'opinione dei cittadini, così costituzionalizzando (e quindi istituzionalizzando) il disagio, incanalandolo in percorsi virtuosi e qualificanti gli stessi cittadini. Questo processo di "ascolto" deve essere avviato e completato, come se fosse un procedimento amministrativo o un'audizione

collettiva innanzi ad una commissione parlamentare. Si potrebbe disegnare un meccanismo istituzionale che apra le porte del Parlamento (e non del Governo) ai cittadini, con una sorta di *Procédure de debat public* nazionale che avvenga presso sedi temporanee territoriali di una commissione bicamerale ovvero di qualche istituzione degnamente rappresentativa di tutti i soggetti del processo decisionale politico.

Di certo, è del tutto sconsiderato sovrapporre al tema dell'immigrazione l'ipotesi di legge di riforma dei criteri di adozione della cittadinanza in un momento di tale tensione politica, insicurezza e sfiducia. Il sospetto che tali proposte siano dettate da esigenze di consenso politico o personale di chi le avanza è difficile da allontanare. Soprattutto se si osserva come il tema del c.d. *ius soli* (poi evoluto in *ius culturae*) sia stato rilanciato all'indomani del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, che ha profondamente diviso l'opinione pubblica ed eroso il consenso del principale partito della maggioranza parlamentare.

Che il tema dell'acquisto della cittadinanza sia legato all'immigrazione illegale è un fatto talmente evidente che suonano assurde ascoltando le dichiarazioni degli esponenti politici che pretendono di tenere separate le tematiche nei dibattiti generali. È di per sé evidente che per affrontare compiutamente il tema della cittadinanza insieme ai cittadini, è necessario risolvere prima la questione dell'immigrazione. Risolverla non solo in termini di intervento politico, come ha ben fatto il governo Gentiloni su impulso del ministro Minniti, ad esempio riducendo i flussi, ma anche a livello normativo, ristabilendo procedure e certezze in linea con il principio di legalità.

Solo allora sarà possibile preoccuparsi di disegnare alcune ipotesi di riforma della cittadinanza convincenti e non ideologiche, non fondate, anch'esse, sulla retorica del politicamente corretto o del politicamente scorretto.

L'unico modo per reagire all'*impasse* e governare davvero è di coinvolgere i cittadini, i partiti e le istituzioni, rifiutare la partecipazione di pseudo-organizzazioni che non rappresentano alcun interesse locale della popolazione e determinare una soluzione coerente con la realtà. Altrimenti, inseguendo le immagini del politicamente corretto e conseguentemente alimentando i cortocircuiti indicati, la tensione sociale non potrà che aumentare, a danno dei cittadini e dei migranti, con seria responsabilità umana e politica di questa classe

dirigente inetta (di qualunque fazione politica, di governo, opposizione o protesta).

La risposta, chiaramente, non potrà neanche essere trovata nell'opposto contrario, nel politicamente "scorretto" e in un atteggiamento di volgarizzazione e degradazione della questione a mera "resistenza" o "difesa" degli "Italiani" da una presunta invasione straniera. È necessario respingere ogni semplificazione e ogni banalizzazione dei fenomeni, ricostruendo il processo decisionale sulla base del personalismo. Osservando, infatti, gli individui come persone umane che solo nella società civile trovano la propria occasione di determinare la (lasciandosi a loro volta informare dalla) società stessa, è possibile recuperare un senso di realtà e verità nel processo decisionale politico. Serve una riscossa culturale che rigetti ogni banalizzazione e affronti i problemi per ciò che pongono; in gioco, a parere di chi scrive, vi è la tenuta della stessa civiltà europea per come ci è stata consegnata dalla Storia.

3. La cittadinanza nell'Italia liberale

Federico Sciarra

“Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune”

Article premier, Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (1789)

“Gli uomini nascono e rimangono liberi e uguali nei diritti. Le distinzioni sociali non possono essere fondate che sull'utilità comune”

Art. 1, Dichiarazione dei diritti dell'Uomo e del Cittadino (1789)

3.1. Premessa

Nella società di *Ancien Régime*, e ciò sino alla Rivoluzione francese, nell'Europa continentale il rapporto tra autorità politica e individuo, si identificava maggiormente nel concetto di sudditanza piuttosto che nel concetto di cittadinanza (o cittadinanze); inoltre, tale rapporto, era influenzato dalla compresenza di ordini e poteri diversi¹.

In tale epoca, infatti, il concetto di sudditanza derivava direttamente dalla forma assolutistica assunta dal potere politico. Lo Stato assoluto si caratterizzava, infatti, per la circostanza che il sovrano (*legibus solutus*, ossia non tenuto al vincolo di rispettare il diritto vigente) imponeva l'osservanza della legge, da lui stesso emanata, alla ge-

¹ Cfr., per tutti, sul punto: A. Cavanna, *Storia del diritto moderno in Europa*, Milano 1982; P. Grossi, *L'ordine giuridico medievale*, Roma-Bari, 2000 e M. Caravale, *Storia del diritto nell'Europa moderna e contemporanea*, Roma, 2012. Inoltre, sulla questione relativa alla cittadinanza (o alle cittadinanze) nelle città medievali, in riferimento all'area italiana, si veda M. Ascheri, *La cittadinanza o le cittadinanze nella città medievale italiana?* in *Roma e il papato nel medioevo, Studi in onore di Massimo Miglio, I (Percezioni, scambi, pratiche)*, a cura di A. De Vincentiis, Roma, 2012 pp. 715 ss.

neralità dei consociati – in realtà tali consociati erano dei sudditi in quanto si trovavano in una posizione di stretta soggezione (*status subjectionis*) nei confronti del detentore del potere politico.

La cittadinanza, dunque, non può essere analizzata non tenendo conto delle forme di stato e di governo in cui essa nasce e si sviluppa².

A partire dalla Rivoluzione francese, il concetto di cittadinanza assunse nuovamente (come già avvenuto, seppur con le dovute differenze, nel mondo greco e romano³) il significato di partecipazione attiva alla vita politica della collettività. Il risultato fu ottenuto grazie ad ardue lotte politiche sostenute dalla classe borghese per ottenere l'attribuzione di diritti politici, in precedenza detenuti esclusivamente dal sovrano e dall'alta aristocrazia. La base, filosofica e giuridica, fu quella del giusnaturalismo che affermò la piena titolarità dei diritti politici all'individuo persona-cittadino.

Tale riconoscimento venne espressamente affermato nella Dichiarazione dei diritti dell'Uomo e del Cittadino del 1798, all'art. 4:

“La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui: ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi”⁴.

² Sul punto chiaro il monito di Giordano Ferri in G. Ferri, *La cittadinanza e la personalità dello Stato nel regime fascista*, in *La cittadinanza tra impero, stati nazionali ed Europa. Studi promossi per il MDCCC anniversario della constitutio Antoniniana, QVAESTIO. Ricerche di Diritto e Scienze dell'Antichità tra passato e presente*, Roma 2017 p. 281: “La nozione di cittadinanza, dunque, non può prescindere, anche nella poliedricità del suo significato, dalla enucleazione delle ragioni di cultura giuridica e politica che hanno contribuito a realizzare l'ordinamento in cui essa si è e va misurata”. Inviti alla cautela nella definizione del concetto di cittadinanza e nel suo studio intimamente connesso all'ordinamento in cui essa nasce e sviluppa sono stati effettuati in precedenza anche da P. Costa, *Cittadinanza I*, Roma-Bari 2005 pp. 18 ss.

³ Sul tema si vedano: A. N. Sherwin-White, *The Roman Citizenship*, Oxford 1973; L. Capogrossi Colognesi, *Cittadini e territorio. Consolidamento e trasformazione della 'civitas Romana'*, Roma 2000 e F. Lamberti, *Il cittadino romano*, in *Storia d'Europa e del Mediterraneo. Il Mondo Antico. L'ecumene romana* (cur. G. Traina), Roma 2008 vol. V, pp. 521-554.

⁴ Articolo 4: “La libertà consiste nel poter fare tutto ciò che non nuoce ad altri: così, l'esercizio dei diritti naturali di ciascun uomo ha come limiti solo quelli che assicurano agli altri membri della società il godimento di quegli stessi diritti. Questi limiti possono essere determinati solo dalla Legge”.

Il riconoscimento di tali diritti avviene automaticamente per nascita essendo diritti naturali e, dunque, innati della persona senza necessità di una concessione da parte del potere sovrano; tali diritti appartengono all'uomo in quanto tale, ma anche in quanto cittadino ovvero membro della collettività. Da tale riconoscimento "allargato" dei diritti politici e civili ne derivò, da qui in avanti, la necessità di regolamentare la materia cittadinanza dapprima, da parte delle costituzioni ottocentesche e, in seguito, dalle codificazioni civili e successive leggi speciali.

Tuttavia, si rende doveroso accennare che si è trattato di un percorso di riconoscimento lungo e tortuoso, anche con alcune ricadute (si pensi ai diritti civili, politici e sociali degli individui fortemente compressi in ragione delle forme totalitarie apparse in Europa).

Anche la cultura giuridica europea dell'epoca d'altronde si era occupata maggiormente dell'elaborazione dottrinale in tema di tutela giuridica dei cittadini, in opposizione all'autorità statale, piuttosto che sulla definizione del concetto di cittadinanza.

La cittadinanza contemporanea può, dunque, esser definita quale condizione della persona fisica (il cittadino) alla quale l'ordinamento giuridico riconosce la titolarità dei diritti civili e politici (*status civitatis*). In Italia, il moderno concetto di cittadinanza nasce al momento della costituzione dello Stato unitario ed è attualmente disciplinata dalla legge 5 febbraio 1992, n. 91.

I principi fondamentali, e spesso contrapposti, per la regolamentazione della materia sono rappresentati dallo *ius soli* e dallo *ius sanguinis*.

Lo *ius soli* (in latino "diritto del suolo") indica l'acquisizione della cittadinanza di un dato Paese come conseguenza del fatto giuridico di essere nati sul suo territorio indipendentemente dalla cittadinanza dei genitori. Esso si contrappone allo *ius sanguinis* (in latino "diritto del sangue"), che indica invece la trasmissione alla prole della cittadinanza del genitore⁵.

⁵ Sul tema, tra i tanti, si vedano: D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza*, Roma-Bari 1994; G. E. Rusconi, *L'impatto dell'immigrazione sui problemi della cittadinanza nazionale ed europea*, Bologna 1993; V. Lippolis, *La cittadinanza europea*, Bologna 1994.

3.2. La cittadinanza nello Statuto Albertino del 1848

Lo Statuto Albertino fu emanato il 4 marzo 1848 per il Regno di Sardegna e, a seguito della formazione dello Stato unitario, il 17 marzo 1861 fu esteso al resto della penisola conquistata quale Carta fondamentale dell'Italia. Tale Statuto, concesso dal sovrano ai sudditi, in particolare, conteneva una elencazione di principi fondamentali sui quali si reggeva la monarchia.

In particolare, per quel che ci interessa, l'art. 24 dello Statuto stabiliva che:

«Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge. Tutti godono egualmente i diritti civili e politici, e sono ammissibili alle cariche civili, e militari, salve le eccezioni determinate dalle Leggi».

Con tale statuizione il re si limitava ad affermare, che tutti i sudditi, erano uguali dinanzi alla legge.

In realtà, non si trattava di un'uguaglianza assoluta, ma relativa, in quanto riferita solamente agli uomini.

Le donne, infatti, si trovavano in una posizione di vera e propria subordinazione nei confronti dell'uomo capo famiglia.

Tale subordinazione, in materia di cittadinanza, comportava che la sorte della cittadinanza del marito si rifletteva direttamente sui figli e sulla moglie.

Tuttavia, solamente con l'unificazione del diritto civile con l'emanazione del Codice civile del 1865, il legislatore italiano operò una piena disciplina della cittadinanza che non si limitava a stabilire un'uguaglianza formale dinanzi alla legge ma attribuiva la pienezza dei diritti civili e politici ai consociati.

3.3. Il Codice civile del 1865 e la cittadinanza

La formulazione della cittadinanza all'interno del Codice Pisanelli risente del clima socio-politico, nonché culturale, dell'epoca. In particolare, rispecchia il pensiero della *élite* che portò all'indipendenza dell'Italia attraverso una forte spinta ideale ed etica dell'essere italiano.

In particolare, la cittadinanza viene considerata un vincolo che lega l'individuo allo Stato; è emblematica la circostanza per la quale

non vi è all'interno della disciplina codicistica alcuna differenza tra i concetti di cittadinanza e nazionalità.

Si tratta, in altre parole, di un profondo vincolo politico fra individuo e Stato.

Da tali considerazioni ne deriva la adozione del principio dello *ius sanguinis*, temperato dallo *ius soli* nei casi di genitori ignoti oppure di impossibilità di stabilire la nazionalità.

Lo stesso Pisanelli descriveva il criterio dello *ius sanguinis* quale scelta più rispettosa della libertà individuale mentre considerava lo *ius soli* un vincolo di carattere feudale che annodava l'uomo al suolo.

Tuttavia, nel periodo dell'approvazione del Codice civile unitario, vi era chi al contrario, sosteneva che il criterio migliore da applicare fosse proprio lo *ius soli* in quanto la cittadinanza va necessariamente legata al territorio e non al sangue: per tale impostazioni, alla quale aderisce anche Crispi, chi nasce sul suolo del regno d'Italia deve considerarsi automaticamente italiano.

Finirà per prevalere il primo dei suindicati orientamenti, anche sul rilievo che la famiglia costituisce il nucleo primo del diritto pubblico e che, da essa, deriva l'appartenenza ad una nazione.

Come afferma Sechi la cittadinanza nel Codice del 1865 è "*questione di razza e le diverse razze si trasmettono col sangue e non dipendono dal caso [...luogo] della nascita*"⁶.

L'art. 1 del Codice civile recita "*Ogni cittadino gode dei diritti civili*" e l'art. 3 stabilisce che anche lo straniero, in alcuni casi, è ammesso a godere dei diritti civili attribuiti ai cittadini.

Viene dunque legato il godimento dei diritti civili all'esser cittadino.

Per quanto riguarda la determinazione della cittadinanza, invece, il Codice Pisanelli distingue i casi di "cittadini per nascita" e "soggetti che acquistano la cittadinanza dopo la nascita".

L'art. 4 del Codice stabilisce che "*è cittadino il figlio di padre cittadino*". Il figlio, dunque, segue la cittadinanza paterna.

Tuttavia nei casi di riconoscimento del padre dopo la nascita e dopo l'acquisizione da parte del figlio della cittadinanza della madre non italiana, occorre che il figlio abbandoni la cittadinanza della madre in quanto non sono ammessi casi di doppia cittadinanza.

⁶ Cfr. O. Sechi, *Cittadinanza*, ne *Il Digesto Italiano. Enciclopedia metodica e alfabetica di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza*, vol. VII, Parte Seconda, diretta da L. Lucchini, Torino 1897-1902, pp. 221 ss.

Altro modo di acquisire la cittadinanza al momento della nascita avviene nel caso di figli di genitori ignoti.

In tal caso avviene una deroga al principio fondamentale dello *ius sanguinis*, con applicazione dello *ius soli* onde evitare soggetti apatridi nel regno.

3.4. La Legge 13 giugno 1912, n. 555

In data 22 febbraio 1910, il Ministro di Grazia e Giustizia e dei Culti on. Scialoja, presenta il primo disegno di legge organico di revisione della materia cittadinanza.

Si tratta di un intervento necessario stante il verificarsi di un intenso fenomeno migratorio.

Lo stesso Scialoja, infatti afferma che il progetto di legge sulla cittadinanza *“concerne uno dei compiti più gravi della legislazione, vista la necessità di modificare sostanzialmente un fenomeno nuovo ovvero l'emigrazione di massa di lavoratori italiani”*⁷.

Tuttavia, nonostante l'entusiasmo del Ministro proponente, il disegno di legge viene da subito accantonato stante un precario equilibrio politico nella maggioranza.

Ci vorrà un anno e mezzo affinché il nuovo ministro Finocchiaro-Aprile, riprendendo i lavori di Scialoja, presenti un ulteriore progetto di legge che, grazie ad una più solida maggioranza parlamentare, entrerà in vigore dal 1° luglio 1912.

Tale legge, che rappresenta il primo provvedimento organico italiano sulla cittadinanza, risente fortemente della concezione ottocentesca dei rapporti familiari con predominanza della figura maschile rispetto a quella femminile.

Principio fondamentale di tale legislazione è l'unicità della cittadinanza del nucleo familiare, i cui membri seguivano quella del marito-padre⁸.

⁷ Cfr. *Senato del Regno, Disegno di legge “Sulla cittadinanza”, presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia e dei Culti Scialoja*, in *Atti Parlamentari, Legislatura XXIII, Prima sessione, Documenti, Disegni di legge e relazioni*, p. 1.

⁸ Sul punto si vedano: N. Tamassia, *La famiglia italiana nei secoli decimoquinto e decimosesto*, Milano 1910; E. Besta, *La famiglia nella storia del diritto italiano*, Milano 1933; F. Loffredo, *Politica della famiglia*, Milano 1938; P. Torelli, *Lezioni di storia del diritto italiano. Diritto Privato. La famiglia*, Milano 1947; G. Vismara, *L'unità della famiglia nella storia del diritto in Italia*, Roma 1956; M. Bellomo, voce *Famiglia (diritto intermedio)*, in ED,

Continua, dunque, a prevalere il principio dello *ius sanguinis* per l'acquisto della cittadinanza, e lo *ius soli* ha carattere residuale.

In base all'art.1 della citata legge è cittadino italiano per nascita:

"1) il figlio di padre cittadino;

2) il figlio di madre cittadina se il padre è ignoto o non ha la cittadinanza italiana, né quella di altro Stato, ovvero se il figlio non segue la cittadinanza del padre straniero secondo la legge dello Stato al quale questi appartiene;

3) chi è nato nel Regno se entrambi i genitori o sono ignoti o non hanno la cittadinanza italiana, né quella di altro Stato, ovvero se il figlio non segue la cittadinanza dei genitori stranieri secondo la legge dello Stato al quale questi appartengono".

Il figlio di ignoti trovato in Italia si presume fino a prova in contrario nato nel Regno".

Oltre ai casi di cittadinanza acquisita per nascita, è prevista all'articolo 3 la procedura per l'ottenimento della cittadinanza per gli stranieri:

"Art. 3 – Lo straniero nato nel Regno o figlio di genitori quivi residenti da almeno dieci anni al tempo della sua nascita, diviene cittadino:

1) se presta servizio militare nel Regno o accetta un impiego dello Stato;

2) se, compiuto il 21° anno risiede nel Regno e dichiara entro il 22° anno di eleggere la cittadinanza italiana;

3) se risiede nel Regno da almeno dieci anni e non dichiara nel termine di cui al n.2 di voler conservare la cittadinanza straniera.

Le disposizioni del presente articolo si applicano anche allo straniero del quale il padre o la madre o l'avo paterno siano stati cittadini per nascita".

La Legge n. 555 del 13 giugno 1912 disciplinava anche i casi di doppia cittadinanza, ovvero i casi di aggiunta alla cittadinanza italiana di un'altra cittadinanza in moda da regolare i rapporti anche con i numerosi italiani trasferiti all'estero.

3.5. La cittadinanza tra le due guerre mondiali: il trattato di Saint-Germain en Laie e il trattato di Rapallo

Dal primo conflitto mondiale a cui l'Italia prende parte, ne derivano conseguenze dirette anche in materia di cittadinanza.

Sotto il profilo giuridico, per quel che riguarda le conseguenze della Prima guerra mondiale, occorre far riferimento ai trattati di pace siglati dall'Italia con gli stati confinanti e, in particolare, il trattato di Saint-Germain en Laie (firmato il 10 settembre 1919 tra Austria ed Italia)⁹ e il trattato di Rapallo (firmato il 12 settembre 1920 tra Regno Serbo-Croato-Sloveno ed Italia)¹⁰.

Il trattato di Saint-Germain non riguarda esclusivamente i rapporti Austria-Italia bensì coinvolge un più ampio numero di nazioni con le quali, il neocostituito stato austriaco, firmerà i protocolli di pace. Nella prima parte del trattato vengono imposti allo stato austriaco il rispetto delle minoranze linguistiche, religiose e di razza presenti sul suo territorio. Tutti i cittadini così riconosciuti devono godere degli stessi diritti civili e politici. Vengono, dunque, tutelate in questo modo le minoranze linguistiche italiane presenti in Austria.

In particolare, per quel che ci occupa, viene affermato il principio di automatica sostituzione della cittadinanza "austro-ungarica" a quella dello stato che esercita la sovranità nel luogo di residenza del soggetto.

Per l'Italia, tuttavia, questa automaticità non viene prevista in quanto, in applicazione dello *ius sanguinis* vigente in Italia, con l'annessione di un territorio non si realizza una mescolanza di nazionalità.

Il trattato di Rapallo, al contrario, è esclusivo dei rapporti Italia-Regno Serbo-Croato-Sloveno; relativamente alla cittadinanza l'art. 7 statuisce tre aspetti.

Il primo è relativo al riconoscimento, in favore dei cittadini e degli interessi economici italiani in Dalmazia, di alcune concessioni economiche già in precedenza accordate dai precedenti stati sovrani in quel territorio.

⁹ A. Ascoli, *I trattati di pace colla Germania e coll'Austria*, "Rivista di diritto civile", luglio-agosto 1919, passim.

¹⁰ G. Semeraro, *La cittadinanza nelle Nuove Provincie*, "Rivista di diritto pubblico", 1921, passim.

Il secondo riguarda la possibilità, per gli italiani appartenenti fino al 3 novembre 1918 al territorio dell'ex Impero austro-ungarico, passato al Regno Serbo-Croato-Sloveno, di optare per la cittadinanza italiana entro un anno dall'entrata in vigore del trattato.

Il terzo, e ultimo, riguarda la validità e il riconoscimento dei titoli di studio e lauree conseguite in Italia.

4. Modelli familiari e immigrazione

Ettore William Di Mauro

4.1. La relazione tra integrazione ed identità dei fenomeni migratori

Di fronte a una realtà sociale complessa quale quella in cui viviamo, l'attenzione degli operatori di settore è sempre più rivolta a forme di interazione tra differenti ordinamenti e dalle loro conseguenze sulla trasformazione reciproca e sulla trasformazione dell'intero sistema sociale.

È vero che molti Stati, in particolari quelli europei occidentali, stanchi di assistere a incessanti flussi migratori hanno reagito con il chiudersi in loro stessi, finendo col nascondersi dietro a un dito.

I flussi migratori sono sempre esistiti e spesso sono stati caratterizzati da movimenti di interi popoli che hanno portato sì ricchezza e produttività al Paese ospitante ma seri problemi sociali di integrazione, basti pensare all'avvento degli italiani in America nei primi del Novecento, che hanno messo gli americani davanti al problema «mafia», realtà sociale tristemente nota nei nostri confini nazionali, ma poco o per niente conosciuta in altri paesi europei, figuriamoci oltre oceano.

Problemi seri che, se sottovalutati potrebbero incidere sull'ordine pubblico, unica valvola di sicurezza per qualsiasi ordinamento civile che non voglia ritornare alla legge del taglione.

Affrontare tali fenomeni chiudendosi a riccio o facendo finta di niente non è un atteggiamento serio e responsabile perché non fa altro che spostare in avanti il problema rischiando di farlo aggravare sempre più. Basti pensare ai ghetti che si sono formati nelle grandi metropoli nordeuropee da cui sono scaturiti i maggiori sanguinosi attentati degli ultimi anni nel vecchio continente.

I flussi migratori sono realtà con cui ogni Paese europeo deve imparare a fare i conti, ma occorre una immigrazione controllata al fine di tutelare soprattutto coloro che tentano di giungere, con mezzi di fortuna, alle nostre coste. Immigrazione controllata, non significa mancata accoglienza, ma accogliere il migrante in modo pieno ed effettivo, poiché essa non si esaurisce soltanto con il salvataggio della vita ma sia attualizzata rendendo dignitosa la vita salvata.

Per cercare di dare un ordine a simili fenomeni i poli dell'integrazione e dell'identità sono associati, di solito, alla valorizzazione di due diversi criteri di collegamento di indole personale, che riguardano la *residenza abituale* e la cittadinanza.

Il concetto di residenza abituale non è definito esplicitamente dalle norme europee né dalle convenzioni internazionali derivanti dalla Conferenza dell'Aja. Analizzando entrambi i contesti si è ricavato che la formula «residenza abituale» va ad indicare il luogo in cui la persona di cui trattasi abbia fissato, con voluto carattere di stabilità, il centro principale dei propri interessi, personali e patrimoniali.

Presuppone dei riscontri oggettivi e soggettivi, una relazione fattuale esternamente percepibile dell'individuo con un dato ambiente, accompagnata dall'intenzione dell'interessato di concentrare precisamente in quel luogo i propri interessi. La presenza di un individuo in un dato luogo è rilevante se è corroborata da elementi esteriori socialmente significativi (es. aver locato per un tempo apprezzabile un'abitazione nel Paese ospitante, intrattenere serie relazioni professionali o affettive). È in questo senso che prende forma l'«abitualità». In altri termini che fissi una relazione con il territorio ospitante non episodica o deliberatamente provvisoria.

La cittadinanza, invece, evoca una relazione di natura non sociale, come la residenza abituale, ma politica e culturale.

La nazionalità descrive due aspetti politici della persona. Da un lato descrive l'appartenenza del singolo a una certa comunità politica, da un altro lato esprime il nesso che unisce l'individuo a un complesso di costumi e sensibilità storicamente determinate e proprie di un certo gruppo, quali si esprimono nella lingua usata, nelle fede religiosa.

L'aspetto culturale della cittadinanza che riguarda fattori etnici, storici, climatici che fanno riferimento a un gruppo determinato di persone, concorrono a modellare i caratteri delle norme di cui il gruppo medesimo si dota.

Dare rilievo alla cittadinanza significa far passare in secondo piano il qui e l'ora della vita della persona in questione per premiare un legame che quella persona mantiene con il suo Paese di provenienza.

Il concetto di residenza abituale muove verso l'integrazione, mentre quello di cittadinanza muove verso l'identità.

In realtà queste due spinte non sono chiamate a combattersi a vicenda ma a convivere.

Se da un lato il legame della cittadinanza inquadra in sé una strategia di recupero delle radici del soggetto, dall'altro lato è vero che quelle radici non sempre rivestono soltanto un connotato nazionale. L'identità dell'individuo, e ancora più quella di una formazione sociale complessa come la famiglia, è infatti inevitabilmente un'identità «plurale», frutto della sedimentazione e della combinazione di fattori diversi, di cui l'idea di nazione e il concetto giuridico di nazionalità faticano a fornire una sintesi.

Una persona, nel momento in cui appartiene per cittadinanza a una certa comunità politica nazionale, non cessa per ciò solo di appartenere anche alla comunità di coloro che professano una certa fede religiosa o si riconoscono in un certo credo filosofico, di conseguenza non è semplice stabilire se il vincolo di cittadinanza veicoli l'identità principale dell'interessato o almeno una sua identità significativamente sufficiente.

D'altro lato, una persona che appartiene a una determinata comunità politica potrebbe non riconoscersi in pieno nella cultura che è associata a tale comunità, magari perché appartiene a una minoranza etnica o linguistica: l'applicazione della legge nazionale del soggetto di cui trattasi, o l'attribuzione di giurisdizione alle autorità del Paese di cittadinanza, collocherebbe anche in questo caso l'interessato in un orizzonte giuridico di fatto estraneo alla sua identità culturale effettiva.

Diventa quindi molto difficile acquisire dei criteri certi e sicuri che risolvano i diversi conflitti emergenti.

È evidente che ormai occorre far fronte a questa emergenza con una nuova consapevolezza dell'evoluzione della storia umana che parte, invero, dalla propria storia e cultura. Integrare non significa rinunciare ai propri valori o alla propria identità, ma significa cercare di aprire culturalmente il proprio sistema, avendo la capacità di comprendere e distinguere chi si vuole realmente conformare ai valo-

ri sociali, morali e religiosi che caratterizzano un dato sistema ordinamentale e chi, invece, vuole imporre i propri.

Esiste «la famiglia» così come rappresentativa di una società in un determinato periodo storico caratterizzato da determinati principi e valori.

4.2. Il significato della *familia* in epoca romana

Per iniziare a comprendere il significato di «famiglia» occorre compiere un breve *excursus* storico.

Per i romani il concetto di *familia* rappresenta un'organizzazione stabile, un gruppo con un comune culto religioso ed interessi economici comuni, dotato di una propria unità, che deriva dal potere del *pater familias*.

A lui obbediscono e sono sottoposti al suo potere (= fanno parte della familia) sia discendenti (figli, nipoti) sia estranei, entrati nel gruppo in base a un atto giuridico o in base a una situazione di fatto volontariamente posta in essere (basti pensare ai fili adottati o agli schiavi o alle nuore).

Un simile concetto non è l'unico presente nelle fonti romanistiche. Spesso lo stesso termine acquista un'accezione più ampia e va a indicare un insieme di gruppi, ciascuno separato e guidato da un proprio pater, tutti discendenti da un pater comune e divenuti autonomi con la sua morte. Anche tra loro è presente un legame sebbene più labile di quello che regge ciascuno gruppo autonomo.

La prima forma di famiglia è detta *proprio iure*, mentre la seconda forma *communi iure*.

A questo quadro si aggiunge un'accezione ancora più ampia e sostanzialmente priva di vincoli interni che è la *gens*. Essa è costituita da *familiae* che condividono una risalente discendenza da un capostipite comune e per questo motivo conservano e trasmettono ai propri discendenti un uguale *nomen gentis*.

Secondo Ulpiano la *familia proprio iure* è costituita da «più persone, che sono soggette al potere di una sola persona, per natura o per diritto»¹.

In questo senso si può attribuire il concetto di "organizzazione" al termine «famiglia», «purché sia presente un'identità, purché vi siano criteri di appartenenza riconoscibili, purché vi sia una durata»².

¹ D. 50, 16, 195, 1-5.

In base alla natura, quindi per nascita, sono membri della famiglia i figli e le figlie che, all'interno di un regolare rapporto matrimoniale, sono procreati dal pater o dai suoi sottoposti maschi.

In base al diritto, sono membri della famiglia coloro che entrano a farne parte, per effetto di determinati atti di volontà.

Anche atti in relazione ad una combinazione o ad una sequenza di atti separati, quando sia la combinazione sia la sequenza abbiano una propria unità, data la struttura e dallo scopo (es. *Adoptio*, *adrogatio* e *conventio in manum*).

Con il termine familia, inoltre, i romani indicano anche il complesso di beni che sono in capo al gruppo, che sono usati e amministrati da componenti del gruppo e di cui giuridicamente titolare è il pater.

Infine, la familia è anche l'insieme degli schiavi che, con varie funzioni, fanno parte del patrimonio del gruppo e rientrano nella sua organizzazione³.

Risulta evidente come la familia romana vada oltre al significato che oggi si suole attribuire.

La famiglia può essere intesa come embrione di comunità politica che individua alla sua base comuni diritti e comuni obblighi che legano i membri del gruppo, connessi a un potere interno a ciascuna e sovrastante le sfere individuali.

Per queste ragioni la comunità familiare è considerata preesistente alla *civitas* stessa, antica e moderna. Ed è per queste stesse ragioni che risulta assai delicato il tema delle immigrazioni perché entra a gamba tesa fin nell'ossatura del sistema.

La libertà di flussi migratori influenza, irrimediabilmente anche lo sviluppo della famiglia, che sempre più risente di modelli familiari fondati su tradizioni, norme e religioni molto diverse rispetto ai quelli esistenti nei Paesi ospitanti.

² M. Brutti, *Il diritto privato nell'antica Roma*, Torino, 2011, p. 174.

³ D. 9, 4, 31; D. 21, 1, 1, 1; D. 13, 6, 5, 15.

4.3. La famiglia intesa quale «categoria plurale» Complessità dei modelli familiari europei

La famiglia in Europa è considerata come istituzione plurale⁴.

Per quanto il modello più diffuso resti quello della «*famiglia eterosessuale monogamica fondata sul matrimonio*»⁵, non pochi sono gli Stati membri dell'Unione che ammettono convivenze non matrimoniali con discipline variamente diversificate, sebbene assai spesso similari a quelli dalla famiglia classicamente intesa.

La complessità e diversità dei modelli familiari presenti nei diversi Stati europei sono avallate da parte della stessa Unione, che compie una scelta dichiaratamente pluralista.

Una simile visione, seppure con dei distinguo, appare condivisibile.

Quale ente in cui si sviluppa la persona, la famiglia è già di per sé «categoria plurale, in quanto riflettente il pluralismo insito nella stessa persona umana», «*quale energia vivente assiologicamente polarizzata e a complessità crescente che concentra dentro di sé tutte le sfere della realtà empiricamente data, e quindi una molteplicità assai vasta e una varietà amplissima di esigenze, bisogni, interessi, da quelli più elementari a quelli di grado via via più elevato di ordine razionale e spirituale*»⁶.

La famiglia, quale funzione della persona, non può non riflettere anch'essa siffatta realtà varia e complessa, molteplice e plurale, e conseguentemente assumere conformazioni e atteggiamenti non traducibili in un unico e ripetitivo e costante modello organizzativo.

Lo spazio europeo e le immigrazioni costanti naturalmente accentuano e amplificano giocoforza la dimensione plurale della istituzione familiare, che resta formazione sociale fortemente condizionata e intrinsecamente conformata nei suoi elementi, sia fondanti che costitutivi, dalle tradizioni storico-sociali come pure dalle identità culturali dei contesti nazionali di riferimento, ma un'Europa che si limitasse

⁴ F.D. Busnelli, *Prefazione*, in D. Amram e A. D'Angelo (a cura di), *La famiglia e il diritto fra diversità nazionali ed iniziative dell'Unione Europea* (a cura di), Padova, 2011, p. IX.

⁵ L. Tomasi, *La nozione di famiglia negli atti dell'Unione e della Comunità europea*, in S. Bariatti, *La famiglia nel diritto internazionale privato comunitario*, Milano, 2007, pp. 68, 85; M. Condinanzi e C. Amalfitano, *La libera circolazione della "coppia" nel diritto comunitario*, in S.M. Carbone e I. Queirolo (a cura di) *Diritto di famiglia e Unione Europea*, Torino, 2008, p. 35-36.

⁶ V. Scalisi, «*Famiglia*» e «*famiglie*» in Europa, in *Comp. Dir. Civ.*, 2012, p. 3.

a registrare una realtà familiare disarticolata e dispersa, sicuramente verrebbe meno agli scopi e agli obiettivi suoi propri.

Perché nei Trattati, anche dopo Lisbona, l'Unione Europea è concepita come il luogo privilegiato del massimo dispiegamento delle istanze della persona e dei suoi diritti fondamentali.

Un processo di integrazione parte proprio dalla uniformazione giuridica che coinvolge, prima di tutto, il diritto delle persone e quello della famiglia in particolare.

In questo senso le istituzioni europee, sebbene sprovviste di specifica competenza regolativa, non hanno esitato a porre in essere interventi normativi di armonizzazione, collocati nel diritto internazionale privato, come i summenzionati criteri della cittadinanza e della residenza per risolvere norme in conflitto.

In questo grande cantiere aperto la cultura giuridica può aiutare le scienze sociali a ritrovare il filo conduttore per dare fondamento e unità di senso alle diverse e plurali aggregazioni familiari, per riscoprire l'essenza vitale della famiglia.

Perché «famiglia» è categoria giuridica, ma non anche necessariamente normativa, ossia dettata dall'alto di un diritto fondamentale stabilito, in quanto essa preesiste al diritto positivo, che la trova nella concreta esperienza storico-reale di vita dei consociati⁷, scaturente dal basso, nella forma di un rapporto di necessaria coappartenenza tra persona e comunità.

Come appartenente alle persone che vi danno vita, la famiglia è anzitutto rapporto di necessaria «altruità» e intrinseca «relazionalità», prescindente in quanto tale da ogni presunzione naturalistica, biologica o anche soltanto formale e invece esprime una condizione affettiva e solidaristica di vita dei suoi membri, scissa da ogni individualismo, che porta verso l'egoismo e alla chiusura, e in quanto tale essenzialmente poggiante sulla spiritualità, luogo primario del dispiegamento di ogni strutturale relazionalità.

Come appartenente alla comunità, la famiglia è formazione sociale, in posizione sottordinata e servente rispetto ai suoi membri, con funzione socializzante e *lato sensu* educativa, quale spazio ideale e protetto di autoespressione e realizzazione, promozione e crescita

⁷ V. Scalisi, «Famiglia» e «famiglie» in *Europa*, cit., p. 15; con particolare riferimento all'art. 29 Cost., P. Rescigno, *Proprietà e famiglia*, Bologna, 1971, p. 145; Cicerone, *De officiis*, 1.17.54.

della personalità umana nella molteplicità e varietà delle sue manifestazioni attive, esistenziali ed affettive.

In questo senso la comunità-famiglia gode una propria intrinseca e costitutiva giuridicità⁸, parte di quella più vasta e complessa normatività sociale rappresentata dal tipo e dallo stile di vita della comunità e che come un *continuum* concreto e mobile incessantemente scorre nell'esperienza storico-reale della vita associata.

Pertanto la ricerca di un modello familiare da porre come base di un riformato e uniforme diritto di famiglia europeo non è operazione che possa compiersi in astratto, ma solo attingendo al costume e allo stile di vita dei popoli europei, al fine di cogliere ciò che assume i tratti identificativi della formazione sociale realizzativa delle istanze fondamentali della persona considerata nella totalità e molteplicità delle sue espressioni e manifestazioni attive.

4.4. La necessità di «ordinare» la mobilità degli individui

Per una persona che sposta il proprio orizzonte di vita da un Paese a un altro, il godimento di uno status o di un diritto fondato su una relazione familiare può risultare ostacolato dal carattere di estraneità che lo status o il diritto in questione vengono fatalmente a rivestire.

Quando diverse esperienze giuridiche statali hanno astrattamente vocazione a valutare le vicende giuridiche di una medesima persona, sorge la concreta necessità di coordinare fra loro tali valutazioni, vuoi per risolvere i conflitti, vuoi per promuovere, dove possibile, un'armonica coesistenza.

Quando ricorrono elementi di internazionalità, potrebbe ad esempio non essere agevole per una persona che versi in una situazione di bisogno sapere se, e a quali condizioni, essa possa pretendere di ottenere da un congiunto le necessarie prestazioni alimentari. Per ragioni simili, potrebbe non essere chiaro se un rapporto giuridico, costituitosi in un certo Paese per effetto di un provvedimento delle autorità locali o col loro concorso, come avviene, ad esempio, per il rapporto che lega il *kafil al makfoul* nel diritto islamico della *kafala*⁹, sia ammesso

⁸ F. D'Agostino, *La giuridicità costitutiva della famiglia*, in Id., *Una filosofia della famiglia*, Milano, 2003, p. 99 ss.

⁹ La *Kafala* è un istituto giuridico del diritto islamico attraverso il quale un giudice affida la protezione e la cura di un minore (*makfoul*) ad un soggetto (*kafil*); quest'ultimo, nella maggioranza dei casi rappresenta un parente che curerà la crescita e l'istruzione

a produrre i suoi effetti anche in un altro Paese, in particolare quello in cui le persone coinvolte vengano in un certo momento a stabilirsi¹⁰.

Per i Paesi verso i quali più intensamente si dirigono i flussi migratori, affrontare le difficoltà e le incertezze descritte contribuisce a «ordinare» la mobilità degli individui, agevolando la soluzione dei problemi che ad essa si ricollegano e innalzando la certezza del diritto¹¹.

Solo un ordinamento «aperto» e «sensibile» alle valutazioni provenienti da esperienze giuridiche straniere, può tutelare effettivamente i diritti fondamentali dell'individuo nelle situazioni caratterizzate da elementi di internazionalità¹².

del minore (privato temporaneamente o stabilmente del proprio ambiente familiare), pur non creando alcun legame parentale tra gli stessi e senza rescindere il vincolo di sangue del minore con la famiglia d'origine. I coniugi attraverso la *kafalah* (ma l'istituto può trovare esplicitazione anche quando il rapporto nasce monogenitorialmente), s'impegnano davanti ad un giudice, a provvedere alle esigenze di vita di un *makful* (minore abbandonato); questi non entrerà a far parte giuridicamente della famiglia che lo accoglie e non acquisisce né il nome né tanto meno i diritti ereditari del *kafil* (ad eccezione del caso in cui non sia egli stesso, attraverso una dichiarazione testamentaria, ad inserire il *makful* nel proprio testamento, equiparandolo ad uno dei suoi eredi). Per la dottrina si v. R. Senigaglia, *Il significato del diritto al ricongiungimento familiare nel rapporto tra ordinamenti di diversa "tradizione". I casi della poligamia e della kafala di diritto islamico*, in *Eur. dir. priv.*, 2014, p. 533 s.; M. Spoletini, *Possibilità di ricongiungimento familiare anche per gli affidatari in kafalah*, in *Giur. it.*, 2014, p. 541 s.; M. Baktash, *I giudici italiani alal prova con l'istituto della kafalah*, in *Fam. dir.*, 2018, p. 300 s.; R. Benigni, *Identità culturale e regolazione dei rapporti di famiglia tra applicazioni giurisprudenziali e dettami normativi*, in *Statoechiase.it*. Per la giurisprudenza si v. Cass., 2 febbraio 2015, n. 1843, in *Ced. Cass.*, 2015; Cass., 18 marzo 2014, n. 6204, in *Ced. Cass.*, 2014; Cass., 22 maggio 2014, n. 11404, in *Ced. Cass.*, 2014; Cass., sez. un., 16 settembre 2013, n. 21108, in *Ced. Cass.*, 2013; Cass., 1 marzo 2010, n. 4868, in *Ced. Cass.*, 2010; Cass., 28 marzo 2008, n. 7472, in *Mass. giur. it.*, 2008; Cass., 4 novembre 2005, n. 21395, in *Mass. giur. it.*, 2005.

¹⁰ Interessante è la giurisprudenza in tema di ricongiungimento familiare, Cass., 22 gennaio 2019, n. 1665, in *Ced. Cass.*, 2019; Cass., 15 gennaio 2019, n. 781, in *Ced. Cass.*, 2019; Cass., 2 ottobre 2018, n. 23957, in *Ced. Cass.*, 2018; Cass., ord., 22 febbraio 2018, n. 4379, in *Mass. Red.*, 2018; Cass., 24 novembre 2017, n. 28154, in *Corr. giur.*, 2018, p. 278; Cass., 22 luglio 2015, n. 15362, in *Ced. Cass.*, 2015. Per la dottrina si v. in particolare R. Palladino, *Il ricongiungimento familiare nell'ordinamento europeo: tra integrazione del mercato e tutela dei diritti fondamentali*, Bari, 2012.

¹¹ P. Franzina, *L'identità giuridico culturale della famiglia migrante nel diritto internazionale privato*, A. Annoni e P. Mori (a cura di), *I diritti delle famiglie migranti fra integrazione e tutela della diversità*, Torino, 2013, p. 160 ss.

¹² Ad esempio, il diritto del minore di crescere in un contesto familiare in cui ne siano assicurati l'educazione e il mantenimento, espressamente previsti dall'art. 30 Cost. e

L'integrazione sociale del migrante e il rispetto della sua identità culturale sembrano rappresentare oggi le polarità fra le quali si muove il dibattito sui movimenti migratori che caratterizzano gli ultimi anni. Del resto, questi sono gli ambiti in cui si muovono le norme di diritto internazionale privato in tema di persone e famiglie e le norme adottate dall'Unione Europea in materia di cooperazione giudiziaria contenute all'interno dell'art. 81 TFUE.

Per quanto riguarda in particolare il ricongiungimento familiare, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo è alquanto diversificata, ma nondimeno ha individuato alcuni fattori che devono essere presi in considerazione per effettuare il bilanciamento degli interessi in gioco, tenuto conto la diversità di ogni caso concreto. Tra questi si possono trovare la misura in cui la vita familiare sia effettivamente interrotta, la natura dei legami con il Paese ospitante e il grado di integrazione delle persone interessate, l'esistenza di ostacoli insormontabili a che la famiglia viva nel Paese d'origine di uno dei congiunti e di fattori riguardanti il controllo dell'immigrazione o considerazioni di ordine pubblico che depongano in favore dell'esclusione¹³.

In pratica, nella valutazione della proporzionalità, «*la bilancia sembra pendere verso un ampio riconoscimento del margine di apprezzamento statale*»¹⁴. Rispetto a situazioni specifiche, invece, come quella dei rifugiati e dei minori, la Corte europea dei diritti dell'uomo segue un orientamento garantista dei diritti dell'individuo maggiore. La corte ha evidenziato che l'unità della famiglia costituisce un diritto essenziale del rifugiato e il ricongiungimento familiare una condizione indispensabile per consentire a persone che hanno subito persecuzioni di potere riprendere una vita normale¹⁵.

dalla Convenzione delle Nazioni Unite dei diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, rischierebbe di essere menomato se i provvedimenti adottati all'estero per realizzare in concreto quel diritto fossero condannati in via pregiudiziale a non produrre effetto in Italia.

¹³ CEDU, 5 settembre 2000, n. 44328/98, *Solomon c. Paesi Bassi*.

¹⁴ P. Mori, *Brevi note sull'unità della famiglia e sul diritto al ricongiungimento familiare in Europa*, in A. Annoni e P. Mori (a cura di), *I diritti delle famiglie migranti fra integrazione e tutela della diversità*, Torino, 2013, pp. 91-92.

¹⁵ CEDU, 10 luglio 2014, ricorso n. 52701/09, *Mugenzi c. Francia*; CEDU, 10 luglio 2014, ricorso n. 2260/10, *Tanda-Muzinga c. Francia*; CEDU, 10 luglio 2014, ricorso n.19113/09, *Senigo Longue et autres c. Francia*.

4.5. La difficoltà dell'integrazione. Il caso della poligamia

È in un simile contesto che la massiccia e crescente immigrazione di individui e famiglie verso l'Unione europea, verificatasi negli ultimi decenni, ha riportato all'attenzione della società e delle sue organizzazioni il fenomeno, prima limitato a casi marginali, evidenziando con tutta la sua forza le difficoltà di integrazione tra individui, divisi su piani culturali molto diversi tra loro.

Questo non significa che la soluzione migliore sia la chiusura delle frontiere, in un sistema mondiale globalizzato risulterebbe impossibile da attuare e comporterebbe un dispendio di risorse inutile. Significa, invece, avere la consapevolezza della diversità e su questa base muoversi verso una integrazione sostanziale e non solo formale. Il rischio, altrimenti, è di promuovere appiattimenti forzati su polveriere sempre accese con l'alta probabilità di una loro deflagrazione all'interno delle società umane. Solo nella consapevolezza delle diversità è possibile giungere ad una convivenza pacifica. Diversità non è discriminare qualcuno ma cogliere le sue potenzialità per strutturare al meglio i nuovi agglomerati sociali che per forza di cose sono sempre più multietnici e multireligiosi.

Preso atto di questo quadro, va da sé che bisogna limitare, laddove sia necessario per la tutela di un valore superiore, il riconoscimento di determinati fenomeni giuridici all'interno di quei sistemi che sono culturalmente diversi. Non si può ammettere un valore sociale, normale in una determinata società, in un'altra se questo mina un principio fondamentale per la convivenza pacifica della collettività, quale l'ordine pubblico.

Ad esempio, l'applicazione incondizionata della *Sharia*, diritto di origine divina secondo la concezione musulmana, nel nostro sistema, che tollera qualsiasi forma di religione e confessione religiosa, potrebbe comportare rischi per la tenuta dell'ordinamento giuridico, fondato su principi differenti. Alcune disposizioni della *Sharia*, infatti, sono illegittime alla luce della Costituzione stessa per quel che concerne il diverso trattamento di uomini e donne in materia di capacità processuale, matrimonio, famiglia e successioni¹⁶.

¹⁶ E. Falletti, *L'impatto culturale dell'immigrazione islamica sull'ordinamento giudiziario italiano: alcune riflessioni*, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, 2016, p. 19; P. Palermo,

Elemento centrale del dibattito sembra dover essere il matrimonio, istituto giuridico di straordinaria importanza, per lo sviluppo delle nuove famiglie e per l'integrazione di queste in altri sistemi giuridici.

A differenza del matrimonio canonico occidentale, considerato quale sacramento, secondo l'ordinamento islamico esso è invece un contratto, anche se celebrato con un rito religioso. In questo senso, il matrimonio per il musulmano diventa dovere religioso, al quale può sottrarsi solo se non avesse una adeguata autonomia economica per sposarsi¹⁷.

Ma anche se la *Sura* consente al credente musulmano di potere prendere fino a quattro mogli legittime, il matrimonio islamico non fa confuso con la poligamia.

La giurisprudenza italiana conferma tale posizione distinguendo le due entità, permettendo la trascrizione nei registri di stato civile dei soli matrimoni celebrati all'estero secondo il rito islamico, esclusivamente se tali matrimoni non violino l'ordine pubblico interno ovvero norme imperative quali il divieto di poligamia¹⁸.

La stessa Corte di Strasburgo ha stabilito che ciascuno Stato membro della Convenzione europea dei diritti dell'uomo può legittimamente prevenire l'applicazione nella sua giurisdizione di discipline privatistiche di ispirazione religiosa pregiudizievoli all'ordine pubblico e ai valori della democrazia, senza che per questo possa essere leso il diritto alla libertà del proprio credo religioso¹⁹.

In Italia, i matrimoni poligamici sono vietati perché contrari al principio di uguaglianza tra i coniugi previsto in Costituzione agli artt. 3 e 29, in cui gli stessi debbono ricevere trattamenti eguali secondo dignità umana.

Parità coniugale e famiglia multiculturale in Italia, in *Fam. dir.*, 2011, p. 628; S. Ferrari, *Lo spirito dei diritti religiosi*, Bologna, 2002, p. 153.

¹⁷ N. Colaiani, *Diritto pubblico delle religioni*, Bologna, 2012, p. 261.

¹⁸ Per tutte Cass., ord., 28 febbraio 2013, n. 4984, in *Ced. Cass.*, 2013; Cass., 2 marzo 1999, n. 1739, in *Mass. Giur. it.*, 1999; Cass., 22 febbraio 1990, n. 1304 in *Mass. Giur. it.*, 1990; Cass., 21 febbraio 1956, n. 488, in *Giust. civ.*, 1956, p. 1066.

¹⁹ CEDU, 23 febbraio 2016, n. 6845/13, *Pajic c. Croazia*, in *Giur. it.*, 2016, p. 11; CEDU, 31 gennaio, 2006, *Ro.Da. e altri c. Paesi Bassi*, in *Mass. red.*, 2009; CEDU, 13 settembre 2005, n. 77710, *H.N. c. Polonia*, in *Fam. pers. succ.*, 2006, p. 92; CEDU, 13 febbraio 2003, *Refah Partisi c. Turchia*, app. n. 41340/98.

Lo stesso codice penale, all'art. 556, prevede lo specifico delitto di poligamia, salvaguardia dell'interesse dello Stato a che la famiglia sia fondata su un matrimonio monogamico.

La poligamia contiene in sé il «germe della diseguaglianza» e colpisce profondamente i valori propri delle società occidentali democratiche, fondate sul principio della monogamia²⁰.

Tuttavia, l'effettiva applicabilità dei principi costituzionali dell'uguaglianza matrimoniale potrebbe essere alquanto complessa poiché si pone in contrasto con la supremazia patriarcale presente nel diritto islamico, principio fondante per molti immigrati di religione musulmana.

Si aprirebbe un doppio problema: da un lato la diseguaglianza di trattamento tra la «prima moglie» e le «altre mogli», poiché nel nostro ordinamento solo il primo matrimonio può essere trascritto mentre gli altri, seppure legittimi sotto un profilo religioso, risulterebbero contrari all'ordine pubblico interno. Dall'altro lato questa circostanza ammetterebbe, indirettamente l'esistenza di una «poligamia di fatto». *«Tale situazione non disincentiverebbe l'estendersi di questa pratica, ma al contrario ne consentirebbe la diffusione garantendo impunità a chi viola la legge italiana, avvalendosi delle specificità del matrimonio religioso e dell'assenza di intese ex art. 8 Cost. tra lo Stato italiano e la comunità islamica»*²¹, ottenendo l'effetto contrario ai valori che caratterizzano il nostro sistema, perché avremmo figli di serie a e figli di serie b, mogli di serie a e mogli di serie b. La protezione di questi individui c.d. deboli risulta di primaria importanza rispetto alle ragioni culturali che consentono la discriminazione di genere. Da un lato non sussiste il riconoscimento della reciprocità della condizione poliandrica rispetto a quella poligamica, nonostante il Corano preveda che il marito possa avere fino a quattro mogli garantendo loro il medesimo trattamento. Dall'altro lato si concretizzerebbe una discriminazione intollerabile, nel nostro sistema, tra la prima moglie e la seconda e tra i nati dalla prima moglie e quelli nati dalla seconda, escludendo questi ultimi da tutti i benefici familiari.

La giurisprudenza è intervenuta con una sentenza, che per i più è solo «fonte di problemi per tutte le persone coinvolte», una sorta di «fami-

²⁰ E. Falletti, *L'impatto culturale dell'immigrazione islamica sull'ordinamento giudiziario italiano: alcune riflessioni*, cit., p. 22.

²¹ E. Falletti, *L'impatto culturale dell'immigrazione islamica sull'ordinamento giudiziario italiano: alcune riflessioni*, cit., p. 23.

glia monogamica con appendici poligamiche», ma che ha ritenuto necessario applicare un'interpretazione del concetto di ordine pubblico più flessibile e maggiormente conforme al principio costituzionale di uguaglianza, in forza del quale sarebbe possibile riconoscere alcuni effetti ai matrimoni poligamici a favore delle parti deboli nel bilanciamento delle posizioni giuridiche delle parti²².

Tale sentenza, seppure non condivisibile su molteplici aspetti, appare il frutto necessario di una società che richiede una disciplina normativa più coerente ai fenomeni sociali di recente formazione, soprattutto se è limitata alla protezione dell'interesse per il figlio minore.

Il fenomeno migratorio deve necessariamente essere spogliato da quel perbenismo ipocrita che sta caratterizzando diverse posizioni politiche. Occorre far fronte ad eventi complessi non nascondendo la polvere sotto il tappeto ma cercando di affrontare tutte le problematiche che tali eventi portano con sé. Solo con la piena consapevolezza delle diversità si potrà dar seguito ad una effettiva integrazione volta alla reale accoglienza e convivenza pacifica tra popoli.

²² App. Torino, 18 aprile 2001, in *Dir. Fam.*, 2001, p. 1492.; P. Palermo, *Parità coniugale e famiglia multiculturale*, cit., p. 1879.

5. Lo status di cittadino dell'Unione è (ancora) destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri?

Martina Menghi

*Un jour viendra où vous toutes, nations du continent,
sans perdre vos qualités distinctes et votre glorieuse individualité,
vous vous fondrez étroitement dans une unité supérieure,
et vous constituerez la fraternité européenne.*

(VICTOR HUGO, 1849)

5.1. Introduzione

Uno dei punti più critici delle negoziazioni tra l'Unione europea ed il Regno Unito, volte a definire le loro relazioni a seguito dello storico voto nel referendum tenuto il 23 giugno 2016, riguarda i diritti dei cittadini europei residenti nel Regno Unito, nonché quelli dei cittadini britannici residenti negli altri Stati membri dell'UE. La questione è particolarmente spinosa e complessa poiché da essa dipendono le sorti di svariati milioni di persone¹. Si considera inoltre particolarmente difficile definire lo status dei cittadini britannici che si troveranno ad essere, per la prima volta nella storia dell'UE, degli ex cittadini europei². Dal contesto attuale si intuisce l'importanza e l'attualità di una riflessione sulla cittadinanza europea.

¹ Sono oltre un milione i cittadini britannici che risiedono in altri Stati membri dell'UE, e sono quasi tre i cittadini di altri Stati membri che risiedono nel Regno Unito. I dati sono disponibili al seguente collegamento: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-uk-leaves-the-eu-36745584>.

² Malgrado non manchi l'idea proposta da alcuni – senz'altro originale – di permettere ai cittadini britannici di conservare i benefici della cittadinanza europea nonostante la Brexit. Sul punto si veda: <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/david-davis-british-eu-citizenship-keep-post-brexit-leave-european-union-plans-proposals-a8033686.html>.

Parafrasando una celebre pronunzia della Corte di Giustizia, nel presente contributo ci si interroga sull'attualità dell'affermazione del carattere fondamentale di questa cittadinanza³. La pronunzia del giudice dell'UE è in effetti relativamente recente (resa poco meno di quindici anni fa) se la si considera nel contesto della lunga storia dell'integrazione europea. Nel frattempo è stato adottato il Trattato di Lisbona, che per la prima volta prevede un esplicito catalogo di diritti del cittadino, nell'attuale Articolo 20 TFUE. L'ultima riforma dei Trattati, datata ormai dieci anni, non è che il risultato di una evoluzione giustamente definita "*complessa e faticosa*"⁴.

Oltre che per la sua attualità, il tema della cittadinanza europea è rilevante per la lampante, e per certi versi imperdonabile, ancora troppo diffusa inconsapevolezza circa le sue sfumature ed il suo contenuto. In cosa consiste la cittadinanza europea e qual è la sua portata così rivoluzionaria ed imprescindibile? Quali sono le sue implicazioni, che, nonostante le difficoltà interpretative, contribuiscono a renderla irrinunciabile per coloro a cui è attribuita?

Si tratta senza dubbio di un *unicum* nel diritto internazionale. Ciò non rappresenta una novità per l'UE, che sistematicamente dà luogo ad istituti e forme di integrazione "senza precedenti". La cittadinanza corrisponde a qualcosa di "secondario" dal punto di vista cronologico e concettuale, oppure è presente fin dagli albori della storia della costruzione europea?

Approcciarsi a queste questioni impone un ordine di considerazioni di varia natura. Essa induce a delle riflessioni e considerazioni giuridiche, ed inevitabilmente anche politiche.

Vi sono tre idee fondamentali che fanno da filo conduttore nella presente analisi. Innanzitutto la necessità di chiarire il contenuto della cittadinanza, il nucleo essenziale di diritti che da essa discendono, ci si chiede quali sono i diritti, il cui godimento deve essere garantito dagli Stati membri ai cittadini europei in modo "reale ed effettivo"⁵(1).

In secondo luogo ci si sofferma sulla esigenza da un punto di vista giuridico, oltre che per certi versi anche politico, di distinguere tra i cittadini europei da un lato ed i cittadini non europei, ovvero origina-

³ CGCE, 20 settembre 2001, *Rudy Grzelczyk c./ Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, causa C-184/99.

⁴ L. Daniele, *Diritto dell'Unione europea*, Giuffrè, 2014, p. 1.

⁵ CGUE, 8 marzo 2011, *Gerardo Ruiz Zambrano c./ Office national de l'emploi*, causa C-34/09, punto 43.

ri di Stati terzi. Al buon giurista questo "esercizio" sembrerà del tutto banale, tuttavia non si può ignorare che ancora troppa confusione regni nell'opinione pubblica circa le differenze tangibili tra queste due categorie (2).

Infine, si vuole mettere in luce come, malgrado i luoghi comuni circa l'assoluta predominanza della dimensione economica dell'Unione su quella "sociale", l'idea di attribuire uno status specifico al cittadino non sia una novità, ma piuttosto un elemento costante (3).

5.2. Le prerogative della cittadinanza europea

La cittadinanza sovranazionale è qualcosa di eccezionale e senza precedenti, un unicum che costituisce al giorno d'oggi anche una fonte di ispirazione per altre forme di integrazione e cooperazione sovranazionali come ad esempio il Mercosur (il Mercato Comune dell'America del Sud)⁶.

Essa attribuisce dei diritti a chi la possiede, che sono enumerati nell'Articolo 20 TFUE, il quale prevede a ben vedere una vera e propria "lista". Tuttavia, grazie all'interpretazione della Corte di Giustizia, come spesso accade nel diritto dell'UE, la portata di tali diritti è stata ulteriormente sviluppata e chiarita.

Nella sentenza Zambrano⁷ la Corte ha affermato che gli Stati membri non possono adottare provvedimenti nazionali *"che abbiano l'effetto di privare i cittadini dell'Unione del godimento reale ed effettivo dei diritti attribuiti dal loro status di cittadini dell'Unione"*. Ci si chiede appunto se i diritti in questione, ovvero quelli derivanti dallo status di cittadino dell'Unione, corrispondano a quelli elencati nell'Articolo 20 TFUE o se non vi sia piuttosto la possibilità di individuare un nucleo fondamentale e irrinunciabile di diritti del cittadino. Va rilevato che l'espressione utilizzata nella versione francese, che è la lingua di lavoro del giudice dell'UE, è leggermente diversa: il diritto dell'Unione impedisce agli Stati membri di adottare misure che abbiano *"pour effet de priver les citoyens de l'Union de la jouissance effective de l'essentiel des droits conférés par leur statut de citoyen de l'Union"*. In questo senso la traduzione italiana ha fatto perdere a questa importante affermazione

⁶ Le informazioni relative alla finalità di stabilire una cittadinanza regionale nel Mercosur sono disponibili al seguente collegamento: <http://www.mercosul.gov.br/lo-mercossul-na-vida-do-cidadao/estatuto-da-cidadania>.

⁷ CGUE, Zambrano, cit., p. 43.

una parte della sua specificità. In effetti il riferimento è al godimento effettivo dell'essenziale dei diritti conferiti al cittadino europeo. A cosa corrisponde dunque tale nucleo essenziale? Le risposte fornite dalla dottrina non sono univoche. La Corte purtroppo non si è pronunciata in maniera più esplicita, facendo riferimento a tale nucleo essenziale senza definirlo.

In questo senso, nell'attesa di un ulteriore chiarimento giurisprudenziale, la dottrina ha dedotto dalle successive pronunzie della Corte⁸ l'attitudine della cittadinanza europea a conferire dei diritti solo ed esclusivamente in presenza di "circolazione".

Alcuni interpreti potrebbero storcere il naso di fronte a questa constatazione, chiedendosi se davvero sia giusto che l'UE si interessi soltanto ai cittadini che fanno uso della libertà di circolazione, o se non debba piuttosto interessarsi a tutti i suoi cittadini. Per quanto un simile ordine di osservazioni possa lasciare spazio a discussioni filosofico-politiche affascinanti e di grande interesse, non si può fare a meno di osservare che è il diritto dell'UE stesso a non essere applicabile alle situazioni puramente interne. In questo senso, l'interpretazione del giudice dell'Unione appare più che coerente nel contesto in cui è stata resa. Invece di criticare l'Unione per il suo interesse "limitato" ad una fetta dei suoi cittadini, i più accesi nemici dell'UE potrebbero invece chiedersi se non valga piuttosto la pena di permettere all'Unione di interessarsi a tutti i cittadini europei; ed in questo sono gli Stati membri, i "signori dei Trattati", gli unici a poter permettere un simile cambiamento ed una svolta epocali.

Si noti d'altronde che questa affermazione viene smorzata dalla Corte tramite il ricorso alla categoria della "circolazione potenziale". In più di un caso la Corte ha riconosciuto l'idoneità della cittadinanza europea ad attribuire dei diritti anche a dei bambini, che non avevano mai lasciato il territorio dello Stato membro di cui avevano la nazionalità (e dunque grazie al quale avevano la cittadinanza europea). La Corte si è spinta dunque ben oltre, secondo alcuni osservatori forse troppo lontano. Ma ciò dimostra come ora tocchi agli Stati consentire alla cittadinanza europea di evolversi e progredire ulteriormente.

Ovviamente l'affermazione dei diritti non significa certo che essi siano incondizionati o illimitati. Nessuna fonte enumera esplicitamente i doveri dei cittadini europei in quanto tali, non vi è un elenco

⁸ CGUE, 5 maggio 2011, *Shirley McCarthy c./ Secretary of State for the Home Department*, causa C-434/09.

simile all'Articolo 20 al "negativo". La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea pone però il principio in base al quale "[i]l godimento di questi diritti fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future", come si legge nel Preambolo.

D'altronde, come ancora prima della istituzione della cittadinanza europea la Corte ha sottolineato che i diritti legati alla libertà di circolazione delle persone non sono certo illimitati, lo stesso vale per gli esercizi derivanti dalla cittadinanza europea. L'Articolo 20 precisa espressamente che i diritti che vengono conferiti ai cittadini dell'Unione si esercitano "secondo le condizioni e i limiti definiti dai trattati e dalle misure adottate in applicazione degli stessi"⁹.

La cittadinanza europea è una cittadinanza "derivata" nel senso che la sua attribuzione è direttamente ed imprescindibilmente collegata al possesso della cittadinanza di uno Stato membro.

Per quanto riguarda l'acquisizione dunque è fondamentale la competenza statale, poiché sono gli Stati - come risulta da un principio del diritto internazionale - gli unici competenti a determinare i modi di acquisto e di perdita della cittadinanza.

Tuttavia, nella storica sentenza Rottman¹⁰, la Corte dell'UE si è pronunciata sulla competenza degli Stati in materia, stabilendo che nell'esercizio della loro competenza gli Stati devono rispettare il diritto dell'Unione. Con tale pronuncia la Corte ha senz'altro posto un ulteriore principio rivoluzionario.

Questa decisione si rivela drammaticamente attuale alla luce della Brexit. È stata avanzata l'idea, da parte di alcuni politici nonché dalla dottrina¹¹, di consentire ai cittadini britannici residenti in altri Stati membri di permettere di "salvaguardare" la propria cittadinanza europea nonostante l'uscita del Regno Unito dall'Unione. Il rinvio pregiudiziale è stato recentemente presentato davanti la Corte di Giustizia¹². Il giudice dell'UE sarà pertanto chiamato a pronunciarsi

⁹ Come ricorda la Corte nella sentenza 11 novembre 2014, *Elisabeta Danó e Florin Danó c./ Jobcenter Leipzig*, causa 333/13, p. 60.

¹⁰ CGUE, 2 marzo 2010, *Janko Rottman c./ Freistaat Bayern*, causa C-135/08.

¹¹ M. Dawson, D. Augenstein, *Brexit: Time for a further Decoupling of European and National Citizenship?*, disponibile al seguente collegamento: <https://verfassungsblog.de/brexit-decoupling-european-national-citizenship/>.

¹² L'avvocato inglese Jolyon Maughan, che nella causa principale all'origine del rinvio alla CGUE da parte del giudice olandese, illustra il caso, nonché le motivazioni che lo hanno spinto a difendere i cittadini britannici all'origine del ricorso, in un articolo di

sull'interpretazione dell'Articolo 20. Può questa disposizione essere interpretata nel senso *che "if you stop being a national of a member state because your state ceases to be a member of the EU – Brexit, in other words – might you still retain your EU citizenship?"*.

5.3. La necessità di distinguere tra libertà di circolazione ed immigrazione

Si impone senza dubbio un chiarimento terminologico, concettuale e soprattutto giuridico. Per alcuni apparirà forse superfluo, tuttavia vale la pena ribadirlo: vi è una profondissima differenza tra la libertà di circolazione nell'Unione da parte dei cittadini europei e l'immigrazione da parte dei cittadini originari di Stati terzi, non membri dell'Unione¹³. Ciascuno degli Stati membri dispone di una competenza esclusiva nei confronti della gestione dell'immigrazione di questi ultimi, ad esempio è possibile stabilire delle "quote" di ingresso¹⁴. Una simile prerogativa è del tutto esclusa quando si tratta di cittadini europei: nessuno Stato può fissare o decidere quanti cittadini originari di altri Stati membri dell'UE possono stabilirsi sul suo territorio¹⁵.

Per questo invece che di parlare di "immigrazione intra-europea" sarebbe preferibile ricorrere all'espressione "circolazione e/o mobilità dei cittadini dell'UE". Si vuole qui ricorrere ad un provocatorio ma efficace parallelismo. Con le dovute precauzioni, ovvero tenendo conto delle ben note e marcate differenze che esistono tra l'UE e gli

cui è autore. La sua riflessione è disponibile al seguente collegamento: https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/jan/18/dutch-case-britons-eu-rights-brex-it-uk-citizens?CMP=Share_AndroidApp_Copy_to_clipboard.

¹³ M. Menghi, J. Quéré, *La libre circulation des européens. Etat des lieux d'un droit fantasmé*, disponibile al seguente collegamento: <http://www.institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/libertecirculation-menghiquere-ijd-nov16.pdf>.

¹⁴ Una evidente illustrazione proviene dal mondo del calcio. Ogni federazione o lega nazionale può stabilire un tetto massimo di giocatori extra-comunitari che possono giocare per squadra del campionato nazionale. Possibilità invece impedita come enunciato dalla Corte nella sentenza del 15 dicembre 1995, *Union royale belge des sociétés de football association ASBL e altri c./ Jean-Marc Bosman e altri*, causa C-415/93.

¹⁵ Ben inteso, la possibilità di fissare regimi transitori, al momento dell'allargamento e dell'adesione all'UE da parte di nuovi Stati membri, è una possibilità di ciascuno Stato. Tuttavia, una volta esaurita la questa fase, i cittadini dei nuovi Stati devono avere gli stessi diritti dei cittadini di qualsiasi altro Stato membro.

Stati, si potrebbe comunque osservare che, come all'interno di un medesimo Stato non si parla di certo di "immigrazione" da alcune zone verso altre – spesso da quelle più povere verso quelle più sviluppate, si pensi ad esempio dal Sud al Nord Italia o dall'Est all'Ovest della Germania, anche all'interno dell'UE il concetto di immigrazione dovrebbe ormai essere superato. Come secoli or sono suggeriva Victor Hugo, le nazioni europee sono destinate a congregarsi, unirsi ed amalgamarsi: *"vous vous fondrez étroitement dans une unité supérieure [...] absolument comme la Normandie, la Bretagne, la Bourgogne, la Lorraine, l'Alsace, toutes nos provinces, se sont fondues dans la France"*¹⁶.

Per via delle notevoli differenze tra "immigrazione" (dei cittadini di Stati terzi) da un lato e "circolazione" (dei cittadini degli Stati membri) dall'altro, è auspicabile invitare a non guardare ai cittadini europei originari di altri Stati membri come degli "stranieri".

Insomma, non ci si dovrebbe aspettare che il cittadino europeo che fa legittimo esercizio della propria libertà di circolazione, possa sentirsi un "migrante" all'interno di una Unione, che gli attribuisce una cittadinanza e gli riconosce per certi aspetti, a cominciare dal principio di non-discriminazione¹⁷, lo stesso status dei cittadini dello Stato ospitante, suoi "concittadini", poiché per l'appunto anch'essi cittadini europei¹⁸.

Si potrebbe comprensibilmente obiettare che all'interno dei confini di un unico Stato non si possa parlare di immigrazione perché si tratta di un unico popolo, quindi sarebbe un evidente paradosso. Tuttavia, se si analizzano gli elementi costitutivi di un popolo, non si può certo prescindere dal possesso di una medesima cittadinanza, che è indubbiamente uno degli imprescindibili requisiti alla base della sua individuazione.

Lungi dal voler qui asserire che i cittadini dell'UE costituiscono un unico popolo, d'altronde i Trattati stessi parlano di "popoli" al

¹⁶ Letteralmente: *"vi fonderete in maniera stretta in un'unità superiore [...] assolutamente come Normandia, Bretagna e Borgogna, tutte le nostre province, si sono fuse nella Francia"*.

¹⁷ La portata di tale principio è di straordinaria rilevanza. D'altronde la storia insegna che in vari Stati federali la cittadinanza nazionale è stata progressivamente costruita assumendo come punto di partenza il divieto di discriminazione tra gli Stati federati. Così è successo ad esempio negli Stati Uniti o in Svizzera. J. P. Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, 2015, pp. 113-114

¹⁸ La disciplina della circolazione dei cittadini dell'UE e dei membri della loro famiglia sul territorio dell'Unione è contenuta nella direttiva 2004/38/CE.

plurale¹⁹, si può comunque osservare la presenza di una transizione – prima giuridica che politica – verso il superamento delle divisioni tra i popoli che la compongono, a livello appunto giuridico, economico, politico e per certi versi anche culturale. Ben inteso, ciò non vuol certo dire rinunciare alle preziose identità culturali nazionali – la quale importanza l’UE riconosce e promuove. Si vuole semplicemente osservare come la “storia” comune delle nazioni che via via hanno aderito all’UE contribuisca ad avvicinare, di fatto, e riuscendo al tempo stesso a preservare ciascuna della propria specificità, anche le varie culture nazionali.

Se non altro a livello di valori condivisi, componente imprescindibile della cultura nazionale²⁰.

Le parole dell’Avvocato generale Poiares Maduro nelle sue conclusioni nella causa Rottman sono illuminanti:

“La cittadinanza dell’Unione presuppone la cittadinanza di uno Stato membro, ma è anche una nozione giuridica e politica autonoma rispetto a quella di cittadinanza nazionale. La cittadinanza di uno Stato membro non consente solo l’accesso al godimento dei diritti conferiti dal diritto comunitario, essa ci rende cittadini dell’Unione. La cittadinanza europea costituisce inoltre qualcosa in più di un insieme di diritti che, di per sé, potrebbero essere concessi anche a coloro che non la possiedono. Essa presuppone l’esistenza di un collegamento di natura politica tra i cittadini europei [...]. Tale nesso politico unisce [...] i popoli dell’Europa. Esso si fonda sul loro impegno reciproco ad aprire le rispettive comunità politiche agli altri cittadini europei e a costruire una nuova forma di solidarietà civica e politica su scala europea”²¹.

In tal senso, vi sono le basi per ragionare verso il superamento (e l’abbandono) del concetto di “immigrazione” di cittadini europei all’interno dell’Unione.

¹⁹ Come anche nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, si legge: “I popoli europei nel creare tra loro un’unione sempre più stretta hanno deciso di condividere un futuro di pace fondato su valori comuni”.

²⁰ Il bisogno costante di valori comuni e condivisi è analizzato in maniera approfondita in A. Follesdal, *A Common European Identity for European Citizenship?*, in “German Law Journal”, n. 5/2014. Secondo l’autore “There are several reasons to create and maintain some shared values - a collective identity”.

²¹ Conclusioni dell’avvocato generale Poiares Maduro presentate il 30 settembre 2009, punto 23.

5.4. Lo status di cittadino europeo come costante nell'evoluzione della integrazione europea

Le origini della cittadinanza dell'Unione sono state complesse²². Vi è chi osserva come essa sia stata elaborata come contrappeso della tendenza degli Stati membri per contrastare le tendenze eccessivamente "mercantilistiche" dell'UE²³. In realtà tale affermazione è discutibile, poiché identifica la cittadinanza come una reazione, un freno, un limite all'ingerenza dell'Unione nell'ordinamento degli Stati, visti tradizionalmente come i custodi per eccellenza della dimensione sociale. Questa affermazione è per certi versi criticabile poiché non guarda alla cittadinanza europea come un riconoscimento "positivo" e propositivo. Non guarda alla cittadinanza come un'occasione di attribuire e sviluppare nuovi diritti per i suoi titolari, ma piuttosto come un "pretesto" per evitare che altri diritti, già attribuiti dagli ordinamenti nazionali ai loro cittadini, non vengano eccessivamente compressi o compromessi da un ordinamento sovranazionale.

Malgrado tradizionalmente si ritenga che la sfera "cittadina" – alla base "economico-centrica" – sia stata introdotta ufficialmente solo con il Trattato di Maastricht nell'Unione e nonostante la cittadinanza sia stata introdotta formalmente solo nel 1992, non si può negare che una tale dimensione esistesse già da ben prima. È stato a giusto titolo osservato come anche la componente dei diritti fondamentali abbia un ruolo tutt'altro che "secondario", non solo dal punto di vista sostanziale, ma anche cronologico; al contrario esso stesso è un elemento onnipresente nella storia dell'integrazione europea²⁴.

Ben presto ci si è resi conto di come la cittadinanza europea rappresentasse una vera e propria rivoluzione giuridica malgrado la mancanza di una struttura "politica" e di un apparato statale, che costituiscono il naturale terreno di sviluppo della cittadinanza. Si parla di mancanza di unità politica poiché l'Unione è ben lontana dal poter essere considerata uno Stato. La portata rivoluzionaria della cittadinanza europea risiede proprio in questo, nell'aver una portata "so-

²² Le discussioni in seno alle istituzioni che hanno portato alla sua introduzione si sono protratte in maniera intensa nel corso degli anni '80, J. P. Jacqué, *op. cit.*, p. 133.

²³ M. Dawson, D. Augenstein, *op. cit.*

²⁴ F. Fabbrini, *Human Rights in the EU: Historical, Comparative and Critical Perspective*, in "Il Diritto dell'Unione europea", n. 1/2017.

vranaionale” che accomuna i cittadini di diversi Stati e di diverse nazionalità.

Basta consultare dei documenti e dei lavori preparatori risalenti alle negoziazioni che portarono alla nascita della Comunità economica europea, per constatare l'importanza dell'interesse dei cittadini degli Stati membri, i futuri cittadini europei.

All'epoca, quando per la prima volta furono aperte le discussioni circa la necessità di eliminare gli ostacoli al commercio tra gli Stati membri, creando un mercato comune, si osservava come l'integrazione avrebbe prodotto, inter alia, *“il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro”*²⁵ per i cittadini.

Non a caso, le seguenti parole venivano pronunciate nella seconda metà degli anni '50, quando il progetto europeo iniziava a vedere la luce:

*“Particolare importanza deve essere annessa agli effetti sociali dell'integrazione economica. Un'operazione di tale portata può riuscire soltanto ove riceva l'appoggio delle masse lavoratrici, che vi scorgano un sostanziale miglioramento della loro situazione. Questo scrupolo si è manifestato nell'enunciazione degli obiettivi della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, nell'organizzazione delle sue istituzioni, nel conferimento di poteri precisi. Un Trattato che pone fra i suoi obiettivi fondamentali la «continuità» e «l'incremento dell'occupazione», «l'elevazione del livello di vita», «il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera» e la loro «parificazione verso l'alto», dà incontestabilmente un accento nuovo che ha prodotto vasta risonanza. Si osserverà che, secondo il Trattato, la parificazione è, più che una condizione preliminare, una conseguenza”*²⁶.

Questi documenti storici svelano senz'altro una grande rilevanza attuale. Fin dagli inizi infatti la dimensione “cittadina” dell'Unione degli Stati ha avuto un ruolo. Un ruolo che si è evoluto, ma che fa parte della storia della Comunità prima e dell'Unione poi, in maniera indiscutibile e indelebile.

²⁵ Così si poteva leggere nella relazione Birkelbach sugli aspetti sociali della relazione dei capi delegazioni del Comitato Intergovernativo istituito dalla Conferenza di Messina (doc. n. 2, 1956/1957), citato in M. Taccolini, *La costruzione di un'Europa del lavoro. La Commissione per gli affari sociali dalle origini all'applicazione del Trattato di Roma (1953-1960)*, Franco Angeli, 2006, p. 43.

²⁶ Così si affermava nella relazione di Pierre Wigny, ex membro dell'Assemblea comune, *Una testimonianza sulla Comunità dei Sei*, Lussemburgo, 16 gennaio 1957, p. 113.

5.5. Conclusione

Non è facile fornire una risposta univoca all'interrogativo contenuto nel titolo di questa breve riflessione. Anzi, si potrebbe osservare che questo contributo stesso non abbia potuto evitare di porre ulteriori interrogativi più che fornire delle risposte certe ed univoche: che ruolo riveste oggi, in un clima di fin troppo esasperato euroscetticismo, l'Unione dei cittadini? L'affermazione della Corte nella sentenza *Grzelczyk* è destinata ad evolversi o a rimanere lettera morta?

Certamente, la cittadinanza europea si aggiunge, senza sostituirsi a quella nazionale. È qualcosa in più, un valore supplementare, che alla cittadinanza nazionale va a sommarsi, fungendo da "complemento", poiché accresce la sfera dei diritti e dei doveri di un cittadino di uno Stato membro. Si tratta quindi a ben vedere di un cosiddetto valore aggiunto. Un valore prezioso, da custodire e da incoraggiare. Non si tratta di qualcosa "in meno", che sminuisce o svilisce la cittadinanza nazionale. Né vale la pena di soffermarsi su certi discorsi politici e populistici che vorrebbero far passare il triste messaggio che "i cittadini europei non esistono". Qualcosa che aggiunge, dà qualcosa in più, senza nulla togliere a chi la possiede. Il nazionale e l'europeo devono smettere di essere visti come incompatibili alternative, per cui uno dei due mondi debba per forza prevalere sull'altro. Questa dicotomia va superata.

In questo senso non può non auspicarsi che sì, lo status di cittadino dell'UE possa nel futuro continuare ad affermarsi come lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri.

Il giorno che "verrà", di cui parlava Victor Hugo, ovvero il giorno dell'unità europea è alle porte. Si tratta di una unità che deve affermarsi all'interno dell'Unione che è indiscutibilmente già economica, per molti versi già giuridica, e per certi aspetti anche politica, e che è ora chiamata a confrontarsi con la sfida di diventare anche un'unione cittadina. È giunto il momento di smettere di guardare a quel giorno come un lontano domani, ma rinforzare le basi – già esistenti – per accoglierlo come un momento già arrivato. Quel giorno può e deve essere oggi.

6. Accesso al territorio: procedure di accettazione in Italia e Germania

Francesca Micocci

6.1. Il sistema di accoglienza in Italia

La difficoltà di gestire il fenomeno migratorio e di assicurare standard di accoglienza analoghi su tutto il territorio è alla base della logica emergenziale che ha caratterizzato gli interventi normativi e le scelte politiche in materia di accoglienza nel nostro paese.

Basti pensare che, attualmente¹, il sistema normativo di riferimento è decisamente frammentato e diviso tra una serie di leggi e decreti che hanno consentito di affrontare in modo poco convincente la sfida di accogliere i richiedenti asilo e i rifugiati accompagnandoli verso l'integrazione.

Quando si parla di accoglienza ed integrazione si fa riferimento a come e dove vivono i rifugiati che giungono in Italia, partendo dalle condizioni di sostentamento fondamentali a quelle che consentono di realizzare una vita dignitosa.

Analizzando il sistema di accoglienza italiano ciò che appare in modo evidente è la molteplicità dei centri in cui si articola, distinti in base alla natura istituzionale o privata dell'ente gestore, in base agli obiettivi di accoglienza, in base al tipo di approccio, assistenzialista o progettuale del centro di accoglienza.

Proprio per la disomogeneità di tali elementi è bene trattare il sistema di accoglienza italiano, differenziando i centri di accoglienza centri governativi, i centri di accoglienza del Sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati e le strutture di accoglienza di natura

¹ Il presente contributo si riferisce al sistema normativo consolidato prima degli interventi adottati dal governo Conte. Infatti, nell'incertezza che il sistema normativo promosso dal governo nel corso del 2018 tramite decreto-legge e successiva conversione possa consolidarsi, appare utile verificare la situazione sulla quale si è svolto il dibattito anche elettorale fino al marzo 2018.

privata o comunque promosse dagli enti locali, in situazioni di emergenza.

Al fine di attenuare le disfunzioni manifestate dal "sistema" di accoglienza e di fronteggiare i grandi numeri del fenomeno migratorio, lo scorso 17 giugno del 2015 è stato predisposto il Piano operativo nazionale con lo scopo di migliorare gli standard qualitativi delle strutture del sistema di accoglienza.

6.2. Il "circuito di accoglienza integrata"

Allo stato attuale, è possibile affermare che il Sistema nazionale di accoglienza si articola su due livelli organizzativi, ambedue sotto il coordinamento del Dipartimento di Libertà civile per l'immigrazione e dal Ministero dell'Interno. Deve, altresì, aggiungersi l'introduzione di ulteriori strumenti, ancora in fase sperimentale, nel circuito dell'accoglienza per fronteggiare l'emergenza dei flussi migratori da altri Stati.

Il primo livello del "circuito" di accoglienza è costituito dai centri governativi, strutture che garantiscono accoglienza a diverse categorie di migranti e che possono essere suddivisi: C.P.S.A. (Centri di primo soccorso e accoglienza); C.D.A. (Centri di accoglienza), C.A.R.A. (Centri di accoglienza per richiedenti asilo); C.I.E. (Centri di identificazione espulsione).

Tale livello si articola in diverse fasi. Si parte dall'accoglienza vera e propria dei migranti nelle zone di sbarco, attraverso attività di primo soccorso nei C.P.S.A., per poi arrivare ai centri di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati, ancora operativi all'interno del sistema di accoglienza. Si tratta di centri fondamentali, anche per la loro capacità ricettiva, per richiedenti asilo e rifugiati². Vi erano inoltre i Centri di identificazione deputati all'identificazione dei migranti e allo svolgimento della funzione di accoglienza durante l'espletamento della procedura per il riconoscimento dello status di richiedente asilo.

Il secondo livello del sistema di accoglienza è costituito dal Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (S.P.R.A.R.), è gestito tramite il supporto degli enti locali e fornisce principalmente servizi per l'accoglienza e l'integrazione dei migranti.

² Si tratta di centri istituiti dal D.P.R. numero 303 del 2004, poi confluiti nel d.lgs. numero 25 del 28 gennaio 2008, ex articolo 20, comma 2 (abrogato dal vigente d.lgs. numero 142 del 2015).

Si tratta di un sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati costituito da una rete di centri collettivi di piccole/medie dimensioni, che promuove piccoli progetti diffusi sul territorio, al contrario delle strutture di ampie dimensioni, ma con accoglienza e inserimento solo iniziale rappresentato dai C.A.R.A.

Il sistema dello S.P.R.A.R. si inserisce tra gli interventi di cosiddetta "*accoglienza integrata*" che si prefigge di realizzare e garantire: l'accoglienza materiale (vitto e alloggio), servizi alla persona (assistenza sociale e sanitaria, inserimento scolastico, orientamento al territorio), orientamento legale, inserimento socio-economico, favorendo l'insegnamento e l'integrazione linguistica del beneficiario al fine di costruire un progetto di vita personalizzato *ad hoc*.

Il sistema di protezione per rifugiati e richiedenti asilo, definito anche come un vero e proprio "cantiere sociale", rappresenta un sistema di accoglienza di secondo livello, diretto a conseguire una forma di "accoglienza integrata", volta all'organizzazione di misure e piani di indirizzo e assistenza legale e sociale, nonché alla realizzazione di progetti specifici di inserimento sociale e lavorativo.

In ragione della concreta capacità ricettiva ed accoglienza materiale offerta, l'accoglienza nella rete S.P.R.A.R. ha registrato recentemente, stante anche il numero crescente delle richieste, un apprezzabile aumento, in particolar modo a partire dallo scorso anno con l'attivazione di numerosi progetti su tutto il territorio nazionale.

L'accoglienza materiale viene garantita, in primo luogo, sulla base del numero delle richieste di accoglienza, le quali vengono valutate dalla disponibilità dei posti e delle caratteristiche dei richiedenti; inoltre, sulla base della data di presentazione della richiesta, delle caratteristiche dei richiedenti, del tipo di permesso di soggiorno e del paese di provenienza del richiedente.

Di particolare interesse è la disciplina della permanenza all'interno del centro S.P.R.A.R.³ diretta alla realizzazione di un circuito di "accoglienza integrata" attraverso le seguenti fasi: il richiedente protezione internazionale è titolare del diritto all'accoglienza nello S.P.R.A.R. fino al momento in cui la Commissione territoriale notifica la decisione circa il riconoscimento della protezione internazionale

³ In base alle Linee Guida del Ministero dell'Interno (D.M. 22 luglio 2008 come modificato dal Decreto Ministeriale del 5 agosto 2010), e quanto disposto dal "Manuale operativo per l'attivazione e la gestione dei servizi di accoglienza integrata in favore dei richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale e umanitaria" (settembre 2015).

ovvero della protezione umanitaria (art. 14, comma 4, d.lgs. 142/2015). Dalla notifica del provvedimento di concessione decorre il periodo di accoglienza sei mesi per il richiedente protezione internazionale. Tuttavia nel caso in cui suddetto termine non fosse idoneo alla conclusione dell'iter di "accoglienza integrata" del titolare del provvedimento di protezione, ovvero non fosse sufficiente per la realizzazione degli obiettivi dello S.P.R.A.R., è possibile richiedere un'eventuale proroga.

In caso di rigetto della richiesta di protezione internazionale o umanitaria il richiedente può sempre ricorrere avverso la decisione della Commissione territoriale, anche se sprovvisto di mezzi necessari in tal senso (art. 19, c. 4 e 5, D.lgs. n. 150 del 2011).

Inoltre speciale tutela viene prevista per il minore straniero non accompagnato che, in primo luogo, ha diritto all'accoglienza fino al compimento della maggiore età. In secondo luogo, ove sussistano per il neo-maggiorenne i presupposti di legge per la protezione internazionale o umanitaria, il periodo di accoglienza può continuare fino a un massimo di altri sei mesi.

In generale non è escluso che i tempi di accoglienza dei destinatari di protezione internazionale e umanitaria possano essere sempre prorogati, con preventiva approvazione del Ministero dell'Interno, in comprovate circostanze eccezionali.

Ciò in quanto il fine ultimo del programma è la realizzazione di un progetto di "accoglienza integrata" e diffusa.

6.3. Il sistema di accoglienza in Germania

È bene ora soffermarsi, in prospettiva comparatistica, sulla disciplina delle procedure di accesso in Germania e sul diverso sistema tedesco di accoglienza.

Negli ultimi anni la Germania è stata interessata da notevoli ondate di flussi migratori, basti ricordare la forte affluenza registrata nel 2015, in arrivo sul territorio tutto europeo e si è recentemente contraddistinta per la politica di "porte aperte" adottata dal governo.

Tuttavia sebbene così possa sembrare sulla carta, di fatto non è sempre chiaro il funzionamento del sistema di accoglienza, gli standard di accoglienza garantiti ed in che modo vengono individuate e gestite le strutture deputate all'accoglienza dei migranti.

Come noto in Germania il sistema di accoglienza tedesco viene gestito sotto la diretta responsabilità dei *Länder* che, stante il rilevante numero di migranti giunti recentemente in Germania, hanno dovuto adottare nuove misure in materia di asilo e immigrazione volte ad implementare la capacità di accoglienza delle strutture, anche in via provvisoria.

Attualmente il sistema di accoglienza si articola su due livelli: la prima e la seconda accoglienza dei richiedenti asilo.

Nei centri di prima accoglienza ("*Erstaufnahmeeinrichtung*") il richiedente asilo trascorre il periodo iniziale di arrivo in Germania⁴. Trattasi esclusivamente di un soggiorno presso un centro collettivo di prima accoglienza, con obbligo di residenza nel *Land* di riferimento, nel quale si svolge la procedura di registrazione del richiedente e l'audizione sulla domanda di asilo durante.

Sebbene i *Länder* abbiano l'obbligo di garantire ai richiedenti accoglienza materiale, sicurezza, possibilità di accedere al servizio sanitario, assistenza sociale e legale, alloggio, non sempre vengono garantiti standard di accoglienza adeguati, a discapito anche del successivo, e pertanto difficoltoso, inserimento del richiedente nel mondo del lavoro.

Le strutture di seconda accoglienza, centri collettivi ovvero appartamenti, accolgono sia i richiedenti asilo sia titolari di una *Duldung* (soggetti destinatari di un'espulsione rinviata o richiedenti asilo la cui domanda è stata rigettata ma che non possono essere respinti per vari motivi).

Anche la seconda accoglienza è gestita dai *Länder*, i quali possono delegare l'accoglienza ai comuni a fronte di un indennizzo variabile per le spese a seconda del *Länd* di appartenenza. Invece i soggetti privati, quali associazioni, sono titolari della gestione quotidiana. Si evidenzia poca uniformità in riferimento agli standard minimi di accoglienza e gestione anche per il livello di seconda accoglienza. Infatti, nonostante il richiedente asilo destinatario del provvedimento di protezione non abbia più l'obbligo di vivere nella struttura di accoglienza a cui era in precedenza assegnato, una volta ricevuto il provvedimento di accoglimento, l'uscita dal programma di accoglienza è estremamente variabile in base al centro di accoglienza.

⁴ Periodo innalzato da 3 a 6 mesi *Asylpaket I (Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz)*, ottobre 2015.

In ultimo devono segnalarsi i centri di accoglienza speciali, disciplinati con l'*Asylpaket II*, del marzo 2016, che rappresentano una nuova tipologia di accoglienza per i richiedenti asilo inclusi nella cosiddetta "procedura di asilo accelerata".

I centri di accoglienza speciale accolgono i richiedenti asilo provenienti da Paesi di origine sicuri (ad oggi Albania, Serbia, Macedonia, Kosovo, Montenegro, Bosnia-Erzegovina, Ghana, Senegal); soggetti che abbiano fornito informazioni erronee o abbiano occultato documenti o dati rilevanti per alterare la loro identità o nazionali; i richiedenti che abbiano intenzionalmente distrutto i documenti di viaggio o identità; i richiedenti che si oppongono all'identificazione mediante rilevamento delle impronte digitali; richiedenti che propongano una domanda reiterata e i richiedenti asilo che rappresentino un pericolo per la pubblica sicurezza⁵.

6.4. Spunti e riflessioni

Come noto, il dettato costituzionale afferma il diritto all'asilo politico (art. 10 Costituzione), prevedendo, al terzo comma, che uno straniero al quale nel suo Paese sia impedito di esercitare "le libertà democratiche garantite dalla Costituzione Italiana", ha diritto d'asilo nel territorio italiano, "secondo le condizioni stabilite dalla legge"⁶.

Solo negli anni 90 tale diritto ha trovato una prima, seppur debole, attuazione e tutela, poiché il dettato costituzionale necessita di specifiche disposizioni legislative di attuazione, in assenza di una legge applicativa⁷.

Da allora, una legge di applicazione non è mai stata realizzata.

Ad oggi l'Italia continua ad essere carente di una legge organica che garantisca, in modo adeguato e dignitoso, tale diritto su tutto il territorio nazionale.

Dovrebbero essere garantite procedure di accoglienza veloci e snelle; dovrebbe essere garantita l'immediata integrazione sociale dei richiedenti asilo e rifugiati attraverso l'assegnazione tempestiva di progetti per realizzare un'accoglienza diffusa e integrata.

⁵<http://asiloineuropa.it/2016/08/laccoglienza-dei-richiedenti-asilo-in.html?m=1>

⁶Cfr. Art. 10 comma 3 della Costituzione, Legge 722 del 24 luglio 1954 che ratifica Convenzione di Ginevra sul diritto d'asilo.

⁷Cass. civ. Sez. Unite, 26-05-1997, n. 4674.

Invece, il sistema di accoglienza previsto è figlio di una legislazione emergenziale e per nulla adeguata e strutturata.

Ciò a maggior ragione, se si pensa al contesto geopolitico dell'area del Mediterraneo, che dovrebbe spingere a superare l'approccio emergenziale e costruire una risposta adeguata, organica e strutturale.

Ciò è fondamentale per poter coinvolgere l'Europa nel progetto di accoglienza. Ma per farlo è necessario, in primo luogo, un piano strutturato, disciplinato da una legge organica sul diritto di asilo.

In assenza di "un programma nazionale d'accoglienza e di integrazione", l'Italia difficilmente potrà essere decisiva per la realizzazione di un'accoglienza diffusa e integrata.

7. Modi di acquisto della cittadinanza in USA e in Italia: due modelli a confronto

Jacopo Sportoletti

7.1. *Ius soli* americano e cittadinanza italiana

Lo status di cittadino americano viene conseguito al momento della nascita, secondo il modello generale dello *ius soli*, differentemente dall'Italia, ove la cittadinanza si trasmette "per sangue".

Nel nostro ordinamento la legge n. 91/1992 disciplina le modalità di acquisto della cittadinanza, delineando un sistema fondato sul principio dello *ius sanguinis*, secondo cui è cittadino italiano il nato da padre o madre che siano in possesso di tale status. Questo principio trova un correttivo nell'estensione della cittadinanza al nato sul territorio della Repubblica nel caso di genitori stranieri, qualora esso non acquisti la loro cittadinanza secondo le leggi dello stato dal quale provengono, o nel caso di genitori ignoti o apolidi.

Si osserva che lo *ius sanguinis* nell'ipotesi di figlio di ignoti nato sul suolo italico e che non si dimostri essere in possesso di altra cittadinanza, acquista tale diritto per nascita, avvicinando il modello italiano a quello dei Paesi che condividono il modello dello *ius soli*. Si tratta, tuttavia, di una deroga funzionale a permettere di fornire ad un soggetto una cittadinanza in ipotesi circoscritte e per evitare la creazione di "non cittadini", in base al significato del termine greco "apolide", condizione questa gravosa, in quanto l'apolide è sprovvisto di tutti quei diritti e doveri che discendono dal possesso della qualifica di *civis*.

Si fa notare che la cittadinanza italiana può essere acquistata anche in caso di minore straniero adottato da cittadino italiano e nell'ipotesi di straniero il cui ascendente in linea retta di secondo grado era italiano. In quest'ultima ipotesi la cittadinanza viene conseguita se presta servizio militare o altro impiego alle dipendenze

dello Stato, oppure qualora, una volta raggiunta la maggiore età, faccia richiesta della cittadinanza entro un anno da essa e risieda da almeno due anni nel territorio della repubblica. Infine lo straniero nato in Italia e che abbia ivi risieduto in via continuata, può fare richiesta di acquisire tale status entro un anno dalla suddetta data.

Delineati brevemente presupposti e modalità di funzionamento dello *ius sanguinis*, deve analizzarsi il modello di conseguimento della cittadinanza vigente negli USA.

Il principio secondo cui i diritti e i doveri sorgono in capo al cittadino americano come effetto naturale della nascita sul suolo americano, trova un suo appiglio costituzionale nel XIV emendamento della Costituzione Usa del 1787, in seguito alla sua introduzione avvenuta in data 9 luglio 1868, in base al quale “Tutte le persone nate o naturalizzate negli Stati Uniti e sottoposte alla relativa giurisdizione, sono cittadini degli Stati Uniti e dello Stato in cui risiedono”.

Lo status di cittadino americano, rinunciabile, non subisce alcun mutamento derivante dal non possesso di tale requisito da parte dei genitori del nato sul suolo Usa. Dunque, ben potrebbe verificarsi l'ipotesi in cui il nato sul territorio americano acquisti automaticamente e per nascita la cittadinanza Usa, nonostante i suoi genitori abbiano uno status incompatibile con il soggiorno negli Stati Uniti.

Alla base della condivisione di siffatto modello di attribuzione della cittadinanza, si pongono evidentemente regioni storiche. Gli Stati Uniti, infatti, sono una nazione “nuova”, originata dall'emigrazione di differenti culture e popoli, che nel momento della sua formazione doveva trovare un modo per amalgamare tutte queste diversità. Ecco dunque che la “comunità” viene elevata a “nazione”, mediante un processo di integrazione che vedeva nell'attribuzione della cittadinanza il collante necessario per erigere le fondamenta del nuovo stato.

Si osserva che l'acquisto della cittadinanza americana può realizzarsi non solo per nascita, ma anche mediante una trafila burocratica che porti un soggetto all'ottenimento della *Green card*, ovvero di un permesso, attestante lo status di immigrato autorizzato a risiedere in via permanente sul territorio americano. Siffatto documento può essere ottenuto per esigenze lavorative, per ricongiungimento familiare e nei casi previsti da leggi speciali.

Il possesso per un quinquennio di tale documento, unitamente al requisito dell'aver risieduto negli Stati Uniti per almeno due anni e

mezzo continuativi degli ultimi cinque dal conseguimento della Carta verde, costituiscono condizioni di ammissibilità alla richiesta di naturalizzazione. Ulteriori requisiti necessari per l'acquisto della cittadinanza, diversa dal "diritto per nascita", sono individuabili nel raggiungimento della maggiore età, nel superamento di un test linguistico e di educazione civica, salvo esenzioni per alcune categorie di persone, aver risieduto negli Usa fino al momento della suddetta naturalizzazione e non aver commesso reati contro la moralità pubblica.

Il possesso della cittadinanza traccia il confine tra una serie di privilegi che ad essa consegue, rispetto ad altre tutele che vengono riservate ai titolari di diversi visti o permessi di soggiorno. Si mette in evidenza, infatti, che la naturalizzazione pone al riparo il soggetto che ha acquisito lo status di cittadino americano da eventuali espulsioni per la commissione di reati o dalla perdita del diritto di risiedere in via permanente da parte dei possessori di Green card che si siano allontanati dal territorio Usa in violazione dei limiti temporali necessari per il mantenimento di tale condizione favorevole.

Tra i diritti che concernono la cittadinanza si annoverano l'ottenimento del passaporto, l'assenza di restrizioni temporali per uscire o entrare negli Usa, la possibilità di ricoprire incarichi pubblici nonché la possibilità di sponsorizzare i familiari più stretti per l'ottenimento del permesso permanente a risiedere sul suolo statunitense.

Sussistono altre diverse modalità per il conseguimento della cittadinanza americana; tra queste si annovera l'acquisto della stessa come effetto della celebrazione di un matrimonio con un cittadino americano. Condizione necessaria è costituita dal possesso della Carta verde per almeno un triennio ai sensi dell'*Immigration and Nationality Act*, oltre alla maggiore età, passare il test linguistico, essere stato sposato durante il periodo di richiesta della cittadinanza e aver risieduto negli Usa continuativamente per un anno e mezzo degli ultimi tre come possessore di Green card. Inoltre è richiesto l'assenza di condanne contro la moralità pubblica.

Tutte queste condizioni sopra elencate devono ricorrere anche nell'ipotesi in cui la richiesta di conseguimento dello status di cittadino provenga da un soggetto il cui coniuge sia stato impiegato da almeno un anno all'estero per lo svolgimento di compiti governativi. Non è necessario in tale ipotesi un periodo minimo di unione maritale. Nonostante il sistema americano segua, come visto, il modello dello *ius soli*, vi sono ipotesi nelle quali esso cede il passo al modello

dello *ius sanguinis*, cosicchè può ragionevolmente sostenersi che gli Stati Uniti non aderiscono rigidamente al principio del diritto “per nascita”, ma in alcune circostanze possono seguire anche diversi criteri. Può, infatti, annoverarsi l’ipotesi del nato all’estero da cittadini statunitensi. In questo caso il genitore potrà richiedere l’attribuzione della cittadinanza americana per il neonato, mediante una domanda per le segnalazioni consolari di nascita all’estero. Si tratta di un’istanza che deve essere indirizzata al consolato o ambasciata del luogo di nascita del nato se inoltrata prima del raggiungimento della maggiore età. In caso di maggiore età, invece, la domanda dovrà essere depositata al Dipartimento d’Immigrazione americano, il quale rilascerà un certificato di cittadinanza.

Il rilascio del certificato di nascita consolare presuppone una serie di requisiti; *“se il bambino è nato all’estero da genitori sposati, entrambi cittadini statunitensi, acquisisce la cittadinanza al momento della nascita, se almeno uno dei genitori risiedeva negli Stati Uniti prima della nascita. Se il bambino è nato all’estero da genitori sposati dei quali solo uno è cittadino statunitense, acquisisce la cittadinanza al momento della nascita, sempre e quando il genitore americano era fisicamente presente negli Stati Uniti per il periodo richiesto dalla legge”*¹.

7.2. Proposta di una nuova cittadinanza

È opportuno rilevare che attualmente nelle istituzioni parlamentari è oggetto di ampio dibattito la modifica delle modalità di acquisto della cittadinanza italiana. Si tratta di una tematica molto sentita e che non è destinata a sfociare in una legge compiuta, dato l’imminente fine della legislatura e le preoccupazioni di certi schieramenti politici di non esporsi troppo, con il rischio di “perdere voti”, assumendo decisioni quantomeno innovative rispetto al prevalente modello dello *ius sanguinis* posto dalla legge n. 91/1992.

Si osserva che il disegno di legge n. 2092 prevede l’introduzione di una nuova ipotesi di *ius soli*², oltre a introdurre una modalità di conferimento della cittadinanza basata sul principio dello *ius culturae*³. Per quanto concerne il “diritto per nascita”, la proposta legislativa statuisce la possibilità del nato da cittadini stranieri, dei quali almeno

¹ *Cittadinanza americana*, Simone Bertollini, Attorney at Law 2015.

² Art. 1 co 1 lett. a,b - d.l. n. 2092.

³ Art. 1 co 1 lett. d - d.l. n. 2092.

uno sia in possesso del diritto di soggiorno permanente o del permesso di soggiorno di lungo periodo, di acquisire lo status di cittadino italiano. Il diritto di soggiorno permanente è riservato ai cittadini UE che abbiano risieduto sul territorio della Repubblica per almeno cinque anni. Il permesso di soggiorno, invece, assume una connotazione “stabile”, a seguito del possesso di una serie di requisiti, tra cui il superamento di un test della lingua italiana, reddito non inferiore all’importo annuo dell’assegno sociale, titolarità di un permesso di soggiorno in corso di validità da almeno un quinquennio, disponibilità di un alloggio che sia conforme alle disposizioni di legge vigenti in materia. Il possesso dei suddetti requisiti, unitamente alla dichiarazione resa innanzi all’ufficiale dello stato civile del Comune di residenza del minore, resa da uno dei genitori, comporta automaticamente l’attribuzione dello status di cittadino della Repubblica italiana.

Si tratta di un disegno di legge che avvicina il modello italiano a quello statunitense. In quest’ultimo, come sopra delineato, il semplice fatto della nascita comporta l’insorgenza, in capo al nato sul suolo USA, di tutte quelle prerogative che seguono all’attribuzione della qualifica di *civis*. Tuttavia, la proposta di riforma italiana effettua una commistione del requisito della nascita sul territorio italiano con la trafila burocratica per l’ottenimento del diritto di soggiorno o del permesso di soggiorno, da parte dei genitori del nato. Potrebbe dunque parlarsi di uno *ius soli* “rafforzato”, che non permetterebbe l’attribuzione della cittadinanza al nato da stranieri che abbiano soggiornato irregolarmente sul territorio della nazione italiana, differentemente dal modello statunitense.

Insieme a quest’ultima tipologia di conferimento della cittadinanza il legislatore ha proposto l’introduzione di un criterio definito *ius culturae*.

Con tale termine si vuole fare riferimento alla possibilità di acquisire lo status di cittadino italiano al termine di un percorso di formazione scolastica quinquennale, costituito anche da più cicli, presso istituti appartenenti al sistema scolastico nazionale o in alternativa percorsi di istruzione o formazione professionale triennali o quadriennali, idonei a conferire l’idoneità allo svolgimento di un’attività professionale.

Si osserva che tale possibilità è riservata ai soggetti nati da genitori stranieri in Italia, vertendosi in questo caso in uno stretto connubio

tra *ius soli* e *ius culturae*, oltrechè ai minori che siano entrati nel territorio della Repubblica entro il compimento dei dodici anni.

Il nuovo progetto di cittadinanza, che come si ricorda non vedrà la luce in questa legislatura ormai conclusa, costituisce una sintesi dei plurimi modelli predisposti da vari Paesi nel mondo. Infatti essa è il risultato della commistione sia del diritto “per nascita” che della trasmissione dei diritti “per sangue”, oltre all’aggiunta del percorso formativo rimesso alla scuola pubblica. Proprio il ruolo svolto dall’istruzione costituisce il centro della proposta di riforma, ponendosi come ponte tra le diverse culture che ormai da decenni convivono nel Paese, frutto di quel multiculturalismo che oggi assume una dimensione globale.

La centralità della scuola e della cultura italiana come elemento indefettibile per l’acquisizione della posizione giuridica di *civis*, emerge dall’opinione di chi osservando i bambini ha ritenuto che *“ognuno è figlio della cultura dei suoi genitori, del luogo dove è nato e cresciuto, ma soprattutto del paese in cui ha frequentato la scuola, alla fine la scuola gioca un ruolo fondamentale nella costruzione della cittadinanza e dell’appartenenza a una società”*⁴.

Lontano dai condizionamenti delle parti politiche, questo disegno di legge avvicina il modello italiano a quello americano, ma anche ad altri modelli europei come quello francese ove concorrono plurime modalità di attribuzione della cittadinanza. Oltre alla trasmissione per diritto di sangue, ricorre l’attribuzione di quest’ultima da parte delle autorità francesi (naturalizzazione) e uno *ius soli* particolare; infatti il nato sul suolo francese da stranieri acquisirà la cittadinanza solo ove almeno uno dei genitori sia nato nel territorio della Repubblica francese.

Lo *ius culturae*, dunque, realizzerebbe un’evoluzione del modello introdotto con l’Unità d’Italia, ove si voleva garantire ai figli di emigrati la possibilità di mantenere un legame con la terra d’origine, rafforzata dall’attuale legge vigente n. 91/1992 che ha ridotto da cinque a tre gli anni di residenza continuativa necessaria per l’ottenimento della cittadinanza da parte di stranieri discendenti da emigrati italiani.

Si fa notare che il modello vigente penalizza i figli degli stranieri nati in Italia che devono raggiungere il diciottesimo anno d’età per poter ottenere lo status di cittadino, risiedendo in via continuata nella

⁴ *Ius soli, ius sanguinis, ius culturae, tutto sulla riforma della cittadinanza*, Annalisa Camilli, giornalista dell’Internazionale, 20 ottobre 2017.

Repubblica. Tale dato è confermato da alcuni esperti del settore i quali hanno sostenuto che la riforma della cittadinanza del 1992 ha rafforzato il ruolo politico degli italiani all'estero. *“La lobby degli italiani all'estero ha un ruolo decisivo nella politica nazionale, possono scegliere i loro rappresentanti ed eleggono sei senatori e dodici deputati”*⁵. Si è creato un divario, che potrebbe porre interrogativi sotto il profilo della giustizia sociale, tra i diritti politici riconosciuti ai discendenti degli italiani all'estero e quelli non riconosciuti agli immigrati che risiedono in Italia da molto tempo.

Lo *ius culturae* è solo l'ultimo dei tentativi del legislatore di modificare la legge sulla cittadinanza in modo da adeguare la normativa alle esigenze di parte della popolazione che vive e lavora da molti anni in Italia. In base ad esso è cittadino chi è legato agli altri da un legame sociale. Ciò lo differenzia dallo *ius sanguinis* che è il modello ottocentesco fatto proprio dal nostro ordinamento, frutto di un'adesione alla concezione di derivazione germanico-barbarica.

Si ribadisce che il Parlamento è libero di scegliere quale dei modelli debba utilizzarsi per regolare il fenomeno della cittadinanza, nell'esercizio dell'attività legislativa che la Costituzione gli riserva; tuttavia non può non farsi notare che in altri paesi europei come la Francia o la Spagna, sussistono varie forme di attribuzione della cittadinanza, che non sono confinate entro il principio dello *ius sanguinis*. Anche in Spagna, come sopra delineato per la Francia, il nato da stranieri sul suolo spagnolo può acquisire la cittadinanza se uno dei genitori è a sua volta nato su tale territorio.

Si rileva che non sussiste aprioristicamente un modello “giusto” di disciplina del fenomeno della cittadinanza, essendo gli Stati liberi di legiferare in una materia che rientra nelle competenze di questi ultimi. Occorre, tuttavia, liberarsi dalle preclusioni poste da meri motivi di opportunità politica, soprattutto nei momenti, come quello in cui ci troviamo, in cui l'agenda politica, in materie sensibili, rischia di essere dettata dai sondaggi pre-elettorali.

È necessario guardare al caso concreto, alle modalità che risultano essere le più utili per realizzare una completa integrazione tra le diverse culture che oggi compongono il nostro Paese. L'appartenenza a culture differenti può trovare nella comune cittadinanza un modo

⁵ *Citizenship policy making in Mediterran EU States: Italy*, Giovanna Zincone, 2010.

per colmare le distanze, a condizione che si individui un processo di integrazione ferreo e una condivisione di valori comuni.

Non diritti indiscriminati a tutti coloro che giungono in Italia, cosa peraltro negata dal progetto di riforma, e che è stato il leitmotiv di certa campagna politica volta a terrorizzare la comunità da un improvviso pericolo di invasione straniera che il disegno di riforma avrebbe determinato se tradotto in legge, ma percorso culturale volto a formare nuovi cittadini con diritti e responsabilità.

8. Mediterraneo allargato. Interessi storici e nuove prospettive strategiche

Virginia Mondello

*"In geopolitica il mondo non esiste.
Esistono i mondi, ovvero le rappresentazioni strategiche
che gli attori geopolitici offrono del pianeta.
Ciascuno dal suo mutevole punto di vista"
Chi comanda il mondo, Limes n. 2/2017, Roma, p. 7*

8.1. Premessa

Le parole riportate in apertura di questa analisi rappresentano un punto di partenza particolarmente adatto per illustrare la dinamica politica che negli ultimi decenni ha riguardato una zona densa d'interessi strategici come il MENA – *Middle East and North Africa*. Ecumene di culture millenarie ed emblema di prosperità commerciale, il vasto scenario del Mediterraneo si conferma uno dei quadranti regionali la cui stabilizzazione definitiva appare una prospettiva sempre meno credibile. Segnati dall'emergere di gravi criticità socio-politiche, Medio Oriente e Nord Africa si trovano oggi a dover fare i conti con il sostanziale fallimento dei movimenti per il rinnovamento democratico, segno d'inconciliabilità tra esigenze di rifondazione nazionale su più ampie basi partecipative e motivi identitari marcatamente settari. Una condizione di caos sistemico aggravata dai contraccolpi di un ordine mondiale ormai decisamente multipolare, in cui all'egemonia dei vecchi *player* geopolitici si va affiancando la crescente assertività di competitor internazionali inediti, capaci di consolidare un ruolo regionale in ascesa giocando sui vuoti di potere conseguenti il disfacimento di intere entità statali. Nella variabile modulazione di equilibri ormai particolarmente fluidi, ai trend storici di lungo periodo sembra sovrapporsi una nuova dinamica geopolitica, che si concretizza nel lento ma costante movimento di polarizza-

zione intorno ad assi d'influenza extrastatali. Lungo queste direttrici, il confronto tra nuove sfere di potere rimodella le frontiere di un immenso campo di battaglia in cui solo un numero limitato di attori, statali e non, deciderà il futuro nei prossimi anni.

8.2. Fattori strutturali di instabilità

Nell'analizzare i principali impedimenti strutturali alla pacificazione del MENA è necessario tenere in considerazione alcune dinamiche di lungo periodo che, producendo un impatto cumulativo, hanno generato un'onda d'urto dai risvolti contraddittori ma strettamente concatenati. Ben prima del 2011, i rischi d'implosione dei sistemi politici mediterranei erano stati oggetto di attenta osservazione in diversi *Report* annuali dell'ONU, della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale. In queste analisi, la tendenza alla frammentazione delle soggettività statali su base etno-religiosa veniva identificata come il principale moltiplicatore del conflitto su scala regionale, un vettore di polarizzazione in grado di oltrepassare le frontiere nazionali attraendo grandi porzioni di territori verso nuovi centri di riferimento egemonici. Nel contesto di un grave disordine interno, l'occasione di riponderare la bilancia dei poteri locali è stata colta piuttosto abilmente da Stati come Iran, Arabia Saudita e Turchia. La preminenza di questi *leader* è tuttavia apparsa fin da subito pesantemente minacciata dalle tendenze indipendentistiche di alcune minoranze, o appartenenze religiose, presenti da secoli sui territori nazionali; attori scarsamente in grado di costituire centri di potere alternativi ma comunque capaci di produrre implicazioni strategiche dalla rilevanza non secondaria. Andando oltre le entità parastatali legate ai fenomeni di estremismo religioso, gruppi nazionali piuttosto consistenti e influenti hanno avanzato richieste di separatismo politico e autonomia istituzionale, rimettendo in discussione la legittimità di governi centrali poco votati alla costruzione di statualità dall'identità nazionale coesa. La comunità curda ai confini sud della Turchia e gli sciiti dei vasti territori petroliferi in Arabia orientale rientrano tra gli esempi più significativi. Specchio di interessi solo in parte decodificabili, e risultato di percorsi storici non del tutto sovrapponibili, la frammentarietà etnica del Medio Oriente allargato si è quindi confermata il fattore prevalente di fragilità politica per l'intero assetto regionale. Una condizione che ha complicato ulteriormente l'adozione

di istituzioni aperte a un ampio livello di partecipazione in quanto ritenute troppo pericolose per solidità e la tenuta dei regimi. Allo stesso modo, le tensioni interreligiose rappresentano altre variabili geostrategiche di primo piano, decisive nell'orientare le potenze esterne verso partnership tese a influenzare il bilanciamento degli interessi nel Golfo, ma anche funzionali all'affermazione di nuovi protagonisti locali che prosperano insistendo su vecchie linee di rottura e rivalità nazionali. Un esempio particolarmente significativo è costituito in tal senso dall'Iran post rivoluzionario. Confermando la sua intenzione di ricoprire un ruolo centrale in Medio Oriente, la Repubblica Islamica dell'Iran ha coltivato negli anni importanti legami strategici con la Siria a governo sciita alawita, per proiettarsi verso il Mediterraneo attraverso il passaggio nel Libano degli *Hezbollah* e la convergenza con Hamas nella striscia di Gaza, una manovra a cui ha certamente giovato la neutralizzazione di un interlocutore ingombrante come era l'Iraq ai tempi della dittatura sunnita di Saddam Hussein. Consolidando una fascia di potere che percorre la geografia del Medio Oriente estendendosi su tutto il settore centrale, l'Iran ha operato un poderoso movimento di overstretching dai risvolti ancora non del tutto prevedibili. Un progetto che se confrontato alle prospettive tattiche di molti avversari regionali ha dato prova di una discreta resilienza e linearità strategica. Unico attore ad aver mantenuto una politica estera più pragmatica e ispirata a un senso di nazionalità non esclusivamente riconducibile all'identità religiosa, l'Iran ha costruito nel tempo una strategia improntata a calcoli di potere tendenzialmente realistici. Questa caratteristica non sembra essere venuta meno nonostante il contemporaneo consolidamento del suo ruolo guida per il mondo arabo sciita, asse detto della "resistenza" e centro di aggregazione alternativo alla leadership sunnita e filo-occidentale di Riyad. D'altro canto, la disponibilità ad agire all'occorrenza come interlocutore per le controparti occidentali si è dimostrata un vantaggio particolarmente utile in occasione del *Joint Comprehensive Plan of Action* sul nucleare; convergenza raggiunta sotto l'amministrazione Obama e ritenuta, almeno in un primo tempo, il passo decisivo per la costruzione di un assetto regionale più multipolare e partecipato. L'accordo si è dimostrato un'equazione strategica dai risvolti ambivalenti. Votata al ridimensionamento degli antagonisti locali ai fini di una minore esposizione dell'America sul territorio orientale non è riuscita a emanciparsi da quell'ambiguità di fondo che accompagna storica-

mente la tattica americana nel Golfo, mai totalmente in grado di resistere alla tentazione di nuove imprese in termini di *regime change* o *state-building*.

La spinta verso l'accentramento del potere politico è un'altra dinamica, questa volta di natura istituzionale, che negli ultimi anni ha riguardato in modo specifico il sistema governativo turco, recentemente interessato da un tentativo di riforma costituzionale teso ad approfondire i poteri e l'autorevolezza politica del Capo di Stato. Sul piano geopolitico, l'assertività neo-ottomana di Erdoğan condiziona gli sviluppi del Medio Oriente settentrionale, risentendo tuttavia dell'oscillazione tra la ricerca di quell'accesso in Occidente che la Turchia non ha mai smesso di perseguire in virtù del proprio peso militare, rilevanza economica e prospettive demografiche, e il ripiegamento interno causato dai contrasti con i curdi del Rojava, territorio che ha sperimentato una prima forma di autonomia legislativa pesando negativamente sui piani di leadership sunnita coltivati da Erdoğan. Se in Egitto il governo laico-militare del Generale al-Sisi ha ritenuto opportuno consolidare il legame con le monarchie sunnite del Golfo, la peculiare collocazione del paese, tra Nord Africa e distretto mediorientale, rende oggi particolarmente problematica la tenuta di questo sistema politico decisamente anticconfessionale, asseragliato nella difesa delle frontiere davanti all'avanzata del tribalismo islamista del Wilayat Sinai e le infiltrazioni jihadiste provenienti dalla porosa frontiera libica. Mentre sul versante mediorientale le dinastie del Golfo presidiano la stabilità interna grazie alla pioggia di sussidi lasciata cadere sulle fasce più deboli della popolazione (premurandosi inoltre di incrementare la spesa per la difesa militare fino al 5% del PIL), sulla sponda sud del Mediterraneo la Tunisia, il Marocco e l'Algeria rimangono gli unici attori statali ad aver saputo fronteggiare con maggiore solidità le spinte centrifughe generate dalle primavere arabe.

Nel caso della Tunisia questo ha significato l'avvio di una transizione democratica il cui processo costituente, particolarmente positivo, non ha tuttavia permesso di rimuovere tutte le criticità economiche di una nazione ancora fortemente sottosviluppata. Infine, se la monarchia marocchina ha conosciuto la tendenziale apertura verso un più alto grado di competizione politica tra forze di opposizione, nonostante la Casa regnante sia riuscita a conservare salde le redini del potere, in Algeria la stabilità dell'assetto governativo si confronta con

una situazione socio-economica precaria, il cui apparente immobilismo nasconde una fragilità strutturale irreversibile.

Da quanto osservato, è evidente che il complicato rapporto tra identità religiosa e struttura statale continua a condizionare il successo di una nuova equazione geopolitica in Medio Oriente e Nord Africa. Per questo motivo, lo sviluppo di un progetto adeguato per il rinnovamento del design istituzionale di questi territori rimane un dato strutturale di fondamentale importanza, contribuendo a proiettare il caos mediterraneo che oggi ci si presenta davanti verso scenari alternativi seppure ancora non del tutto immaginabili. Gli ultimi Indici di fragilità istituzionale riflettono perfettamente questa situazione di disordine sistemico, definendo decisamente alto il livello di “instabilità strutturale” in tutti gli Stati mediorientali, ma riportando per la fascia dell’Africa centro-orientale percentuali di statualità fallite per oltre il 90% dei casi. Dati che si sovrappongono alle ultime stime sul livello di libertà politica della *Freedom House*, nettamente tendenti a “non libero” o “parzialmente libero” per la maggior parte dei casi. Inoltre, nonostante recenti studi sembrino confermare l’alto gradimento delle popolazioni locali per l’introduzione d’istituzioni rappresentative su modello occidentale, il tentativo di diffondere alcuni elementi del costituzionalismo democratico ha spesso scontato un difficile confronto con le specificità culturali di molte comunità, finendo per essere percepito come l’imposizione di un modello politico sostanzialmente estraneo.

8.3. Tra protagonisti storici e nuovi attori geopolitici

Se gli aspetti fin qui analizzati hanno consentito d’inquadrare alcune delle peculiarità mediorientali più direttamente riconducibili alle dinamiche interne della regione, focalizzare i trend strutturali di lungo periodo richiede un’osservazione più approfondita, orientata anche verso il ruolo ricoperto negli ultimi decenni dai principali attori esterni. Attraverso convergenze strategiche o interventi militari diretti, gli storici protagonisti internazionali (come anche le medie potenze in recente ascesa) condizionano in modo cruciale il bilanciamento dei poteri locali, sovrapponendosi in molti casi alle criticità già esistenti. Più che per qualunque altro teatro geopolitico, l’equilibrio del MENA continua a essere essenzialmente una questione di contrappesi tra interessi domestici e strategie esogene. Sotto

l'influenza di approcci tattici la cui traiettoria ha spesso abbandonato la razionalità dei calcoli di potere per allinearsi su visioni ideologiche contrastanti, i piani per il riordino mediorientale e il prestigio che sarebbe giusto attribuire ai singoli player regionali hanno indotto a trascurare l'elaborazione di progetti più funzionali alla stabilità complessiva. Risalendo nel tempo, la sovrapposizione tra ordine internazionale e dinamiche mediterranee è una condizione che si complica drammaticamente negli anni della Guerra Fredda. Per le potenze dell'era bipolare è infatti il grande valore energetico e militare riconosciuto al settore mediorientale a condizionare negativamente la possibilità di un'evoluzione politica della regione. Rimasti protagonisti indiscussi dell'ordine globale, senza tuttavia riuscire ad assumere il comando come centro unipolare ed egemonico, dopo il 2001 gli Stati Uniti hanno avanzato un nuovo progetto per la ristrutturazione del sistema internazionale e un piano post-bellico di sviluppo democratico in Medio Oriente. Com'è noto, il tentativo di sostituire i regimi rimossi con istituzioni democratiche aperte e stabili si è dimostrato un errore tattico di enorme portata. Alternando disimpegno a strategie di ampio coinvolgimento, gli Stati Uniti hanno continuato a legare le condizioni della propria sicurezza nazionale alla diffusione mondiale del modello democratico, pagando in alcuni casi a caro prezzo le conseguenze di una visione strategica eccessivamente idealista. Negli ultimi anni dell'amministrazione Obama, la volontà di favorire cooperazione e bilanciamento tra gli interessi delle potenze mediorientali, ai fini di un arretramento dalle responsabilità come primo gestore del quadrante, ha contribuito a indebolire notevolmente il ruolo di storico stabilizzatore internazionale che ancora oggi gli Stati Uniti sembrano i soli a poter svolgere, forti di un esercito di 1.4 milioni di effettivi, un arsenale nucleare tra i più potenti al mondo e un peso energetico in continua crescita. Il progetto perseguito dalla presidenza Obama in Medio Oriente, se da un lato sarebbe stato funzionale a una riduzione dei costi di gestione dei settori di crisi, d'altra parte avrebbe dovuto contribuire a rimodulare gli spazi di potere su due livelli. Definire più chiaramente le sfere d'influenza di paesi quali Russia e Cina, consentire localmente ad attori quali Arabia Saudita, Iran e Israele di estendere i propri interessi su un piano di parità gerarchica, grazie anche alla rivalutazione di controparti quali l'Iran sciita. Il sistema ha mostrato immediatamente le sue pecche, degenerando sotto il peso di una disomogeneità settaria totalmente inadatta

ad accogliere il progetto di un ordine concertistico e multipolare. Da allora la trasformazione delle problematiche locali in conflitti in grado di interessare ampiamente la sicurezza internazionale è stata molto rapida. Inoltre, la mancanza di un progetto di ampio respiro per il puntellamento delle statualità mediterranee ha accentuato l'attrazione di varie realtà etniche nell'orbita del fondamentalismo islamico che con l'ISIS ha trovato inedita struttura parastatale. Se è vero che la traiettoria americana in Medio Oriente segue una linea storicamente riconducibile alla direzione che strutture governative e agenzie federali le imprimono, i primi anni della Presidenza Trump hanno contribuito non poco a confondere disegni strategici consolidati da tempo. Tra il disimpegno e l'aggressività di una postura difensiva dichiaratamente antiterroristica ma estremamente muscolare, l'odierno esecutivo federale sembra orientato verso la ricerca di una rinnovata credibilità, abbandonando quei tentativi di state-building che negli anni hanno affossato le prospettive di pacificazione del MENA. Sfortunatamente, la mancanza di un approccio globale ai problemi del quadrante è un fattore che contribuisce a rendere ancora più insanabile il caotico immobilismo mediorientale. Inoltre, l'utilizzo degli strumenti di *soft power* che potrebbero concretamente favorire la stabilizzazione economica, sociale e istituzionale del Medio Oriente allargato (isolando e soffocando le infiltrazioni estremistiche) è una prospettiva scarsamente suffragata da gran parte dell'opinione pubblica americana e, di conseguenza, un progetto accantonato dall'attuale amministrazione.

Seppure la retorica dell'esportazione democratica ha ormai fatto il suo tempo, per una "nazione con l'anima di una chiesa" la totale conversione alle logiche dell'interesse nazionale appare una possibilità anche peggiore. Davanti a situazioni strutturali che impediranno sempre un ritiro definitivo dal teatro mediorientale è infatti evidente che gli Stati Uniti rimangono i soli a godere della posizione, il prestigio e i mezzi per fronteggiare quelle spinte disgregative diventate ormai potenzialmente letali per lo stesso equilibrio internazionale. Sul versante nordafricano la politica estera americana si è orientata verso strategie di disimpegno ancora più marcate. Specchio di mare le cui dinamiche d'instabilità sono percepite come totalmente remote per una nazione che si contende l'egemonia sugli Oceani, agli occhi degli americani il Mediterraneo mantiene valore strategico nella misura in cui ne riesca a presidiare gli accessi conservando un numero

di basi militari maggiore rispetto a quello delle potenze concorrenti. Su questo versante, la delocalizzazione degli interessi americani verso l'asse Asia-Pacifico, pur avendo lasciato una certa libertà di azione a potenze quali Russia e Cina, non ha ancora consentito l'emersione definitiva di un protagonista assoluto, pesando non poco la mancanza di interlocutori locali particolarmente affidabili.

Se negli ultimi anni gli Stati Uniti hanno inteso operare una più attenta revisione dei propri interessi strategici sul distretto mediorientale, la vocazione imperiale della Russia di Vladimir Putin si è confermata una costante di fondamentale importanza per nuovi progetti di proiezione e interventismo su scala internazionale. La ricerca del ricollocamento in posizione strategica attraverso l'assertività di una politica estera decisa, alla pari con gli Stati Uniti per prestigio e capacità gestionale dei teatri di crisi, non sembra tuttavia aver consentito a questo storico protagonista del mondo bipolare di dettare in solitudine gli sviluppi futuri del Medio Oriente allargato. Se la Russia celebra il suo ritorno da protagonista nel Mediterraneo ciò non avviene grazie a una prova di forza che la conferma definitivamente come potenza egemone, ma approfittando del collasso delle statualità mediorientali e del disimpegno americano, estendendo la propria influenza attraverso una oculata miscela di soft power e interventi diretti tendenzialmente limitati. Un esempio interessante di questa strategia è costituito dall'allineamento tattico con l'Egitto, interlocutore storico degli Stati Uniti con cui la Russia ha recentemente riallacciato i legami economici attraverso l'acquisizione del 30% delle concessioni relative al giacimento di Zohr, rilevante scoperta effettuata da Eni che permetterà la trasformazione del paese in esportatore netto per almeno i prossimi 20 anni. D'altra parte, la nuova linea strategica adottata dagli Stati Uniti ha costituito un fattore ulteriore per l'avvicinamento di potenze tradizionalmente contrapposte, condizione di cui la Russia non ha indugiato ad avvantaggiarsi rilanciando il dialogo strategico con Israele e Turchia, pur riuscendo a mantenere nel contempo saldi legami con l'asse sciita facente capo all'Iran. Presidiare il Mediterraneo si conferma una necessità funzionale anche al mantenimento della sicurezza sul Mar Nero. Su questo versante si gioca una partita decisiva in cui la Russia non intende abbandonare una posizione di forza dati gli enormi risvolti sulla sua stessa compattezza nazionale. In questo settore geografico il Caucaso si è dimostrato il fronte più sensibile all'instabilità strutturale, un epicentro di propagganda *jihadi-*

sta da cui sono usciti negli ultimi anni almeno 5000 foreign fighters su un totale di 15 milioni di russi sunniti ad alto rischio radicalizzazione. Date le gravi spinte centrifughe all'interno dei propri confini nazionali, è quindi un interesse non secondario per la Russia impedire il cambio di regime in Siria, importante contrappeso sciita in un Medio Oriente ormai a larga maggioranza sunnita. Un obiettivo strategico che la Russia progetta di perseguire anche attraverso la base navale di Tartus, punto nevralgico per il dispiegamento di navi militari e bastimenti nucleari, il cui contratto di affitto è stato recentemente rinnovato per i prossimi 49 anni, confermando l'intenzione di presidiare la regione anche tramite un coinvolgimento militare di lungo periodo.

In totale controtendenza rispetto alle dinamiche strategiche fin qui analizzate, la Cina si accosta oggi al versante africano e mediorientale facendo leva su una strategia di soft power i cui elementi principali sono gli investimenti economici e i nuovi progetti infrastrutturali. Consapevole di ricoprire un ruolo internazionale ancora abbastanza precario, seppure in crescita, la Cina conduce una politica estera in cui all'assertiva puntualizzazione dei propri interessi nel Pacifico e nel Mar Cinese Meridionale, alterna un graduale inserimento nelle complesse dinamiche mediterranee attraverso il progetto di *"peaceful development"*. La concezione cinese dell'ordine mondiale deve ancora molto alla sua tradizione millenaria, che la vorrebbe unico impero universale gerarchicamente sovraordinato alle potenze esistenti. Tuttavia, non essendo nella condizione di operare un sovvertimento dell'assetto globale, la Cina si accontenta di incentrare sul pilastro della potenza economica le proprie possibilità di egemonia internazionale secondo una linea politica definita da Hu Jintao di *"ascesa pacifica"* per un *"mondo armonioso"*. Ultimo attore a misurarsi con le criticità del mondo mediterraneo, anche la Cina ha trovato tra i confini evanescenti dei vasti territori africani una interessante possibilità di proiezione oltre gli spazi asiatici. Punto nodale della sua strategia di potenza è il progetto OBOR (*One Belt One Road*, la Nuova Via della Seta) che leggerà Asia, Europa e Africa massimizzando le possibilità di espansione commerciale attraverso la realizzazione di grosse infrastrutture gestite in Mediterraneo dal gruppo Cosco (*China Ocean Shipping Company*). Tra gli investimenti più promettenti dislocati in nodi cruciali è il parco industriale a Tangeri, esteso su una superficie complessiva di 2000 ettari in cui saranno ospitate 200 multinazionali per un esborso record di 10 miliardi di dollari. Nell'area di Suez, di cui la Cina rimane il più grande azionista esterno, il costo dell'ampliamento della zona economica si è aggirato intorno a 230

milioni di dollari, ma si pensa che il rendimento dell'opera sarà anche maggiore in quanto consentirà di stimolare la domanda di prodotti cinesi dall'Europa, l'espansione delle aziende e nuove *partnership* economiche con i gruppi imprenditoriali locali. Infine, oltre all'acquisizione del 65% del Kumport Terminal e il consolidamento della presenza in Turchia, di particolare interesse risulta l'espansione cinese nei territori del corno d'Africa. Qui, attraverso il passaggio in Gibuti (territorio molto limitato ma estremamente rilevante in quanto snodo per addirittura il 40% del commercio mondiale), la Cina ha rafforzato la proiezione marittima nel Golfo di Aden aprendo la prima Banca commerciale all'estero, la *Silk Road International Bank*, ma anche attraverso la partecipazione a interventi antipirateria in concerto con gli Stati Uniti durante la presidenza Obama. Anche se la visione cinese dell'ordine internazionale rimane ancora molto lontana dal realismo strategico proprio delle potenze occidentali, per il momento sul settore Mediterraneo-Medio Oriente la convergenza con interlocutori potenti quali gli Stati Uniti resta incentrata sulla tattica di non scontro e cooperazione. È tuttavia da notare che in tempi recenti le relazioni con la Russia, per lungo tempo orientate a obiettivi divergenti, hanno registrato un certo grado di avvicinamento. Esempio interessante sono le manovre navali realizzate congiuntamente tra Baltico e Pacifico, operazioni definite "*reactive*" ed espressamente indirizzate in risposta alle attività tenute della NATO sugli stessi versanti. Se l'Africa è divenuta polo attrattivo per gli affari e i nuovi sbocchi commerciali cinesi, anche il territorio del Golfo non sembra del tutto estraneo agli interessi strategici di Hu Jintao. Come nel caso della Russia, l'equilibrio del Medio Oriente costituisce per la Cina una questione particolarmente delicata soprattutto alla luce delle spinte centrifughe del Xinjiang, zona cinese a maggioranza musulmana uigura interessata negli ultimi anni in modo intenso dall'estremismo islamista e dal fenomeno dei *foreign fighters*.

8.4. Conclusione

I problemi strutturali di Nord Africa e Medio Oriente emergono oggi in modo particolarmente violento, e ci si chiede come sia possibile affrontare al meglio queste criticità quando lo stesso contesto internazionale appare incapace di esprimere nient'altro che anarchico multipolarismo, nella totale mancanza di un direttorio responsabile. Come più volte osservato da Henry Kissinger, un ordine internazionale veramente globale in fondo non è mai esistito, ma anni di strate-

gie orientate a interessi immediati e poco lungimiranti hanno finito per produrre conseguenze estreme, compromettendo i teatri più vulnerabili ai movimenti di frammentazione statale. Le guerre che colpiscono territori anche circoscritti degenerano facilmente in conflitti regionali, aggravando l'intensità di quella che attualmente si posiziona tra le prime cause mondiali d'instabilità: i flussi migratori. Le motivazioni alla radice del problema rimangono essenzialmente riconducibili a dinamiche interne ai singoli Stati. In questo contesto, i conflitti civili tra gruppi armati e ribelli proliferano a causa dello scarso controllo esercitato dai governi su territori ormai solo formalmente sovrani. Il vuoto un tempo occupato da statualità collassate, o sostanzialmente svuotate da ogni requisito minimo di sovranità, lascia spazio a lotte che nella migliore delle ipotesi sono orientate al controllo delle risorse naturali, ma che sempre più spesso si legano a inedite strategie di pressione militare dalla natura marcatamente asimmetrica, nuova frontiera di un militarismo ibrido di cui i traffici migratori rappresentano una componente significativa.

Come analizzato, i vuoti di potere sfruttati da potentati locali dipendono in gran parte dalla precarietà istituzionale prodottasi in seguito ai tentativi di avanzamento verso forme politiche più democratiche. Situazioni capaci di incrinare fondamenta governative già di per sé molto fragili a fronte di un *dèmos* non particolarmente propenso all'accoglimento della cultura democratica. Economie statiche e andamenti demografici piuttosto dinamici rappresentano ulteriori profili utili alla comprensione del movimento migratorio nel Mediterraneo. La *youth bulge* africana (composizione demografica degli Stati di partenza) indica che almeno il 65% della popolazione residente nei Paesi all'origine delle rotte migratorie si colloca sotto i 30 anni di età. Inoltre, secondo i dati della *World Bank*, i maggiori Paesi della regione MENA attestano livelli medi di età riferibili principalmente alla fascia 17-29 anni. Se la combinazione tra previsioni demografiche, cambiamenti climatici e grandi vuoti di potere produce quelle particolari condizioni che spingono molti sulle rotte migratorie, la questione mediterranea è diventata in pochi anni un motivo d'instabilità particolarmente sentito anche all'interno dei Paesi di accoglienza. Il contrasto tra i doveri umanitari richiesti alle democrazie occidentali dagli stessi valori costituzionali e la necessità di garantire l'ordine interno esige una riflessione approfondita, soprattutto ai fini dell'elaborazione di un modello d'accoglienza accorto in quanto pen-

sato sulla concretezza delle criticità socio-politiche generate da questo imponente movimento migratorio. Sotto questo aspetto sono in molti, anche a livello europeo, ad auspicare canali alternativi che consentano di espletare le pratiche di accoglienza il più vicino possibile alle aree di crisi, in modo da favorire un meno traumatico reinserimento nei territori pacificati. Questi progetti vanno di pari passo con le proposte per la stabilizzazione economica delle aree più a rischio povertà e disoccupazione come il *"Compact with Africa"*, piano atto a favorire investimenti privati e infrastrutturali in Costa d'Avorio, Ghana, Mali, Niger e Senegal ai fini del rilancio delle economie locali.

Ci si chiede chi davvero gestisca oggi la caotica regione del MENA, come emerge in conclusione di questa analisi la risposta non è scontata né univoca. Una cosa è certa, nella consapevolezza che la stabilità degli Stati africani e mediorientali si lega ormai in modo ineludibile alla sicurezza della comunità internazionale, la necessità di trovare sulla sponda sud del Mediterraneo interlocutori affidabili, politicamente strutturati e collaborativi risulta importante quanto la responsabilità delle potenze di rango geopolitico in ordine alla stabilizzazione di tutto un sistema continentale. Sicuramente per la pacificazione di questo scenario il ruolo di Stati Uniti e Russia rimane inderogabile, un protagonismo che le due potenze dovrebbero avere cura di non svolgere in totale indipendenza ma sulla base di un certo livello di convergenza verso punti strategici essenziali. Come anche l'Europa che, letteralmente immersa in questo Mediterraneo, potrebbe cogliere questa sfida come l'ultima occasione per affermare la propria consistenza politica a livello internazionale e, attraverso una rinnovata cooperazione interna, ribadire la validità dei valori fondativi che costituiscono storicamente la sua anima politica.

9. Il fenomeno dei *foreign fighters*: una migrazione al contrario?

Francesco Pio Me

9.1. Premessa

La locuzione *foreign fighter jihadista* individua un soggetto che volontariamente prende parte a un'insurrezione islamista in un paese diverso dal suo¹. Lo scopo del presente capitolo è quello di fornire una panoramica del fenomeno in esame, individuando quali sono i soggetti più vulnerabili alla propaganda jihadista e i motivi che spingono tanti individui, occidentali e non, ad abbandonare la propria vita precedente per combattere una guerra non propria. In questo senso si può osservare come venga generato un flusso migratorio che ha come punto di partenza paesi prosperi o comunque stabili e come punto di arrivo le zone di conflitto, come i territori occupati nel recente passato dal sedicente Stato Islamico².

Questo fenomeno è in realtà più risalente nel tempo, poiché fin dall'invasione russa dell'Afghanistan (1979) volontari provenienti da tutto il mondo islamico si sono riversati in qual paese in funzione antisovietica³. Tuttavia, a differenza delle esperienze pregresse, quella dell'IS è caratterizzata dalla diffusa partecipazione al conflitto di vo-

¹ D. Malet, *Foreign Fighter Mobilization and Persistence in a Global Context, Terrorism and Political Violence*, Volume 27, 2015.

² L'evoluzione delle sigle è connessa con quella territoriale del movimento, prima relativo a un generico Iraq e Levante (ISIL), poi più dettagliato nei territori di Iraq e Siria (ISIS), poi IS.

³ Fenomeni analoghi si sono verificati nella guerra civile jugoslava e nelle guerre ceccene. In tutti questi casi i *mujaheddin* erano per la maggior parte individui radicalizzati provenienti dall'Asia, o comunque da paesi con predominanti componenti di fede islamica, la cui finalità era quella di proteggere le comunità mussulmane da minacce esterne. Abdullah II di Giordania, *L'ultima occasione. La mia sfida per la pace in Medio Oriente*, Milano, Mondadori, 2012.

lontari occidentali; inoltre, nella maggior parte dei casi, la scelta di combattere deriva da un'iniziativa personale più che da un arruolamento "di massa"⁴.

Alcune fonti stimano che nel 2013 le due formazioni jihadiste più importanti, IS e *al-Nusra*, annoverassero complessivamente circa 9.000 guerriglieri stranieri, pari al 20% della forza combattente⁵. Secondo i dati raccolti nel 2016 dal dipartimento della difesa americano, allargando l'analisi agli altri gruppi islamisti e alla *Free Syrian Army*, la cifra complessiva si attesta sui 35.000 individui⁶, mentre secondo altre fonti l'IS sarebbe formato per il 40% da combattenti stranieri⁷.

Con specifico riguardo all'aspetto "geografico" del fenomeno, focalizzando l'attenzione sull'Europa, si può osservare come il paese che ha maggiormente contribuito alla causa dell'IS è la Francia, da cui sarebbero partiti circa 1.910 guerriglieri. Secondo la medesima fonte seguono Germania con 915 partenze, Regno Unito con 850, Belgio con 478 e Svezia con 300. Infine, in Spagna si sarebbero registrati 204 casi, mentre in Italia sarebbero circa 110⁸.

Ferma restando l'importanza del contributo apportato dai foreign fighters, non può essere ignorato che la longevità dell'IS trovi sicuramente spiegazione nel concorso della popolazione locale. Inoltre, come sostengono numerose fonti aperte, per molto tempo diversi attori hanno sia combattuto che sostenuto finanziariamente l'estremismo religioso, con uno schema del tipo "combatterlo e finanziarlo"⁹.

⁴ Questa peculiarità permette di distinguere i foreign fighters jihaddisti da individui non siriani che partecipano al conflitto a fianco dell'esercito regolare, che sono invece inquadrati in gruppi organizzati. T. Atlas, *Foreign Fighters Flocking to Syria Stirs Terror Concern*, Bloomberg, 20 luglio 2013; AA. VV., Centro Alti Studi per la Difesa, *Dal mujahidismo ai foreign fighters. Dinamiche, profili, attori e modelli organizzativi del combattentismo tra il XX e XXI secolo*, in www.difesa.it

⁵ AA. VV., *Foreign Fighters in Syria*, The Meir Amit Intelligence and Terrorism Information Center, 1 gennaio 2014.

⁶ R. Browne, *Report: Syria's al-Nusra 'more dangerous' than ISIS*, in CNN, 26 gennaio 2016.

⁷ E. Bakker, C. Paulussen Ed E. Entenmann, *Dealing with European Foreign Fighters in Syria: Governance Challenges & Legal Implications*, International Centre for Counter-Terrorism, dicembre 2013.

⁸ R. Barrett, *Beyond the Caliphate: Foreign Fighters and the Threat of Returnees*, The Soufan Group, ottobre 2017, pp. 12-13.

⁹ The Editorial Board, *Fighting while funding the extremism*, New York Times, 19 giugno 2017.

9.2. Identikit di un *foreign fighter*

A differenza di quanto solitamente viene ritenuto, la maggior parte degli individui radicalizzati tramite internet non è formata da mussulmani devoti, ma anzi buona parte di essi si considera minimamente religiosa. Inoltre, ulteriore falso mito da superare è quello relativo alla convinzione sull'ingenuità degli individui reclutati tramite il web. Se da una parte è infatti vero che finiscono per essere intrappolati nella rete dei reclutatori attraverso tecniche sofisticate, occorre tenere presente come nella maggior parte dei casi vi è la volontà di entrare in contatto con la galassia jihaddista virtuale¹⁰.

Uno degli aspetti più problematici del fenomeno è l'impossibilità di tracciare un profilo demografico tipico: sono esposti al rischio di radicalizzazione tanto i giovani quanto gli adulti, a prescindere dal livello di istruzione e dallo status economico¹¹.

Tuttavia, facendo ricorso a un'ampia letteratura, è possibile tracciare un profilo che si adatti a una vasta platea di jihadisti europei. Si è osservato che tratti comuni alla maggior parte dei volontari siano l'età compresa tra i 18 e i 30 anni, una buona istruzione, la mancanza di esperienza militare e lo status di immigrato di seconda o terza generazione. Diversi studi hanno inoltre dimostrato che sul piano "emotivo" molti provano un forte senso d'inadeguatezza, determinato da fattori esterni quali la disoccupazione e la difficoltà nell'integrarsi nella società che li accoglie, con la *jihad* che diviene una via di fuga dalla disperazione.

Secondo una diversa dottrina, i fattori di natura economica o simili avrebbero in realtà un ruolo secondario nel processo di radicalizzazione dell'individuo. Invero, il catalizzatore di questa pulsione violenta andrebbe individuato nel rifiuto di uno stile di vita definito "secolare". In altre parole, in contrapposizione a una vita eccessivamente legata al materialismo o al consumismo di massa, priva di ideali e di valori, l'ideologia islamista radicale permette di trovare un

¹⁰AA. VV., *Impunity: Countering Illicit Power in War and Transition*, CreateSpace Independent Publishing Platform, 2016, p 313 e ss.

¹¹ Id.

senso più profondo alla propria vita, grazie all'adesione a un " *disegno superiore*"¹².

In entrambi i casi descritti è evidente che la scelta di sposare la causa jihadista sia il frutto di una mancata integrazione derivante tanto da fattori ambientali, come il rifiuto dell'individuo da parte della società, quanto da fattori psicologici interiori, come il non riconoscere sé stesso nello stile di vita occidentale.

Ulteriore e diverso bacino di reclutamento per le organizzazioni terroristiche sono i convertiti all'Islam dell'ultimo minuto. Si tratta di un fenomeno estremamente preoccupante poiché vede un elevato tasso di radicalizzazione tra i neo convertiti.

Diversi autori affermano che la radicalizzazione dei convertiti può derivare da un *background* personale particolarmente drammatico, come dipendenze da droghe, problemi familiari e precedenti penali.

La radicalizzazione sarebbe determinata dalla volontà di "chiudere" con il proprio passato abbracciando un'interpretazione particolarmente rigorosa della nuova fede.

Alcuni autori contestano questa tesi affermandone l'incompletezza, poiché il fulcro della questione riguarderebbe in realtà le circostanze che hanno portato l'individuo alla sua conversione.

Più precisamente, laddove il soggetto sia privo di un'identità ben marcata la conversione all'Islam può determinare una reazione di rigetto particolarmente violenta del proprio passato e della cultura del paese che lo ospita.

In ogni caso non può essere fornita una spiegazione empirica secondo un ragionamento del tipo causa-effetto poiché i fattori che entrano in campo sono molteplici e influenzano in maniera diversa l'individuo¹³.

¹² L. Bregantini, Identikit dei foreign fighters europei, Centro Studi Internazionali, 22 marzo 2017.

¹³ Per una più diffusa trattazione delle tesi esposte vedi B. Schuurman, P. Grol e S. Flower, Converts and Islamist Terrorism: An Introduction, The International Centre for Counter-Terrorism – The Hague, giugno 2016.

9.3. Il *web* come principale mezzo di reclutamento

Alcune organizzazioni, come le *private military companies*, reclutano il personale facendo leva sul fabbisogno economico dell'individuo; al contrario l'IS e gli altri gruppi di *jihadisti* sfruttano le pulsioni ideologiche e motivazionali, utilizzando una forma di reclutamento prettamente online definita dagli esperti come "*Recruitment 3.0*"¹⁴.

Secondo un autore questo processo è scandito in tre fasi. In un primo momento l'aspirante *jihadista* prende contatto con la galassia integralista grazie ai social media e, più in generale, al web aperto. In questa prima fase la propaganda *jihadista* è resa possibile dagli account sui *social network* e da applicativi che permettono di condividere documenti, immagini e video appositamente concepiti per attrarre i giovani provenienti da tutto il mondo¹⁵.

Successivamente, viene instaurato un rapporto di "fiducia" tra reclutatore e aspirante combattente con quest'ultimo riceve le "istruzioni" per accedere al *darkweb*.

Infine, nella terza e ultima fase si consuma il reclutamento vero e proprio attraverso l'accesso a network privati nei quali viene portato a termine l'indottrinamento e il radicamento dell'avversione nei confronti della società occidentale.

Da questo momento in poi, uno dei mezzi di diffusione più importanti è il sito *Al Hayat Media Center*, dove vengono caricati video in cui è mostrato il volto brutale della *jihad*, alternati a immagini che testimoniano la vita serena nei territori sotto il controllo dello Stato islamico. Per soddisfare le finalità divulgative del sito i commenti sono tradotti in varie lingue, mentre il sottofondo musicale è scelto in maniera tale da coordinarsi con le immagini riprodotte, creando un'esperienza audio-visiva estremamente coinvolgente, soprattutto per i *digital natives* ¹⁶.

¹⁴ A. Teti, *Isis foreign fighters recruitment 3.0*, GNOSIS, Rivista Italiana di Intelligence, n.1-2016.

¹⁵ Vengono utilizzate applicazioni di *instant messaging* e di posta elettronica, piattaforme online come su cui vengono caricati video di altissima qualità, sia visiva che propagandistica e, infine, vengono utilizzati servizi di *shared writing* e SoundCloud. Ibid.

¹⁶ A. M. Fernandez, *Here to stay and growing: Combating ISIS propaganda networks*, The Brookings Project on U.S. Relations with the Islamic World U.S., ottobre 2015.

Non è un caso che vengano utilizzate frequentemente videocamere/fotocamere come le *GoPro*, proprio perchè permettono di realizzare filmati estremamente somiglianti ai videogiochi. Attraverso questi video viene creato un effetto destabilizzante finalizzato ad abituare la mente umana alla brutalità della guerra, al punto da renderla affascinante¹⁷.

In poche parole, l'IS ha a disposizione un arsenale impressionante che gli permette di combattere una *cyberwar* devastante¹⁸, il cui messaggio, che esprime anche un *modus operandi*, può sintetizzarsi in una sorta di "trucidare per comunicare"¹⁹.

L'imponente apparato mediatico predisposto dall'IS non può soppiantare integralmente l'apporto umano. Si inseriscono in questo contesto i divulgatori che, infiltrati nel tessuto sociale dei Paesi europei e nelle comunità islamiche, svolgono un ruolo di primaria importanza nelle funzioni di proselitismo e reclutamento, con il rischio di dare luogo al fenomeno del *homegrown*, consistente nella diffusione sul luogo di residenza del consenso verso l'Islam radicale²⁰.

A dispetto di questa retorica, alcuni episodi confermano l'esistenza di scontri armati sul suolo siriano tra *foreign fighters* e combattenti locali²¹. Nonostante ciò, l'ideologia della *jihād* rappresenta un elemento di aggregazione estremamente efficace nell'accomunare gli interessi di tutte le parti in causa, al punto da portare in secondo piano i dissapori tra gli autoctoni e volontari stranieri.

¹⁷ A. Teti, *Isis foreign*, op cit.

¹⁸ C. Flint, *Introduction to Geopolitics*, Third edition 2016, Routledge, p 94.

¹⁹ Anche i *cyber magazine*, come la rivista *Dabiq* costituiscono un mezzo di comunicazione efficace. Il nome deriva dalla omonima città in Siria che, secondo una profezia sunnita, sarebbe il luogo dello scontro finale tra mussulmani e infedeli. A partire dal settembre 2016 è stata sostituita dalla rivista *Rumiyah*, che significa Roma in arabo. Questo cambio di nome è dovuto alla perdita della città di *Dabiq* e dalla volontà ideologica di portare la guerra nel cuore dell'occidente. K. Sengupta, *Isis indoctrinating children to plan attacks on Big Ben, Eiffel Tower and Statue of Liberty*, the Independent, 19 dicembre 2016; M. Hughes e M. Miklaucic (a cura di), *Impunity: Countering Illicit Power in War and Transition*, edito da M. Hughes e M. Miklaucic, 2016, pp 313 e ss.

²⁰ Da sottolineare l'importanza che le donne rivestono nelle fasi del reclutamento e dell'indottrinamento. Non può non citarsi come esempio Hayat Boumediene, la compagna di Amedy Coulibaly, che dopo la fuga in Siria è ancora impegnata nel reclutamento di giovani musulmani europei. A. Teti, *Isis foreign*, op cit.

²¹ L. Sly, *Islamic State appears to be fraying from within*, 8 marzo 2015.

9.4. Dai *foreign fighters* ai *returnees*

In un momento storico in cui l'IS, superato il punto culminante, ha iniziato un progressivo ripiegamento, schiacciato dalle due coalizioni a guida statunitense e russa, si presenta una nuova minaccia: il ritorno nei paesi di origine di questi guerriglieri, definiti *revenants* oppure *returnees*²². Già dai tragici eventi dell'11 settembre 2001 si è venuto a determinare un *continuum* tra sicurezza interna ed esterna. In questo quadro, i *revenants* rappresentano una minaccia a causa dell'addestramento e dell'esperienza maturata in battaglia, senza contare contatti con il network terrorista internazionale. I suddetti fattori non sono che una parte degli elementi di rischio, poiché ad essi si aggiungono i psicologici, come la desensibilizzazione all'utilizzo della violenza e il *disturbo post traumatico* da stress (Ptds), che derivano dal contatto con la guerra²³.

Al fine di valutare in termini concreti la pericolosità di questi individui, occorre in primo luogo valutare quanto è durata la permanenza nella zona di conflitto. Verosimilmente, maggiore sarà il periodo di tempo trascorso in Siria o Iraq e più radicato sarà il convincimento ideologico maturato, oltre ad una maggiore esperienza di combattimento. Al contrario, una più breve permanenza solitamente è sintomatica di un *foreign fighter* disilluso, disincantato dalla sua esperienza di vita nel Califfato²⁴. In secondo luogo, occorre valutare la motivazione che ha determinato il rientro in patria, valutando l'attendibilità delle dichiarazioni fornite dal soggetto attraverso l'attività investigativa e di intelligence²⁵.

Per facilitare ulteriormente la "quantificazione" della pericolosità dei *returnees* alcuni studiosi hanno suggerito la loro suddivisione in quattro gruppi; sul punto, occorre tenere conto delle insidie che derivano da un'eccessiva generalizzazione, specie se si considera che spesso vengono accomunate nella medesima categoria individui con un'esperienza di vita imparagonabile²⁶.

²² Il termine *revenants* è da attribuire a David Thomson nella sua opera *Les Revenants*.

²³ A. Boncio, *Disfatta ISIS E Foreign Fighters Di Ritorno: Il Caso Italiano*, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, ottobre 2017; AA. VV. *Wave of 'more dangerous, skilled' ISIS jihadists bound to hit Europe* – UN counterterrorism chief, RT news, 19 maggio 2017.

²⁴ AA. VV., *Focus on Returnees*, General Intelligence and Security Service, 15 febbraio 2017.

²⁵ A. Boncio, *Disfatta ISIS*, op. cit.

²⁶ *Ibid.*

Il primo gruppo è costituito da soggetti traumatizzati e disillusi che decidono di abbandonare volontariamente il territorio dello Stato islamico. Peraltro, non di rado, questi soggetti sono quelli che collaborano con le istituzioni contro le organizzazioni radicali²⁷.

La seconda categoria è invece composta da soggetti costretti al rimpatrio per motivi esterni indipendenti dalla loro volontà, come malattie o ferite. Pertanto, non essendo venuta meno la motivazione ideologica, questi soggetti potrebbero recarsi nuovamente al fronte oppure divenire reclutatori in Europa²⁸.

I rimpatriati contro la propria volontà rappresentano la terza categoria in esame. Si tratta di soggetti costretti al rimpatrio prevalentemente perché catturati in combattimento e, pertanto, destinati a scontare pene detentive. In questo caso, l'ambiente carcerario può facilitare il radicamento e la diffusione di idee estremiste, come dimostrato dal fatto che diverse cellule terroristiche si siano formate durante la simultanea permanenza in prigione dei loro membri²⁹.

Infine, gli agenti operativi costituiscono l'ultimo, nonché il più pericoloso, gruppo di returnees. Questi soggetti, una volta rientrati in patria, operano in cellule dormienti, con la finalità di compiere attacchi e spostare ulteriormente l'attenzione dei *mass media* dai teatri di guerra in Medio Oriente ai paesi occidentali. L'intelligence stima che centinaia di agenti operativi siano già rientrati nei paesi di provenienza, costituendo il nocciolo duro dell'IS nel continente europeo³⁰.

I fatti di cronaca degli ultimi anni hanno confermato l'importanza del ruolo che i revenants hanno giocato al loro ritorno in Europa in diversi attentati, specialmente nei casi in cui

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ Uno degli esempi maggiormente esplicativi di questa ipotesi è il caso della prigione di Camp Bucca, sita in Iraq. A partire dal 2004, divenne il campo di prigionia nel quale vennero incarcerati i più pericolosi jihadisti locali. Qui poterono iniziare a tessere alleanze e pianificare la creazione del gruppo che sarebbe evoluto nell'IS. T. Mc Coy, *Camp Bucca: The US prison that became the birthplace of Isis. Nine members of the Islamic State's top command did time at Bucca*, Independent, 4 novembre 2014; A. Boncio, *Disfatta ISIS*, op cit.

³⁰ L. Tondo, P. Wintour E P. Messina, *Interpol circulates list of 173 suspected members of ISIS suicide brigade*, The Guardian, 21 luglio 2017; A. Boncio, *Disfatta ISIS*, op cit.

operano congiuntamente a giovani radicalizzati, come negli attacchi terroristici di Bruxelles e di Parigi che hanno dimostrato la maggiore letalità dei commando terroristici “misti”³¹.

A ben vedere dunque, a differenza di quanto avvenuto nelle guerre tradizionali la perdita del territorio madre non implica la sconfitta di quello che è stato definito il nemico pubblico numero uno. La serie di attentati rivendicati ha infatti dimostrato che non ha perso la capacità di causare danni di rilievo.

Infine, ulteriore aspetto che merita attenzione in tema di re-*turnees* è quello che concerne le rotte per il rientro, che forniscono un’ampia gamma di scelte per chiunque intenda ritornare nel proprio paese d’origine.

Alcuni individui fanno ad esempio ricorso a opzioni inconsuete come quella “con barche eccellenti solide e guidate da esperti che conoscono bene il mare”³². Altri, specie se privi di precedenti penali, possono fare ricorso al consolato del proprio paese, soprattutto nel caso in cui abbiano necessità particolari come documenti nuovi o trattamenti sanitari. Non mancano episodi in cui viene fatto ricorso ai “*broken travels*”, termine con il quale si identificano i viaggi diretti in paesi terzi rispetto a quello di destinazione, proseguiti poi con altri mezzi per depistare polizia e intelligence. In maniera analoga a come avviene per l’afflusso nelle zone geografiche controllati dall’IS, intermediari e hub logistici in Turchia organizzano il rientro nel paese di origine³³. Infine, sono stati riscontrati episodi in cui i *foreign fighters* hanno finto il proprio decesso usando contestualmente documenti falsi per viaggiare più liberamente³⁴.

³¹L. Vidino, F. Marone Ed E. Entenmann, *Fear thy neighbor. Radicalization and jihadist attacks in the west*, Milano, Epoké-ISPI, giugno 2017, p 61.

³²F. Musacchio, *Terrorismo, Interpol: “50 combattenti dell’Isis arrivati in Italia sui barconi”*, il Tempo, 31 gennaio 2018.

³³M. Chulov, *Moroccan Isis terrorists pose a threat on Europe’s doorstep*, The Guardian, 19 agosto 2017.

³⁴ Alcune fonti asseriscono l’esistenza di una rete organizzata volta a realizzare passaporti siriani autentici sulla base dell’identità di persone decedute o inesistenti. C. P. Clarke, *Round trip tickets: how will authorities know when foreign fighters have returned*, Lawfareblog, 24 settembre 2017; S. Taber, *ISIS and the fake passport industry*, Dailywire, 20 settembre 2017.

9.5. Riflessioni finali: è possibile arginare il fenomeno dei *foreign fighters*?

Per limitare il fenomeno, che è un sintomo, è necessario porre in atto delle azioni mirate ad incidere sia nel breve che nel lungo periodo sulle cause di fondo. Occorre infatti agire nell'immediato, impedendo tanto le partenze quanto i ritorni in patria, cercando contestualmente di ridurre il bacino di reclutamento dei gruppi radicali.

Un punto di partenza dal quale è possibile iniziare è quello di togliere alle organizzazioni estremiste il "dominio" del web, compito certamente non facile vista l'impossibilità di tenere sotto controllo sia il web che il darkweb, prevenendo la diffusione di messaggi antisociali³⁵. Una strada da percorrere è sicuramente quella di lanciare una "contropropaganda" impiegando gli stessi mezzi utilizzati dai gruppi jihadisti, ponendo l'accento sui rovesci che hanno subito negli ultimi anni. Mentre l'attività di reclutamento e propaganda è sempre molto attiva, altrettanto non si può dire dell'operato delle istituzioni occidentali, che sembrano avere un atteggiamento reattivo più che preventivo³⁶.

Un'ulteriore iniziativa è quella di implementare una maggiore coordinazione tra i servizi di sicurezza e le forze di polizia, sia nazionali che internazionali; attraverso lo scambio di informazioni e coordinando le attività di sorveglianza si può quantomeno limitare la "porosità" delle frontiere. Un'area in cui insistere negli sforzi è quella del *follow the money*, legata all'individuazione e neutralizzazione dei canali di finanziamento difficilmente monitorabili come l'*hawala*³⁷ e le criptovalute.

³⁵ Occorre poi tenere presente che queste organizzazioni beneficiano di mezzi di divulgazione indiretti, quali trasmissione di video di attentati da parte dei mass media. Si è infatti dimostrato che la divulgazione di questo genere di resoconti visivi accresce la credibilità circa la capacità di queste organizzazioni di condurre operazioni complesse nonostante il monitoraggio operato delle agenzie di intelligence.

³⁶ Vedi C. Tosi, *Contro il Terrorismo ci Vuole Contropropaganda*, Huffington Post, 27 luglio 2016.

³⁷ L'*hawala* è un mezzo di pagamento risalente al Medioevo con un funzionamento particolarmente semplice: il disponente consegna una somma di denaro all'*hawaladar*, che gli riferisce una parola d'ordine. Il primo comunica la parola in codice stabilita al beneficiario mentre l'*hawaladar* contatta un secondo *hawaladar*, sito vicino al luogo di ritiro del denaro. A partire da quel momento, il beneficiario può recarsi dal secondo *hawaladar* per ritirare il denaro dopo avergli riferito la parola d'ordine. G. Legorano e J. Parkinson, *Following the Migrant Money Trail*, the Wall Street Journal, 30 dicembre 2015.

Le soluzioni ad ampio respiro non possono prescindere da uno sforzo nell'integrazione e nell'educazione delle comunità poste ai margini della società. Non di rado si assiste a fenomeni che solo formalmente sono "integrazione" ma che in concreto sono una ghettizzazione delle minoranze, che creano ulteriori e più profonde spaccature nella società³⁸.

Inoltre, attraverso il riassorbimento nel tessuto sociale di quelle masse che momentaneamente ne sono escluse si toglierebbe, oltre che il materiale umano, il consenso e l'appoggio di cui necessitano le reti terroristiche per prosperare, determinando anche un minor dispendio di risorse investigative.

In ogni caso non bisogna porre tutti i simpatizzanti sullo stesso piano. Nelle regole canoniche della contro-insurrezione, occorre infatti proteggere la popolazione in modo da separarla dalle componenti insurrezionali come nella nota analogia di Mao Tse Tung. Di per sé, la manifestazione di un pensiero favorevole al *jihadismo* non è sintomatico dell'essere terrorista. In questi casi solo un'attività di sorveglianza e di intelligence può permettere di distinguere il semplice simpatizzante dal fiancheggiatore.

Successivamente, una volta individuato il simpatizzante, si può intervenire evitando un'ulteriore radicalizzazione del soggetto. Tenuendo conto della giovane età delle "vittime" della propaganda dell'islamismo radicale, le istituzioni scolastiche o consulti da psicologi possono intervenire evitando che mezzi più drastici, come pene detentive, contribuiscano a radicalizzare ulteriormente il soggetto.

Proprio con riferimento all'ambiente carcerario, è necessario evitare che le prigioni diventino terreno di proselitismo per i reclutatori. Infatti, se da una parte recludere i jihadisti nella medesima struttura può evitare la diffusione delle loro idee, allo stesso tempo vi è il ri-

³⁸ È interessante il caso della Svezia, paese noto per il suo attivismo in favore dei rifugiati al punto di essere dal 2016 il paese con il più alto numero di rifugiati procapite. La città di Goteborg con le sue periferie conta circa 550 mila abitanti, di cui il 30% non è svedese e da cui è partita la metà dei *foreign fighters* provenienti da quel paese. Inoltre, nei sobborghi nordorientali sono attive scuole che predicano l'interpretazione *wahabita* dell'Islam, su cui peraltro si fonda l'ideologia quaeddista. Anche Stoccolma condivide con Londra, Parigi e Bruxelles la presenza di quartieri in cui brulica il fondamentalismo islamico. Il sobborgo di Rinkeby, conosciuto come "Piccola Mogadiscio" per la sua forte comunità somala, ne è un esempio a causa della presenza di reclutatori del gruppo terrorista *al-Shabaab*. R. Bongiorno, *La ricca Svezia culla di Foreign Fighters*, il Sole 24 Ore, 8 aprile 2017.

schio concreto che il loro contatto agevoli l'elaborazione di piani terroristici e la predisposizione di nuove strutture organizzate. Tuttavia distribuire i soggetti più pericolosi in diversi istituti può permettere l'ulteriore diffusione dei loro ideali, tenuto conto dell'attuale demografia carceraria.

In ogni caso, la strada da percorrere è ancora lunga e colma di sforzi e di sacrifici da parte della collettività e delle istituzioni, ma attraverso l'impiego costante di tutte le sinergie che la società offre per difendersi dal nemico in casa, si potrà ridurre uno dei fenomeni più preoccupanti dell'era moderna.

10. L'internazionalizzazione della disciplina del fenomeno terroristico: per una "buona" prevenzione

Gaetano Iovino

«Tanta voglia di ricominciare... abusiva»

La terra dei cachi,

di S. Belisari, S. Conforti, D.L. Civaschi, N. Fasani

10.1. I nuovi meccanismi di repressione del fenomeno terroristico: l'internazionalizzazione della legge penale

I fatti dell'11 settembre 2001 hanno determinato un'accelerazione della corsa verso la globalizzazione della disciplina del fenomeno terroristico.

Tale processo, tutt'ora *in fieri*, si inserisce nel più ampio solco tracciato dall'internazionalizzazione della legge penale, la quale, destrutturando la piramide kelseniana, contribuisce ad una nuova morfologia delle forme di sovranità. In particolare, le fonti sovranazionali invadono la materia penale e pongono in capo al legislatore domestico numerosi obblighi di incriminazione, calando il giudice in un "*labirinto interpretativo*"¹.

La mancanza di copertura democratica delle fattispecie allogene spesso si accompagna ad obblighi di incriminazione che, se assolti, pongono la legislazione nazionale in contrasto con i principi inderogabili dell'ordinamento. Nel perseguire veri e propri "programmi di lotta" la governance globale impone al legislatore nazionale l'elaborazione di cornici edittali sproporzionate, nonché di precetti indeterminati caratterizzati da insostenibili arretramenti della soglia di punibilità. Il nuovo approccio, che pone più di un dubbio sul ri-

¹ L'espressione è di V. Manes, *Il giudice nel labirinto. Profili delle intersezioni tra diritto penale e fonti sovranazionali*, Roma, 2012, cfr. in particolare pp. 5-14.

spetto dei principi di determinatezza, offensività e materialità, viene ormai largamente adottato per fronteggiare fenomeni che destano particolare allarme sociale².

La disciplina relativa alla repressione del fenomeno terroristico costituisce un plastico esempio di “legislazione emergenziale di lotta” e presenta molti dei tratti distintivi testé accennati.

La firma della Convenzione di Varsavia del 16 maggio 2005 ha rappresentato la consacrazione del principio di universalità della legge penale.

Nata in seno al Consiglio d’Europa, la Convenzione di Varsavia vedeva tra gli Stati aderenti, oltre agli attori del Vecchio Continente, altri cinque paesi extraeuropei: Stati Uniti, Giappone, Canada, Messico e Santa Sede. Il Trattato, stipulato in un contesto di recrudescenza della stagione stragista islamico – fondamentalista, aveva ad oggetto la prevenzione e repressione del fenomeno terroristico. Il recepimento acritico del dettato contenuto nella Convenzione ha determinato il tramonto del principio di territorialità legittimando un inedito legislatore penale in senso stretto. Il Trattato, che si poneva lo scopo di porre in capo ai paesi aderenti pregnanti obblighi di incriminazione, assurgeva a manifesto dei nuovi “rapporti di forza” tra legislatore domestico e legislatore sovranazionale³.

Tuttavia, a prescindere dalle questioni relative alla legittimazione democratica, le perplessità maggiori sorgevano in relazione alla compatibilità delle fattispecie recepite con i principi inderogabili che caratterizzano uno stato democratico.

La legge 144/2005⁴, adeguando l’ordinamento penale interno alla Convenzione di Varsavia, incriminava il reclutatore (art. 270-quater c.p.), l’addestratore e l’addestrato (art. 270-quinquies c.p.) in relazione ad attività con finalità di terrorismo estendendo, rispetto ai casi di

² Per una disamina critica delle nuove forme di manifestazione della tecnica legislativa in parola si rinvia a U. Nazzaro, *Il diritto penale del nemico tra delitto di associazione politica e misure di contrasto al terrorismo internazionale*, Napoli, 2016; per una puntuale analisi della preoccupante deriva securitaria in seno all’Unione Europea si rinvia a S. Moccia, *Funzioni della pena ed implicazioni sistematiche, tra fonti europee e Costituzione italiana*, in *Diritto penale e processo*, 2012, pp. 921 e ss.

³ Sul punto cfr.: A. Centonze, *Criminalità organizzata e reati transnazionali*, Milano, 2008 pp. 90-91.

⁴ La relazione al D.D.L. di conversione in legge del D.L. 144/2005 recita testualmente «l’incriminazione dell’addestramento al terrorismo è, per altro, imposta dalla recente Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione del terrorismo firmata, anche dall’Italia, a Varsavia lo scorso maggio».

attentato (art. 280c.p.) e di associazione (art. 270-bis c.p.), la punibilità a chi meramente fosse un terrorista. Si prescindeva, pertanto, dal compimento di un qualsiasi atto materiale finanche preparatorio, palesando una preoccupante reviviscenza di forme di diritto penale d'autore incompatibili sia con il principio di materialità sia con il principio di offensività⁵.

Con la Risoluzione n. 2178 del settembre 2014 adottata dal Consiglio di Sicurezza della Nazioni Unite, ai sensi del capo VII della Carta ONU, la governance globale implementava gli obblighi posti in capo ai legislatori domestici. La Risoluzione si fondava su una richiesta di armonizzazione delle discipline nazionali basata su un'ulteriore anticipazione delle soglie di rilevanza ai fini dell'applicazione di sanzioni formalmente eterogenee. In particolare, veniva prevista la punibilità di atti 'preparatori' che precedessero la commissione dell'atto terroristico ed elaborate misure di prevenzione che prescindessero dall'accertamento della commissione di un reato in senso stretto.

Nell'ambito del procedimento di recepimento interno, veniva richiesta un'informativa urgente al Ministro dell'interno il quale inviava le proprie deduzioni alla Camera dei deputati il 9 gennaio 2015. Alla luce delle conclusioni della massima autorità amministrativa in materia di pubblica sicurezza risultava che i presunti *foreign fighters* provenienti dall'Italia e belligeranti sotto le insegne dell'*Islamic State in Iraq and the Levant* (ISIL) fossero solo 53⁶.

Tuttavia, il legislatore italiano riteneva tali stime sufficienti per dare attuazione alla Risoluzione inasprendo il sistema sanzionatorio domestico.

Il decreto antiterrorismo del 2015 (Decreto Legge, 18/02/2015 n° 7) modificava, pertanto, l'art. 270-quater c.p. estendendo la punibilità anche al mero reclutato ed introduceva il 270-quater¹ incriminando l'organizzazione, il finanziamento e la propaganda di viaggi con finalità di terrorismo.

L'ampliamento dei presupposti soggettivi di applicazione delle misure di prevenzione personali e l'iperprotezione della vittima disegnavano un sub - sistema che, ad oggi, presenta molte caratteristiche

⁵ Cfr.: M. Donini, *Il terrorista straniero come nemico e le contraddizioni di una giurisdizione penale di lotta* in Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno, XXXVIII, 2009, p. 1712.

⁶ A. Balsamo, *Decreto antiterrorismo e riforma del sistema delle misure di prevenzione*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it, 2 marzo 2015 pp. 1-2.

speculari al sub – sistema di repressione del fenomeno mafioso. La tecnica normativa in commento crea binari paralleli di disciplina, i quali, diversificandosi, si allontanano progressivamente dal sistema repressivo “comune”.

Alla luce della stratificazione normativa, l’attuale disciplina risulta caratterizzata da una ipersogettivizzazione⁷ delle norme incriminatrici emblema di un “diritto penale di lotta” che non incrimina solo l’essere un terrorista, ma che estende la punibilità persino all’aspirante tale. La strategia preventiva contempla, inoltre, un minuzioso sistema di misure di polizia le quali, per loro natura intrinseca, prescindono da un accertamento celebrato in ossequio ai principi del giusto processo.

10.2. Brevi considerazioni sulla politica criminale: tra crisi del *welfare* e facili soluzioni

Le misure adottate risultano essere l’espressione della attuale deriva securitaria, la quale, in verità, sottende un simbolismo efficientista⁸ che allontana gli ordinamenti penali dal «diritto penale minimo» ovvero sia da quello che dovrebbe costituire un modello ideale per il legislatore di uno stato democratico maturo⁹. Al contrario, tale processo rientra nel novero degli elementi sintomatici del declino dello “stato sociale” a cui lo Stato reagisce utilizzando anacronistici strumenti premoderni¹⁰.

⁷ Si pensi all’organizzazione di viaggi ex art. 270-quater1: la fattispecie è caratterizzata da un “doppio dolo specifico a cerchi concentrici”: l’organizzazione del viaggio deve essere “finalizzata” a compiere atti “finalizzati” al terrorismo. Sul punto A. Cavaliere, *Considerazioni critiche intorno al D.l. terrorismo, n. 7 del 18 febbraio 2015*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 2, 2015, pp. 226 e ss.

⁸ Sulla contrapposizione tra simbolismo efficientista ed efficientismo simbolico cfr.: A. Baratta, prefazione a S. Moccia, *La perenne emergenza: tendenze autoritarie nel sistema penale*, Napoli 1995, pp. XI e ss.

⁹ Cfr. ex. pl. l’opera collettanea di e G U. Curi. Palombarini (a cura di), *Diritto penale minimo*, Roma, 2002 la quale raccoglie i contributi dei più illustri interpreti del panorama dogmatico nazionale.

¹⁰ Si rinvia a D. Garland, *La cultura del controllo. Crimine ed ordine sociale nella società contemporanea*, trad. it. a cura di A. Ceretti, Milano, 2007, p. 301 e ss.

I centri di potere sovranazionale, ed in particolare l'Unione Europea, preoccupati di proteggere gli interessi finanziari propri¹¹ ed un sistema finanziario pubblico neutrale, hanno contribuito a smantellare i sistemi di *welfare* determinando il tramonto della finanza pubblica strumentale. Muovendosi in un'ottica neoliberista i vari livelli di governo sovranazionale hanno incentivato modelli repressivi a scapito di politiche volte al rafforzamento del tessuto fiduciario sociale.¹² Il diritto penale, in tale ottica, ha costituito indubbiamente un "comodo rimedio d'urgenza"¹³ a costo zero. Le varie governance locali, non essendo in grado di coagulare il tessuto sociale attorno al pluralismo ed alla tolleranza della diversità, si sono adeguate al nuovo corso per garantire a se stesse la sopravvivenza facendo leva sulla somministrazione forzosa di "*sentimenti di paura*"¹⁴. Pertanto, da un lato si riscontra il palese tentativo di rappresentare la società come sottoposta ad un perenne stato di emergenza, dall'altro si stratificano misure general – preventive improntate esclusivamente alla logica della deterrenza ed alla valorizzazione della tradizionale dicotomia amico – nemico.

Difatti, dal punto di vista della dottrina penalistica, la veste dogmatica apprestata a tale tecnica normativa prende il nome di "*diritto penale del nemico*"¹⁵.

Tale approccio ermeneutico, elaborato dal giurista tedesco Gunther Jakobs, presenta un'impostazione tipicamente positivista che aggira scientemente i limiti di incriminazione posti in capo al legislatore penale. In particolare, si tratta di una visione positivista che disegna perimetri di tutele a geometrie variabili a seconda della qualificazio-

¹¹ Si pensi che la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, secondo i giudici del Lussemburgo, ha una tale preponderanza da poter derogare a principi democratici fondamentali come quello che impedisce allo Stato di far pendere in capo all'imputato una spada di Damocle perenne (vd. "caso Taricco").

¹² Sul rapporto tra neoliberalismo e tassi di carcerazione cfr.: Z. Bauman, *Social issues of law and order*, in *British Journal of Criminology*, vol. II, n. 40, 2000, pp. 205-221.

¹³ L'espressione è di G. Fiandaca, Relazione introduttiva a AA VV, *Verso un nuovo codice penale*, Milano, 1993, p. 15.

¹⁴ Sul punto si rinvia a Z. Bauman, *In search of politics*, tr. It. *La solitudine del cittadino globale*, Milano, 2000.

¹⁵ Cfr.: G. Jacobs, *Kriminalisierung im Vorfeld einer Rechtsgutverletzung*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 1985, pp. 751 e ss. Per una analisi più recente: Id., *Terroristen als Personen im Recht?*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 2005, p. 839-951. Tr. in italiano: Id., *I terroristi non hanno diritti*, in R. E. Kostoris, R. Orlandi, *Contrasto al terrorismo interno ed internazionale*, Torino, 2006, pp. 3-17.

ne dell'“altro” come “*membro bona fide*” del gruppo di appartenenza o, al contrario, come “*strano*”, “*pazzo*”, “*criminale*” ovvero sia “*nemico dell'ordine in quanto tale*”¹⁶.

La contrapposizione tra il concetto di ‘*Bürgerstrafrecht*’, ovvero sia «diritto penale del cittadino», e quello di ‘*Feindstrafrecht*’, ovvero sia «diritto penale del nemico» risulta palese dalla dichiarazione di principio contenuta negli scritti del celebre interprete tedesco:

«chiunque sia in grado di promettere almeno in qualche misura fedeltà all'ordinamento è titolare di una legittima pretesa ad essere trattato come persona di diritto. Chi non offre simile garanzia in modo credibile tendenzialmente viene trattato da non cittadino»¹⁷.

Ciò giustificherebbe l'ingresso nell'ordinamento dei cd superreati¹⁸ e la conseguente elaborazione di un sottosistema derogatorio rispetto al “diritto comune”.

Le aporie logiche sottese all'approccio dogmatico in parola risultano evidenti. Viene affidato al diritto penale un compito di “guerra al nemico” che manifesta un totale spregio nei confronti di una visione laica del diritto penale. L'accostamento del concetto di “diritto penale” con i termini “lotta” o “guerra”, attribuendo al giudicante una funzione che esorbita manifestamente l'ambito delle funzioni tipiche ad esso attribuite, può legittimare potenzialmente le più perverse distorsioni del sistema giudiziario¹⁹.

¹⁶ Risulta chiaro il riferimento alle categorie elaborate dalla scuola etnometodologica americana Cfr.: H. Garfinkel, *La fiducia. Una risorsa per coordinare l'interazione*, Roma, 2004, p. 9. In particolare, il richiamo è alle “cerimonie di passaggio di categoria” ovvero sia alla visione del processo penale interpretato come procedura di degradazione di status cfr Id *Condizioni di successo delle cerimonie di degradazione*, in E. Santoro, *Carcere e società liberale*, Torino, 2004, p. 270 e ss.

¹⁷ G. Jakobs, *Derecho penal del ciudadano y derecho penal del enemigo*, in G. Jakobs, M. Ciancio Melià, *Derecho penal del enemigo*, Madrid, 2003, p. 26.

¹⁸ Cfr G.P. Flechter, *I fondamenti filosofico-giuridici della repressione del terrorismo* in M. Donini (a cura di), *Diritto penale del nemico: un dibattito internazionale*, Milano, 2007, p. 371, 372.

¹⁹ S. Centonze, L. Giovedì, *Terrorismo e legislazione d'emergenza*, Frosinone, 2016 pp. 82 e ss.

Detto *expressis verbis*: il ruolo del giudice non è quello di farsi carico di una lotta manichea tra bene e male²⁰.

Le istanze di laicità che provengono da larghissima parte degli interpreti sono volte a proteggere un modello eteropoietico basato su uno strutturato sistema di garanzie²¹.

Occorre fare chiarezza per evitare confusioni dal punto di vista terminologico. Lo scopo è quello di scongiurare un'involontaria sovrapposizione tra i concetti di laicità e laicismo²².

Mentre l'approccio laico è finalizzato a circoscrivere in aree ben perimetrare la sfera giuridica e quella etico – religiosa, l'approccio laicista può generare uno statalismo etico di cui il diritto penale del nemico andrebbe a costituire il "programma di protezione". In altri termini l'approccio laico è il punto di equilibrio tra il confessionismo di Stato e lo statalismo etico.

Prendendo come parametro di valutazione la collocazione del sistema di valori da tutelare e mettendolo in rapporto allo ius puniendi è possibile collocare il modello statalista – etico agli antipodi rispetto al confessionismo di stato. Nel modello confessionale, infatti, lo Stato svolge una funzione strumentale rispetto al "sistema di valori": esso è "altro" rispetto allo Stato al quale è demandata la sola funzione di elaborare ed attivare i meccanismi di repressione (modello eteropoietico). Il sistema statalista – etico, al contrario, blinda uno Stato fine a se medesimo che diventa esso stesso l'incarnazione di valori sovra-individuali intangibili (modello autopoietico).

²⁰ In tal senso cfr. la pregevole analisi di M. Trapani, *Guerra e diritto penale. Sull'adeguatezza degli strumenti penalistici nei confronti del cd terrorismo islamico*, in AA. VV. (a cura di), *Politica criminale e cultura giuspenalistica. Scritti in onore di Sergio Moccia*, Napoli, 2017, pp. 245-263; nello stesso senso cfr. C.E. Paliero, *La laicità penale alla sfida del «secolo delle paure»*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, n. 3, 2016, pp. 1154 e ss.

²¹ Sulla contrapposizione tra sistemi autopoietici ed eteropoietici cfr.: L. Ferrajoli, *Il diritto penale del nemico" e la dissoluzione del diritto penale*, in *Questione Giustizia*, n. 4, 2006, pp. 797-812; ma anche Id, *Diritto e ragione, Teoria del garantismo penale (1989)*, Roma-Bari, 2008, pp. 923-925. Viene definito autopoietico, in campo biologico, quel sistema che, in presenza di stimoli esterni, si perpetua secondo le proprie regole interne. Il concetto fu applicato da N. Luhmann alle scienze sociali ed adottato da Ferrajoli al campo giuridico.

²² Per una completa bibliografia sul tema si rinvia A P. Ferrari Da Passano, *Sulla laicità dello Stato*, in *La civiltà cattolica*, n. II, 2001 p. 134 (nota n. 4). In particolare, sulla contrapposizione tra i concetti di laicità e laicismo nel contesto della valorizzazione delle radici cristiane dell'Europa, si segnala R. Fisichella, *Identità dissolta: il cristianesimo, lingua madre dell'Europa*, Milano, 2009.

Cambiando parametro di riferimento e spostando l'oggetto della valutazione sulle modalità di tutela del sistema di valori è possibile individuare il punto di sovrapposizione tra i due modelli. Il diritto penale del nemico costituisce la semplice riproposizione post – moderna dei meccanismi repressivi tradizionali. Lo Statalismo etico tende all'autoconservazione attraverso anacronistici istituti di provata efficacia: è costantemente tributario dei meccanismi repressivi di matrice canonistica caratterizzati da norme penali sempre più invasive e da un processo pensato per il nemico²³.

Il riscontro più immediato di questa impostazione lo si osserva sia nel dilagare dell'utilizzo degli strumenti parapenali come le misure di prevenzione, sia nel ribaltamento della logica del diritto penale come "*Magna Charta del delinquente*"²⁴: si assiste sempre più frequentemente ad impulsi provenienti delle autorità transnazionali volti a sbilanciare le attenzioni dei legislatori nazionali verso un diritto penale come "statuto della vittima" andando, pertanto, a snaturare la funzione di garanzia che è propria di un approccio laico ed ortodosso alla funzione giurisdizionale²⁵.

Pertanto il legislatore globale contribuisce all'introduzione nei sistemi domestici di veri e propri "corpi estranei", ovverosia istituti avulsi rispetto alla logica del diritto, in quanto dettati dalla "ragion di stato" e, quindi, dalla politica in senso stretto in spregio ai limiti tradizionali relativi alla legittimità di intervento del legislatore penale²⁶.

Tali considerazioni, archiviate tra le resistenze delle "anime belle"²⁷, vengono considerate alla stregua di sterili tentativi volti ad erodere l'«effettività del diritto alla sicurezza»²⁸.

²³ Sul punto F. Forzati, *Il diritto penale dell'obbedienza fra fondamento etico – religioso dell'offesa e funzione potestativa della pena*, in *Archivio penale*, III, 2017, pp. 8-9.

²⁴ Cfr. F. Von Liszt, *Über den Einfluss der soziologischen und anthropologischen Forschungen auf die Grundbegriffe des Strafrechts*, in *Id.*, *Strafrechts Aufsätze und Vorträge*, Berlino, 1905, pp. 79-80.

²⁵ Sul punto cfr. D. Fondaroli, *Diritto penale, vittimizzazione e protagonismo della vittima*, in *Rivista di criminologia, vittimologia e sicurezza*, I, 2014, pp. 74-80.

²⁶ M. Trapani, *Considerazioni su legittimazione e limiti del diritto penale*, in G.L. Falchi, A. Iaccarino (a cura di), *Legittimazione e limiti degli ordinamenti giuridici*, XIV colloquio giuridico internazionale, S.C.V., 2012, pp. 804-805.

²⁷ L'espressione è di F. Battistelli, *La sicurezza e la sua ombra. Terrorismo, panico, costruzione della minaccia*, Roma, 2016, pp. 39-40.

²⁸ I. Marchi, "Emergenza terrorismo", *strategie di prevenzione e contrasto anche in prospettiva europea*, in R. G. Fornasari, R. Wenin, *Diritto penale e modernità. Le nuove sfide tra terrorismo, sviluppo tecnologico e garanzie fondamentali*, Trento, 2017, pp. 71-71.

Tuttavia tale impostazione sottende un equivoco di fondo sul reale contenuto da attribuire alla formula "diritto alla sicurezza".

L'attuale interpretazione di tale concetto manifesta dei risvolti preoccupanti. Il diritto alla sicurezza, essendo visto come una selezione privilegiata di facoltà riconosciute ad una cerchia ristretta di consociati, genera una sorta di priorità nell'attivazione delle pretese nei confronti delle pubbliche amministrazioni e delle autorità giudiziarie²⁹. In tal modo, attraverso l'artificio del «diritto alla sicurezza», si circoscrive in maniera larvata la «sicurezza dei diritti»³⁰. Una tale ottica è evidentemente conferente con la suddivisione del tessuto sociale in categorie determinate e tende a giustificare un sistema derogatorio elaborato per la "lotta contro il nemico".

10.3. Per una vera prevenzione

La continua dialettica politica che artificiosamente contrappone i concetti di sicurezza e libertà matura in un contesto caratterizzato dall'abdicazione degli Stati nazionali in favore di organizzazioni sprovviste di legittimazione popolare. Il più chiaro epifenomeno di tale deriva si manifesta, come già accennato, nella progressiva dissoluzione della potestà punitiva dello Stato.

Si pensi al valore dirompente dell'art. 83 TFUE.

Attraverso la formulazione delle disposizioni ivi contenute si è inaugurata la stagione della competenza penale indiretta dell'Unione Europea. Sebbene ci si muova nell'ambito di una «competenza integrata nazionale e dell'Unione»³¹, i meccanismi di recepimento conferiscono una mera "copertura formale" al "dettato" del legislatore europeo, manifestando uno sbilanciamento che incide profondamente sul rispetto del principio di legalità: «la scelta dei beni meritevoli di protezione e della natura della tutela vengono comunque trasferiti a livello sovranazionale»³². Alla progressiva erosione dello *ius puniendi* da parte degli or-

²⁹ In tal senso cfr. A. Baratta, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti*, in M. Palma, S. Anastasia (a cura di), *La bilancia e la misura*, Milano, 2001, p. 21.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Cfr.: R. Sicurella, *Questioni di metodo nella definizione di una teoria delle competenze dell'Unione Europea in materia penale*, in *Studi in onore di Mario Romano*, IV, Napoli, 2011, p. 2575.

³² In tal senso cfr. G. Grasso, *La «competenza penale» dell'Unione Europea nel quadro del Trattato di Lisbona*, in G. Grasso-L. Picotti- R. Sicurella (a cura di), *L'evoluzione del diritto penale nei settori di interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, Milano, 2007, p. 683.

ganismi sovranazionali non corrisponde una spinta uguale e contraria verso forme di implementazione di meccanismi di prevenzione primaria e secondaria. Gli obblighi di recepimento, infatti, coprono esclusivamente le norme incriminatrici e le forme di cooperazione orientate alla repressione. Le disposizioni volte ad incentivare la prevenzione primaria e secondaria – che pure esistono – sono rimaste sullo sfondo venendo confinate nella categoria delle norme meramente programmatiche. Ci si riferisce, in particolare, al paragrafo 4.5 del programma di Stoccolma.

L'adozione di modelli basati su interventi diversi dalla deterrenza della sanzione presenta indubbiamente costi maggiori. Tuttavia tali costi permetterebbero di invertire la triste spirale che attanaglia lo Stato post-moderno. Il completo tramonto dell'approccio strumentale alla finanza pubblica, infatti, ha cagionato un disagio che fomenta le attuali forme di radicalizzazione. Considerando che la maggior parte degli autori materiali degli attentati in Europa sono individui nati e cresciuti nei paesi del Vecchio Continente, occorre interrogarsi sulle ragioni socio-economiche che hanno condotto alcuni individui a fuoriuscire dal flusso sociale in modo da intervenire per ricucire il tessuto civile. Senza fare ricorso al tradizionale strumentario del legislatore pseudo-draconiano è possibile attivare un sistema preventivo in ossequio ai principi ispirati dall'originale spirito di Ventotene. La concreta realizzazione di un "vero" spazio di libertà, sicurezza e giustizia ove il "diritto alla sicurezza" venga inteso come il diritto di tutti all'effettività di tutti i diritti (ovverosia come "diritto alla sicurezza dei diritti") può creare un sistema inclusivo che elimini il problema del terrorismo estirpandolo dalle radici.

Non vi sono alternative valide. Attraverso il ricorso agli istituti ispirati al modello elaborato da Jakobs lo stato di diritto nega se stesso "svuotando" lo spazio di giustizia e consegnando una parvenza di "spazio di sicurezza" che funge da effimero simulacro. In verità, la "percezione della sicurezza" vista in senso tradizionale come "certezza della neutralizzazione preventiva delle aree di rischio da parte di un'élite" non può essere bilanciabile con i diritti fondamentali che riguardano tutti gli uomini in quanto tali³³.

³³ In tal senso cfr.: M. Dogliani, *Il volto costituzionale della sicurezza*, in G. Cocco (a cura di), *I diversi volti della sicurezza*, Milano, 2012, p. 6; ma anche M. Ruotolo, *Costituzione e sicurezza tra diritto e società*, in A. Torre (a cura di), *Costituzioni e sicurezza dello Stato*, pp. 387 e ss.

11. Architettura, città e crisi della società contemporanea

Teresa Bonini

Il fenomeno dell'immigrazione è soltanto uno dei molti fenomeni che contribuisce a mettere in crisi il rapporto che abbiamo con la nostra città, con gli spazi in cui viviamo. Un rapporto più volte messo in discussione nel corso dei secoli, come vedremo.

11.1. Evoluzione dei modelli di città

Siamo tutti consapevoli che l'ormai crisi economica, sia diventata, sempre se già non lo fosse, anche una crisi sociale, una crisi dei valori, culturale, istituzionale.

È interessante indagare un aspetto non secondario su cui in genere poco, realmente, si riflette. Che cosa ha a che fare l'architettura e la città con la crisi?

L'architettura, che lo si voglia o no, è in ogni evento, in ogni mutazione che accompagna la nostra quotidianità. La città che viviamo è architettura e anche lo spazio agricolo, peri-urbano, è architettura. È stato pensato e progettato così come lo vediamo. I confini che dividono i campi e i recinti delle case.

L'architettura dunque, ha plasmato le città sin dalla notte dei tempi. Come si arriva ai nuclei urbani che conosciamo e alla loro crisi?

Le città antiche le conosciamo tutti, sono quelle greche e romane, strettamente legate al concetto di *polis* e quindi di politica si organizzano in un centro importante non solo politico, ma anche sociale, circondate da terre con cui hanno uno stretto rapporto ma dalle quali si separano attraverso mura difensive. Successivamente le città medievali evolvono integrando al proprio interno i mercanti, il commercio

e le banche. Quando arriva l'industrializzazione la ricchezza non è più strettamente immobiliare e l'agricoltura e i proprietari dei grandi fondi non sono più dominanti.

Ormai si parla di capitalisti. La società, intesa come l'insieme di città, campagna, istituzioni che regolano le relazioni, evolve costituendosi in rete urbana, implementando la divisione e la specializzazione del lavoro e collegandosi con infrastrutture di terra e di mare. Anche se la città è predominante e lo vediamo con la nascita delle capitali, non si parla più di città-stato, come nell'antichità, ma di un sistema urbano in cui ogni città tende a isolarsi, a chiudersi, un sistema limitato e compiuto. La produzione di prodotti sostituisce la produzione di opere e rapporti sociali. È interessante notare come in una società dove lo sfruttamento sostituisce l'oppressione si perda o cambi completamente la nozione di "creazione", che diventa "fare". Nell'epoca dell'oppressione, per esempio, la città subisce l'opera, l'ingegno e l'iniziativa del "sovrano", che la modella discrezionalmente; nella fase dei rapporti di "sfruttamento", invece, nella città le forze sociali percepiscono la propria libertà di autodeterminare con le proprie iniziative l'evoluzione del contesto urbano. Tuttavia è una libertà solo apparente, perché manca una visione di insieme della città. Questo passaggio si può sintetizzare nella dicotomia creazione/cre-attività.

Dunque, la neonata industria si insedia fuori dal nucleo urbano antico, ma abbastanza vicino ad esso perché comunque le città sono dei serbatoi di mano d'opera. Questo genera un cambiamento: si scopre che l'industria può fare a meno della città come la si era sempre conosciuta, precapitalista e preindustriale, producendo degli "agglomerati" autonomi dove però, inevitabilmente, il carattere urbano è nullo. Mancano per esempio tutti quegli elementi indispensabili alla funzione sociale della città come la piazza, la chiesa, la scuola ecc.

Per citare alcuni esempi si vedano i quartieri nati intorno ai *Dock* di Liverpool, tutta la zona della Rhur in Germania o tutti quegli agglomerati nati in Francia intorno alle grandi industrie tessili

Questo genera appunto un conurbamento delle grandi città. Nel caso di Atene, infatti, l'industrializzazione attirò verso la capitale grandi masse di popolazione proveniente da piccoli insediamenti e dalle campagne, ma la nuova Atene non ha niente in comune con quella antica, che è stata completamente assorbita e relegata ad un luogo di pellegrinaggio turistico. Il contorno, fatto di quartieri recen-

ti, città satellite e di semi-baraccopoli, abitato da persone sradicate dalla loro città d'origine è terreno fertile per le peggiori imprese politiche. Si viene a creare dunque un circolo vizioso di speculazione fondiaria, generazione di capitali, investimento dei capitali in costruzioni e via di seguito.

Altro rischio, al contrario, è ciò che accadde ad esempio a Venezia: gran parte della popolazione decise di trasferirsi nell'agglomerato di Mestre, sulla terra ferma, condannando la splendida città lagunare al degrado e a diventare progressivamente una mera meta turistica.

11.2. La crisi moderna della città

La parcellizzazione e la specializzazione del lavoro, la proiezione sul territorio di questa nuova società con il cosiddetto "zoning" degli anni 60, genera separazione, segregazione.

L'urbanistica ha la sua colpa. Lo zoning è stato un modo di progettare la città attraverso le cosiddette zone omogenee (D.m. 1444 del 1968) mantenuto fino agli anni '90, se non duemila, anni dei nuovi piani regolatori, in cui si inverte un po' la rotta della progettazione dei territori delle città. Le zone omogenee prevedevano la zona "A" che è individuabile prettamente nel centro storico dei nuclei urbani; la zona "B" identifica le parti del territorio totalmente o parzialmente edificate; zona "C" sono quelle zone di territorio destinate a nuovi complessi insediativi, che risultino inedificate. Sono per esempio quelle zone di nuova edificazione che tutti conosciamo con le villette a schiera, a perdita d'occhio che si differenziano dal classico centro storico delle città minori o borghi; le zone "D" sono destinate ai nuovi insediamenti industriali; le zone "E" sono i territori agricoli e infine le zone "F" che individuano i territori destinati ad attrezzature ed impianti di interesse generale.

Dal punto di vista del governo del territorio, in una città in espansione, certamente questa suddivisione è di facile applicazione e di facile gestione, se non fosse che con il tempo genera separazione tra le funzioni proprie di un nucleo urbano. Questa segregazione può essere declinata in tre aspetti simultanei o successivi: spontanea (redditi ed ideologie), volontaria (spazi separati), programmata. Va sottolineato comunque che ci sono molti tipi di segregazione: esempi noti sono i ghetti degli ebrei, i quartieri dove potevano vivere solo i neri, negli Stati Uniti, ma anche i quartieri residenziali dove gli abitanti

con un certo tenore di vita si isolano, luoghi di separazione di ricchezza. Anche il tempo libero ha le sue isole confinate come per esempio le grandi zone urbane dei centri commerciali.

Preso coscienza della separazione che coesiste all'interno della città, la società cerca l'integrazione che come scrive Henri Lefebvre nel 1968 "[...] diventa anche un tema ossessivo, un'aspirazione senza scopo. Il termine 'integrazione' preso in accezioni molto diverse, appare nei testi (giornali, libri e anche discorsi) con una tale frequenza da rivelare qualcosa. Questo termine designa da una parte un concetto che concerne e circonda la pratica sociale, che svela una strategia; dall'altra parte è un connotatore sociale, senza concetto, senza obiettivo né obiettività e che rivela un'ossessione, quella di integrarsi (a questo, a quello: a un gruppo, a un insieme, a un tutto). Come potrebbe essere altrimenti in una società che sovrappone il tutto alle parti, la sintesi all'analisi, la coerenza all'incoerenza, l'organizzazione alla dispersione? Partendo dalla città e dalla problematica urbana si rivela questa dualità costitutiva col suo contenuto conflittuale. Cosa ne risulta? Senza alcun dubbio dei fenomeni paradossali di integrazione disintegrante che preme sulla realtà urbana"¹.

Tra la fine dell'800 e i primi del '900, quando l'industrializzazione imperava, per rispondere al malessere provocato da questo nuovo modo di interpretare la quotidianità e quindi lo spazio in cui si viveva, architetti e ingegneri attraversano una "fase utopistica". Si ricercano sistemi di vita sociale alternativi al capitalismo e vengono prodotti progetti che prendono spunto dalle correnti politiche come il socialismo utopico e il marxismo o, in altri casi, elaborano modelli urbani teorici indipendenti. Ritorna, seppur con caratteristiche diverse, la corrente di pensiero neoplatonica che aveva prodotto le utopie comunitarie descritte da riformatori sociali cinque-seicenteschi e che era alla base del modello di "città ideale" disegnati nel Rinascimento. In Italia il Futurismo produrrà una serie di modelli di città futuriste, utopiche. Alcuni dei disegni più belli, quelli di Antonio Sant'Elia, verranno ripresi per la scenografia di "Metropolis" e sulla base di questo pensiero verrà costruito, in parte, il nuovo quartiere E42 (o Eur) a Roma.

Ma la città è in continua evoluzione, dalla prima industrializzazione ad oggi, molte cose sono cambiate e molte, paradossalmente, restano immutate.

¹ H. Lefebvre, *Le droit a la ville*, trad. it. *Il diritto alla città*, Marsilio Editori, 1976.

Con la società cambia anche il volto dei nostri centri urbani che, come grandi contenitori, hanno visto triplicare la propria popolazione negli ultimi decenni e questo ha fatto sì che l'idea di città, la forma delle città, il confine della città, cambiasse e con questo cambiassimo anche noi abitanti, il nostro modo di rapportarci con il costruito.

Questo cambiamento è in atto e, inevitabilmente come ogni cambiamento, è stato generato da una forte crisi della città contemporanea, che per certi versi non è ancora superata.

La crescita della città non deriva solo dal selvaggio costruire a cui abbiamo assistito negli ultimi anni e a cui tutt'ora assistiamo (si pensi agli immensi quartieri sorti con e intorno a centri commerciali o alle zone "vuote" nella semi-periferia e nella periferia); si può dire che ci siano almeno altri due fattori da tenere in conto.

Il primo è l'effetto migratorio: al 31 dicembre 2015 risiedono in Italia 60.665.551 persone, di cui più di 5 milioni di cittadinanza straniera (Fonte ISTAT 2015).

Il secondo fattore è il mutare degli stili di vita degli abitanti dei Paesi più sviluppati che modifica così parti di città consolidata attraverso nuove pratiche relazionali e nuovi rapporti con gli spazi pubblici. Il termine città sembra sfumare, un concetto non più identificabile con il limite fisico delle mura antiche che la delimitavano, oggi la città dov'è? Dove inizia e dove finisce? Dove si sfrangia la periferia? La periferia stessa oggi non ha più confini. Sappiamo che zone un tempo periferiche (cioè maggiormente lontane dal nucleo centrale) sono ora il fulcro della vita cittadina, magari giovanile.

E quindi la città entra in crisi un'altra volta. Entrano in crisi i suoi modi di abitare, di vivere gli spazi. Pensiamo alla temporaneità dell'abitare: auto-dormitorio per i senza casa; *bed and breakfast* e case vacanza; il "fenomeno" delle badanti; posti letto per i migranti soggetti a mercato nero o per gli studenti universitari; baracche all'interno di aree verdi dismesse, o industriali e terziarie.

*"Mai come in questi ultimi anni la città europea è diventata una sorta di grande accampamento"*².

La città riflette, come ha sempre fatto nella Storia, la società che la abita. Questo vivere senza poter o voler investire su "scelte di vita" durature è senza dubbio il cocktail esplosivo dato dal sempre più precario lavoro e dalla crisi della famiglia. La crisi sociale e valoriale,

² S. Boeri, *L'Anticittà*, Laterza, Roma-Bari, 2011, 43.

dunque, torna come causa che inevitabilmente si ripercuote sulla crisi abitativa e della città, favorendo forme passeggere, momentanee di vita.

11.3. L'architettura come risposta

L'architettura della crisi è anche questo. Nuovi modi di adattarsi a sempre più difficili situazioni abitative. Come per esempio le tante coppie di immigrati che vivono in poco più di una stanza con i loro figli. Intere comunità che occupano aree dismesse della città; i rifugi ricavati nei tunnel delle infrastrutture. Si trasforma in "abitabile" qualsiasi spazio.

Queste sono le piccole trasformazioni che avvengono nelle città. Le trasformazioni che mutano il contesto edilizio. Questa è l'architettura della crisi.

Altra architettura della crisi sono le migliaia di immobili dismessi, abbandonati di cui ogni città del nostro paese è costellata. Moltissimi gli esempi che ormai abbiamo da portare come casi studi per il recupero di interi quartieri caratterizzanti un determinato territorio e rimessi in un ciclo produttivo e positivo non solo per la città ma per l'hinterland intero.

La rinaturalizzazione, il recupero, la riconversione di tutto il territorio dei bacini estrattivi della Ruhr; dei Dock di Londra e di Liverpool; della zona fluviale di Bilbao con la nota costruzione del Museo Guggenheim. Queste zone un tempo furono gli agglomerati formati dalle industrie, staccati e denaturalizzati dal contesto, di cui abbiamo precedentemente trattato.

In Italia il porto di Genova, il Lingotto di Torino, più recentemente la Darsena e i Navigli a Milano. Questi alcuni dei più famosi casi di recupero e riutilizzo di numerose aree dismesse.

Rimangono però milioni di edifici abbandonati su tutto il territorio italiano e migliaia i borghi spopolati che rischiano di scomparire.

Come lo definisce Boeri questo è un fenomeno di desertificazione urbana. Un problema sociale *che "svuota di vita e dunque di controllo sociale intere parti di città"*³. Ciò crea le condizioni per il proliferare di illegalità e degrado nella vita quotidiana come leggiamo ogni giorno sulle cronache dei quotidiani.

³ S. Boeri, *L'Anticittà*, Laterza, Roma-Bari, 2011, 143-4.

Con tutto questo patrimonio edilizio si potrebbe far fronte alla crisi generata dalla richiesta di abitazione, dall'aumentare della popolazione. In un mondo utopistico, senza *lobby*, senza interessi economici forti, si potrebbe dire di aver risolto praticamente il problema dell'emergenza migranti e dell'emergenza casa.

È anche vero che nell'ultimo anno si sono adoperate le istituzioni come per esempio con la c.d. legge salva borghi n. 158 del 6 ottobre 2017 con la quale il Governo stanziava un fondo da 100 milioni di euro sino al 2023, nonché diverse misure per il recupero dei centri storici in stato di abbandono, interventi di manutenzione del territorio, messa in sicurezza di strade e scuole ed altre tipologie di intervento che interessano i 5.585 piccoli Comuni italiani nei quali vivono oltre 10 milioni di cittadini italiani.

Anche l'Agenzia del Demanio ci mette il suo, con il primo bando "Cammini e Percorsi" per la concessione/locazione in uso gratuito di 60 immobili situati lungo le vie dei cosiddetti percorsi lenti: cammini storico-religiosi e ciclovie per farne servizi al viaggiatore lento e di animazione sociale e culturale degli itinerari scelti.

Piccoli segnali che le istituzioni ci sono, nonostante, a livello comunale, sembrano svanire davanti ai numerosi casi di cronaca riguardanti l'emergenza casa.

11.4. Recupero e resilienza

Dunque, la soluzione contemporanea alla crisi contemporanea è guardare al passato. Un paradosso, si direbbe, ma forse una possibile soluzione. Non a caso "recupero" è una parola molto usata negli ultimi anni. Il patrimonio di cui già disponiamo è grande, il suolo è esaurito, non c'è spazio per nuove costruzioni e non c'è più mercato (molti dei medi imprenditori lamentano la difficoltà sempre maggiore nel rientrare dei costi di costruzione degli immobili. Il territorio si arricchisce di invenduti).

Come ci insegna la storia, ma anche lo sguardo all'Europa, ai casi sopra citati di recupero, l'architettura può salvarci dalla crisi. L'architettura e l'urbanistica possono ridisegnare tessuti di città, migliorandoli, integrandoli, rendendoli più sicuri e controllabili. La città rivive quando tutte le sue parti vivono con essa. Le migliori città del mondo contemporaneo sono quelle dove si investe in una migliore

architettura, dove si dà valore agli edifici, alle strade, ai parchi. Dove si investe per se stessi, perché la città infondo, siamo tutti noi.

L'altra parola che può essere un antidoto contemporaneo alla crisi della città contemporanea è "resilienza".

La città del futuro deve essere in grado di rigenerarsi, crescendo quindi senza più divorare terreno. La città del futuro è resiliente.

La resilienza, nella tecnologia dei materiali, è la capacità di resistere ad un urto, il suo inverso è l'indice di fragilità. Il termine, preso in prestito dall'informatica e dalla psicologia, viene usato per indicare comportamenti che integrano bene la capacità di adattamento e la disponibilità alla trasformazione in risposta a eventi dirompenti o traumatici.

La resilienza è quindi oggi una componente necessaria per lo sviluppo delle città che non possono prescindere dalla sostenibilità, agendo prima di tutto sui modelli organizzativi e gestionali dei sistemi-città.

Nell'ambito più ampio della sostenibilità ambientale, ricordiamo la conferenza sul Clima di Parigi del 2015 che si chiude con l'impegno da parte di 195 Paesi a contenere l'aumento della temperatura entro 1,5 gradi e a mettere in campo azioni e strategie, per evitare le conseguenze irreversibili dei cambiamenti climatici. Uno degli articoli fondamentali dell'accordo riguarda proprio il rafforzamento della capacità adattativa dei territori, per aumentare la resilienza e ridurre la vulnerabilità ai cambiamenti climatici. L'accordo di Parigi prevede un impegno a proteggere le persone e gli ecosistemi dagli impatti già in atto, particolarmente gravi in alcune aree del mondo, e ad individuare strumenti di cooperazione, finanziamento, condivisione di conoscenze, buone pratiche ed esperienze. Risulta infatti fondamentale capire cosa potrà avvenire nelle diverse aree del mondo in un orizzonte di cambiamento del clima e analizzare i processi che stanno già accadendo nei diversi territori.

Le città resilienti devono fondarsi su un "metabolismo integrato" che mette insieme le diverse funzioni urbane (energia, trasporto, gestione dei rifiuti ecc.). Molte delle reti infrastrutturali sono state concepite e realizzate nel secolo scorso secondo un approccio che separava le differenti funzioni, come abbiamo visto, e nei decenni successivi, pur nella crescita e nel rinnovamento del tessuto urbano, la logica è rimasta la stessa. Le reti sono fondamentali e sostanziali per una città che funzioni e che sia "integrante" davvero.

Altro aspetto importante è la natura, se reintrodotta nella città, può agire in modo efficace, performante e persino meno oneroso di altre soluzioni nel ridurre l'impatto dei cambiamenti climatici e nel rendere l'ambiente urbano più resiliente.

La risposta dunque è una città che sa trasformarsi e adattarsi. Una città che ha il potere e il controllo sul suo territorio sia dal punto di vista politico sia dal punto di vista naturale. Una città che rispetta i propri limiti e quelli della natura.

L'architettura, per meglio dire l'urbanistica, dovrebbe ristabilire un rapporto con la politica, non accontentarsi di esserne una mera parte amministrativa ma rappresentare la vita reale del territorio, delle politiche pubbliche. Dare voce a questi fenomeni che chiedono qualcosa, che lanciano messaggi importanti per il governo della nuova città del XXI secolo dove c'è un disperato bisogno di politiche che sappiano creare i presupposti per la nascita di nuove identità più articolate e forti di quelle di tradizione, gruppo etnico e religione che conosciamo.

Le politiche pubbliche devono quindi promuovere nei territori forme di iniziativa imprenditoriale locale e iniziare a coinvolgere quelle "abbandonate" entità sociali in un complesso organismo autorganizzato fatto di interrelazioni e reti.

Conclusioni

Dall'analisi emerge con forza la necessità di riaffermare una vera e propria cultura della cittadinanza in forme nuove, discontinue da quelle novecentesche. Queste ultime infatti, sono state troppo legate alle ideologie del passato che hanno abusato delle categorie della cittadinanza e dell'immigrazione per i loro fini. Inoltre, il modificarsi delle coordinate spazio-temporali nei rapporti tra Nazioni e persone, rende anacronistica ogni volontà di chiusura degli Stati all'immigrazione. Ciò che è necessario, oggi, è soprattutto il governo del fenomeno, con sforzi e forme inediti sempre coerenti con il rispetto dei diritti delle persone.

Nel panorama politico-culturale i contrapposti orientamenti politici, lanciano parole d'ordine in una prospettiva irrealistica e vuota che in fin dei conti logora e danneggia il sentimento di comunità che dovrebbe invece riempire ogni società.

Per questo, noi riteniamo, che sia necessario tornare ai fondamenti della nostra identità nazionale, per ridefinire intorno a che cosa ci diciamo cittadini italiani.

Il concetto di cittadinanza che ci sembra emergere dalla nostra analisi, prescinde dall'uso strumentale della religione, dalle ideologie (che, anche se in nuove forme, continuano ad esistere ed informare la nostra società), dalle rivendicazioni di principio sterili (si pensi al politicamente corretto). La cittadinanza deve dunque ripartire dalla cultura realmente condivisa in Italia, come parte necessaria di una più generale cultura europea.

In questa prospettiva pensare all'immigrazione impone un cambio di passo agli attori politici. L'accoglienza non deve diventare negazione dei simboli e delle tradizioni italiane; il rispetto del diritto deve essere un cardine, ma non può diventare la foglia di fico di una poli-

tica che non sceglie e non decide. Al cittadino serve più cultura e meno diritto soprattutto se quest'ultimo risulta accomodato per ragioni di consenso elettorale e di pessima qualità tecnica.

Questa riforma culturale deve, dapprima, passare per le case nelle famiglie quali cellule primarie della società e, solo successivamente, per le scuole, le università e le altre agenzie educative.

I Curatori

Bibliografia

- AA. VV., *Verso un nuovo codice penale*, Milano, 1993.
- AA. VV., *Wave of 'more dangerous, skilled' ISIS jihadists bound to hit Europe* – UN counterterrorism chief, RT news, 19 maggio 2017.
- AA. VV., , *Dal mujahidismo ai foreign fighters. Dinamiche, profili, attori e modelli organizzativi del combattentismo tra il XX e XXI secolo*, in Centro Alti Studi per la Difesa - www.difesa.it.
- AA. VV., *Focus on Returnees*, in *General Intelligence and Security Service*, 15 febbraio 2017.
- AA. VV., *Foreign Fighters in Syria*, in *The Meir Amit Intelligence and Terrorism Information Center*, 1 gennaio 2014.
- AA. VV., *Impunity: Countering Illicit Power in War and Transition*, CreateSpace Independent Publishing Platform, 2016, 313 e ss.
- ASCHERI M., *La cittadinanza o le cittadinanze nella città medievale italiana? in Roma e il papato nel medioevo, Studi in onore di Massimo Miglio, I (Percezioni, scambi, pratiche)*, a cura di A. De Vincentiis, Roma, 2012 pp. 715 ss.
- ASCOLI A., *I trattati di pace colla Germania e coll'Austria*, "Rivista di diritto civile", luglio-agosto 1919.
- ATLAS T., *Foreign Fighters Flocking to Syria Stirs Terror Concern*, in *Bloomberg*, 20 luglio 2013.
- BAKKER E., PAULUSSEN C., ENTENMANN ED E., *Dealing with European Foreign Fighters in Syria: Governance Challenges & Legal Implications*, International Centre for Counter-Terrorism, dicembre 2013.
- BAKTASH M., *I giudici italiani alla prova con l'istituto della kafalah*, in *Fam. dir.*, 2018, p. 300 s.
- BALSAMO A., *Decreto antiterrorismo e riforma del sistema delle misure di prevenzione*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it, 2 marzo 2015.
- BARATTA A., prefazione a S. Moccia, *La perenne emergenza: tendenze autoritarie nel sistema penale*, Napoli 1995, pp. XI e ss.
- BARATTA A., *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti*, in M. Palma, S. Anastasia (a cura di), *La bilancia e la misura*, Milano, 2001, p. 21 ss.

- BARRETT R., *Beyond the Caliphate: Foreign Fighters and the Threat of Returnees*, in *The Soufan Group*, ottobre 2017, pp. 12-13.
- BATTISTELLI F., *La sicurezza e la sua ombra. Terrorismo, panico, costruzione della minaccia*, Roma, 2016.
- BAUMAN Z., *In search of politics*, tr. It. *La solitudine del cittadino globale*, Milano, 2000.
- BAUMAN Z., *Social issues of law and order*, in *British Journal of Criminology*, vol. II, n. 40, 2000, pp. 205-221.
- BELLOMO M., voce *Famiglia (diritto intermedio)*, in *Enc. Dir.*, XVI, Milano, 1967.
- BENIGNI R., *Identità culturale e regolazione dei rapporti di famiglia tra applicazioni giurisprudenziali e dettami normativi*, in *StatoeChiese.it*.
- BESTA E., *La famiglia nella storia del diritto italiano*, Milano, 1933.
- BOERI S., *L'Anticittà*, Laterza, Roma-Bari, 2011, 43.
- BONCIO A., *Disfatta ISIS E Foreign Fighters Di Ritorno: Il Caso Italiano*, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, ottobre 2017.
- BONGIORNI R., *La ricca Svezia culla di Foreign Fighters*, in *il Sole 24 Ore*, 8 aprile 2017.
- BREGANTINI L., *Identikit dei foreign fighters europei*, in *Centro Studi Internazionali*, 22 marzo 2017.
- BROWNE R., *Report: Syria's al-Nusra 'more dangerous' than ISIS*, in *CNN*, 26 gennaio 2016.
- BUSNELLI F.D., *Prefazione*, in D. Amram e A. D'Angelo (a cura di), *La famiglia e il diritto fra diversità nazionali ed iniziative dell'Unione Europea* (a cura di), Padova, 2011, p. IX.
- CAPOGROSSI COLOGNESI L., *Cittadini e territorio. Consolidamento e trasformazione della 'civitas Romana'*, Roma, 2000.
- CAPOZZI E., *Politicamente corretto. Storia di un'ideologia*, Venezia, 2018.
- CARAVALA M., *Storia del diritto nell'Europa moderna e contemporanea*, Roma, 2012.
- CAVALIERE A., *Considerazioni critiche intorno al D.l. terrorismo, n. 7 del 18 febbraio 2015*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 2, 2015, pp. 226 e ss.
- CAVANNA A., *Storia del diritto moderno in Europa*, Milano, 1982.
- CENTONZE A., *Criminalità organizzata e reati transnazionali*, Milano, 2008.
- CENTONZE S., GIOVEDÌ L., *Terrorismo e legislazione d'emergenza*, Frosinone, 2016.
- CHULOV M., *Moroccan Isis terrorists pose a threat on Europe's doorstep*, in *The Guardian*, 19 agosto 2017.
- CICERONE M.T., *De officiis*, 1.17.54.
- CLARKE C. P., *Round trip tickets: how will authorities know when foreign fighters have returned*, in *Lawfareblog*, 24 settembre 2017.
- COLAIANNI N., *Diritto pubblico delle religioni*, Bologna, 2012.
- CONDINANZI M., AMALFITANO C., *La libera circolazione della "coppia" nel diritto comunitario*, in Carbone S.M. e Queirolo I. (a cura di), *Diritto di famiglia e Unione Europea*, Torino, 2008, 35 ss.
- COSTA P., *Cittadinanza I*, Roma-Bari, 2005.

- CURI. PALOMBARINI G U. (a cura di), *Diritto penale minimo*, Roma, 2002.
- D'AGOSTINO F., *La giuridicità costitutiva della famiglia*, in ID., *Una filosofia della famiglia*, Milano, 2003, 99 ss.
- DANIELE L., *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2014.
- DAWSON M., AUGENSTEIN D., *Brexit: Time for a further Decoupling of European and National Citizenship?*, in *verfassungsblog.de*.
- DOGLIANI M., *Il volto costituzionale della sicurezza*, in G. Cocco (a cura di), *I diversi volti della sicurezza*, Milano, 2012, 6 ss.
- DONINI M., *Il terrorista straniero come nemico e le contraddizioni di una giurisdizione penale di lotta in Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XXXVIII, 2009, p. 1712 ss.
- FABBRINI F., *Human Rights in the EU: Historical, Comparative and Critical Perspective*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 1/2017, 69 ss.
- FALLETTI E., *L'impatto culturale dell'immigrazione islamica sull'ordinamento giudiziario italiano: alcune riflessioni*, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, 2016, 19.
- FERNANDEZ A.M., *Here to stay and growing: Combating ISIS propaganda networks*, in The Brookings Project on U.S. Relations with the Islamic World U.S., ottobre 2015.
- FERRAJOLI L., *Diritto e ragione, Teoria del garantismo penale (1989)*, Roma-Bari, 2008.
- FERRAJOLI L., *Il "diritto penale del nemico" e la dissoluzione del diritto penale*, in *Questione Giustizia*, n. 4, 2006, 797-812.
- FERRARI DA PASSANO A P., *Sulla laicità dello Stato*, in *La civiltà cattolica*, n. II, 2001, 134.
- FERRARI S., *Lo spirito dei diritti religiosi*, Bologna, 2002.
- FERRI G., *La cittadinanza e la personalità dello Stato nel regime fascista*, in *La cittadinanza tra impero, stati nazionali ed Europa. Studi promossi per il MDCCC anniversario della constitutio Antoniniana, QVAESTIO. Ricerche di Diritto e Scienze dell'Antichità tra passato e presente*, Roma, 2017, 281.
- FISICHELLA R., *Identità dissolta: il cristianesimo, lingua madre dell'Europa*, Milano, 2009.
- FLECHTER G.P., *I fondamenti filosofico-giuridici della repressione del terrorismo in M. Donini (a cura di), Diritto penale del nemico: un dibattito internazionale*, Milano, 2007.
- FLINT C., *Introduction to Geopolitics*, Londra, 2016.
- FOLLESDAL A., *A Common European Identity for European Citizenship?*, in *German Law Journal*, n. 5/2014.
- FONDAROLI D., *Diritto penale, vittimizzazione e protagonismo della vittima*, in *Rivista di criminologia, vittimologia e sicurezza*, I, 2014, 74-80.
- FORZATI F., *Il diritto penale dell'obbedienza fra fondamento etico – religioso dell'offesa e funzione potestativa della pena*, in *Archivio penale*, III, 2017, 8 ss.
- FRANCO M., *Camillo Ruini: «Nell'Italia arrabbiata i cattolici rischiano l'irrelevanza»*, in *Corriere della Sera*, 8 febbraio 2018, 7.

- FRANZINA P., *L'identità giuridico culturale della famiglia migrante nel diritto internazionale privato*, A. Annoni e P. Mori (a cura di), *I diritti delle famiglie migranti fra integrazione e tutela della diversità*, Torino, 2013, 160 ss.
- GARFINKEL H., *La fiducia. Una risorsa per coordinare l'interazione*, Roma, 2004, p. 9.
- GARLAND D., *La cultura del controllo. Crimine ed ordine sociale nella società contemporanea*, trad. it. a cura di A. Ceretti, Milano, 2007.
- GRASSO G., *La «competenza penale» dell'Unione Europea nel quadro del Trattato di Lisbona*, in Grasso G., Picotti L., Sicurella R, (a cura di), *L'evoluzione del diritto penale nei settori di interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, Milano, 2007, 683 ss.
- GROSSI P., *L'ordine giuridico medievale*, Roma-Bari, 2000.
- GUARDINI R., *Persona e personalità*, trad. it. a cura di Nicoletti M., Brescia, 2006, 34.
- HUGHES M., MIKLAUCIC M. (a cura di), *Impunity: Countering Illicit Power in War and Transition*, edito da M. Hughes e M. Miklaucic, 2016.
- HUGHES R., *The Culture of Complaint*, 1993, trad. ita. di M. Antonielli, *La cultura del piagnisteo*, Adelphi e-Book, 2013.
- JACOBS G., *Kriminalisierung im Vorfeld einer Rechtsgutverletzung*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 1985, 751 e ss.
- JACOBS G., *Terroristen als Personen im Recht?*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 2005, p. 839-951. Tr. in Italiano: Id, *I terroristi non hanno diritti*, in R. E. Kostoris, R. Orlandi, *Contrasto al terrorismo interno ed internazionale*, Torino, 2006, 3-17.
- JACQUE J. P., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, 2015.
- JAKOBS G., *Derecho penal del ciudadano y derecho penal del enemigo*, in G. Jakobs, M. Ciancio Melià, *Derecho penal del enemigo*, Madrid, 2003, 26 ss.
- LAMBERTI F., *Il cittadino romano*, in *Storia d'Europa e del Mediterraneo. Il Mondo Antico. L'ecumene romana* (cur. G. Traina), Roma, 2008, vol. V, 521-554.
- LEFEBVRE H., *Le droit a la ville*, trad. it. *Il diritto alla città*, Venezia, 1976.
- LEGORANO G., PARKINSON E J., *Following the Migrant Money Trail*, in *The Wall Street Journal*, 30 dicembre 2015.
- LIPPOLIS V., *La cittadinanza europea*, Bologna, 1994.
- LOFFREDO F., *Politica della famiglia*, Milano, 1938.
- MALET D., *Foreign Fighter Mobilization and Persistence in a Global Context, Terrorism and Political Violence*, Volume 27, 2015.
- MANES V., *Il giudice nel labirinto. Profili delle intersezioni tra diritto penale e fonti sovranazionali*, Roma, 2012.
- MARCHI I., *“Emergenza terrorismo”, strategie di prevenzione e contrasto anche in prospettiva europea*, in R. G. Fornasari, R. Wenin, *Diritto penale e modernità. Le nuove sfide tra terrorismo, sviluppo tecnologico e garanzie fondamentali*, Trento, 2017, 71 ss.
- MARITAIN J., *L'uomo e lo Stato*, trad. it. a cura di L. Frattini, Genova, 2014, 29.

- MC COY T., *Camp Bucca: The US prison that became the birthplace of Isis. Nine members of the Islamic State's top command did time at Bucca*, in *The Independent*, 4 novembre 2014.
- MENGI M., QUERE J., *La libre circulation des européens. Etat des lieux d'un droit fantasmé*, disponibile su www.institutdelors.eu.
- MOCCIA S., *Funzioni della pena ed implicazioni sistematiche, tra fonti europee e Costituzione italiana*, in *Diritto penale e processo*, 2012, 921 e ss.
- MORI P., *Brevi note sull'unità della famiglia e sul diritto al ricongiungimento familiare in Europa*, in A. Annoni e P. Mori (a cura di), *I diritti delle famiglie migranti fra integrazione e tutela della diversità*, Torino, 2013, 91 ss.
- MUSACCHIO F., *Terrorismo, Interpol: 50 combattenti dell'Isis arrivati in Italia sui barconi*, *il Tempo*, 31 gennaio 2018.
- NAZZARO U., *Il diritto penale del nemico tra delitto di associazione politica e misure di contrasto al terrorismo internazionale*, Napoli, 2016.
- PALERMO P., *Parità coniugale e famiglia multiculturale in Italia*, in *Fam. dir.*, 2011, 628 ss.
- PALIERO C.E., *La laicità penale alla sfida del «secolo delle paure»*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, n. 3, 2016, 1154 e ss.
- PALLADINO R., *Il ricongiungimento familiare nell'ordinamento europeo: tra integrazione del mercato e tutela dei diritti fondamentali*, Bari, 2012.
- PASSANITI P., *Diritto di famiglia e ordine sociale: il percorso storico della "società coniugale" in Italia*, Milano, 2011.
- RESCIGNO P., *Proprietà e famiglia*, Bologna, 1971.
- RUOTOLO M., *Costituzione e sicurezza tra diritto e società*, in A. Torre (a cura di), *Costituzioni e sicurezza dello Stato*, 387 e ss.
- RUSCONI G. E., *L'impatto dell'immigrazione sui problemi della cittadinanza nazionale ed europea*, Bologna, 1993.
- SANTORO E., *Carcere e società liberale*, Torino, 2004.
- SCALISI V., «Famiglia» e «famiglie» in Europa, in *Comp. Dir. Civ.*, 2012, 3 ss.
- SCHURMAN B., GROL P., FLOWER S., *Converts and Islamist Terrorism: An Introduction*, in *The International Centre for Counter-Terrorism – The Hague*, giugno 2016.
- SECHI O., *Cittadinanza*, ne *Il Digesto Italiano. Enciclopedia metodica e alfabetica di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza*, vol. VII, Parte Seconda, Torino, 1897-1902, 221 ss.
- SEMERARO G., *La cittadinanza nelle Nuove Province*, in *"Rivista di diritto pubblico"*, 1921.
- SENGUPTA K., *Isis indoctrinating children to plan attacks on Big Ben, Eiffel Tower and Statue of Liberty*, in *The Independent*, 19 dicembre 2016.
- SENIGAGLIA R., *Il significato del diritto al ricongiungimento familiare nel rapporto tra ordinamenti di diversa "tradizione". I casi della poligamia e della kafala di diritto islamico*, in *Eur. dir. priv.*, 2014, 533 ss.
- SHERWIN-WHITE A. N., *The Roman Citizenship*, Oxford, 1973.

- SICURELLA R., *Questioni di metodo nella definizione di una teoria delle competenze dell'Unione Europea in materia penale*, in *Studi in onore di Mario Romano*, IV, Napoli, 2011, 2575 ss.
- SILVESTRI G., *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari, 2009, 73.
- SLY L., *Islamic State appears to be fraying from within*, in *The Washington Post*, 8 marzo 2015.
- SPOLETINI M., *Possibilità di ricongiungimento familiare anche per gli affidatari in kafalah*, in *Giur. it.*, 2014, 541 ss.
- TABER S., *ISIS and the fake passport industry*, in *Daily Wire*, 20 settembre 2017.
- TACCOLINI M., *La costruzione di un'Europa del lavoro. La Commissione per gli affari sociali dalle origini all'applicazione del Trattato di Roma (1953-1960)*, Milano, 2006.
- TAMASSIA N., *La famiglia italiana nei secoli decimoquinto e decimosesto*, Milano, 1910.
- TETI A., *Isis foreign fighters recruitment 3.0*, in *GNOSIS. Rivista Italiana di Intelligence*, 2016, 169 ss.
- THE EDITORIAL BOARD, *Fighting while funding the extremism*, in *The New York Times*, 19 giugno 2017.
- TOMASI L., *La nozione di famiglia negli atti dell'Unione e della Comunità europea*, in S. Bariatti, *La famiglia nel diritto internazionale privato comunitario*, Milano, 2007, 68 ss.
- TONDO L., WINTOUR P., MESSINA E. P., *Interpol circulates list of 173 suspected members of ISIS suicide brigade*, in *The Guardian*, 21 luglio 2017.
- TORELLI P., *Lezioni di storia del diritto italiano. Diritto Privato. La famiglia*, Milano, 1947.
- TOSI C., *Contro il Terrorismo ci Vuole Contropropaganda*, in *The Huffington Post*, 27 luglio 2016.
- TRAPANI M., *Considerazioni su legittimazione e limiti del diritto penale*, in G.L. Falchi, A. Iaccarino (a cura di), *Legittimazione e limiti degli ordinamenti giuridici*, XIV colloquio giuridico internazionale, Città del Vaticano, 2012, 804 ss.
- TRAPANI M., *Guerra e diritto penale. Sull'adeguatezza degli strumenti penalistici nei confronti del cd terrorismo islamico*, in AA. VV. (a cura di), *Politica criminale e cultura giuspenalistica. Scritti in onore di Sergio Moccia*, Napoli, 2017, 245-263.
- VIDINO L., MARONE F., ENTENMANN Ed E., *Fear thy neighbor. Radicalization and jihadist attacks in the west*, Milano, giugno 2017.
- VISMARA G., *L'unità della famiglia nella storia del diritto in Italia*, Roma, 1956.
- VON LISZT F., *Über den Einfluss der soziologischen und anthropologischen Forschungen auf die Grundbegriffe des Strafrechts*, in Id., *Strafrechts Aufsätze und Vorträge*, Berlino, 1905, 79 ss.
- WALZER G., *Sfera di giustizia*, trad. it. a cura di G. Rigamonti, Roma-Bari, 2008.
- WIGNY P., *Una testimonianza sulla Comunità dei Sei*, Lussemburgo, 1957.

ZINCONE G., *Citizenship policy making in Mediterranean EU States: Italy*, Fiesole, 2010.

ZOLO D. (a cura di), *La cittadinanza*, Roma-Bari, 1994.

Ringraziamenti

Questo contributo non potrebbe essere stato possibile senza il supporto e la pazienza degli amici del laboratorio e i primi ispiratori di questo percorso. Gli autori e i soci di *Persona è futuro*, infatti, desiderano ringraziare, per il contributo morale o materiale, Giuseppe Sbardella e Giuseppe Colona.

Inoltre, questo secondo esperimento editoriale, che contribuisce alla crescita personale e collettiva degli autori e del laboratorio, non sarebbe stato possibile senza la professionalità, la cura e la pazienza del personale e della dirigenza di Sapienza Università Editrice, e in particolare della dott.ssa Eleonora Carletti, a cui desideriamo rivolgere un sentito «grazie!».

Gli Autori

COMITATO EDITORIALE
SAPIENZA UNIVERSITÀ EDITRICE

Coordinatore

GIUSEPPE CICCARONE

Membri

BEATRICE ALFONZETTI

GAETANO AZZARITI

ANDREA BAIOCCHI

MAURIZIO DEL MONTE

GIUSEPPE FAMILIARI

VITTORIO LINGIARDI

Il Comitato editoriale assicura una valutazione trasparente e indipendente delle opere sottoponendole in forma anonima a due valutatori, anch'essi anonimi. Per ulteriori dettagli si rinvia al sito: www.editricesapienza.it

COLLANA SAPIENZA PER TUTTI

1. Guida del Museo Orto Botanico di Roma
a cura di Flavio Tarquini, Sandro Bonacquisti, Carlo Blasi
2. Una visita guidata al Museo di Anatomia Comparata
Ernesto Capanna
3. Giornalismo e privacy
Scontro fra cronaca e diritti della persona
Vittorio Roidi
4. Ada Byron Lovelace. La fata matematica
Storia della donna che sognò il computer
Valeria Patera
5. medicina eugenica e shoah
Ricordare il *male* e promuovere la bioetica
a cura di Silvia Marinozzi
6. Immigrazione e cittadinanza
Riflessioni su alcuni aspetti giuridici e politici
a cura di Paolo Bonini, Ettore William Di Mauro, Gaetano Iovino
Martina Menghi, Federico Sciarra

Il volume propone una riflessione su alcuni nodi che emergono nel corso del dibattito generale su immigrazione e cittadinanza, a partire dalle competenze scientifiche e professionali degli autori, nelle rispettive qualifiche di giuristi, architetti o politologi.

L'opera, infatti, è il risultato di un progetto di ricerca di giovani studiosi e professionisti riuniti nell'associazione *Persona è futuro* (www.personaefuturo.it).

Il testo vuole offrire una lettura critica di alcuni temi, tra cui: i criteri di attribuzione della cittadinanza, le implicazioni del politicamente corretto/scorretto, la storia dei modelli giuridici che regolano la cittadinanza o l'immigrazione in Italia e in altri Stati, l'impatto dell'immigrazione nei modelli culturali italiani, l'evoluzione delle architetture per gestire la crisi.

Paolo Bonini, dottore di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale presso Sapienza Università di Roma, docente a contratto per l'Università degli Studi di Napoli "L'Orientale", avvocato.

Ettore William Di Mauro, dottore di ricerca in Diritto dei contratti ed economia d'impresa, Sapienza Università di Roma, avvocato.

Gaetano Iovino, dottorando di ricerca in Scienze Forensi presso la Pontificia Università Lateranense, avvocato.

Martina Menghi, dottore di ricerca in Diritto comparato e processi di integrazione, doppia laurea italofrancese, Master presso il Collegio d'Europa, avvocato.

Federico Sciarra, dottore di ricerca in Discipline giuridiche presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre, avvocato.

ISBN 978-88-9377-122-1



9 788893 771221

