

LEZIONI E LETTURE DELLA SCUOLA
DI SCIENZE POLITICHE «CESARE ALFIERI»

Società multiculturali e percorsi di integrazione

Francia, Germania, Regno Unito ed Italia
a confronto

a cura di
GINEVRA CERRINA FERONI
VERONICA FEDERICO



STRUMENTI
PER LA DIDATTICA E LA RICERCA

- 195 -

LEZIONI E LETTURE
della Scuola di Scienze politiche “Cesare Alfieri”

Direttore

Giusto Puccini
Presidente della Scuola di Scienze politiche “Cesare Alfieri”

Comitato Scientifico

Franca Alacevich
Professore di Sociologia economica

Giuseppe Coco
Professore di Economia politica

Carlo Fusaro
Professore di Diritto pubblico comparato

Massimo Morisi
Professore di Scienza politica

Sandro Rogari
Professore di Storia contemporanea

Titoli pubblicati

Inaugurazione anno accademico

Sandro Rogari, *Nazione e Stato nella storia d'Italia*, 2010

Alessandro Cigno, *Debito pubblico, ricchezza privata e politiche per la famiglia*, 2012

Giusto Puccini, *Rendimento e attualità della Costituzione repubblicana*, 2014

Sergio Caruso, *Per una nuova filosofia della cittadinanza*, 2014

Carlo Fusaro, *Rappresentare e governare: da grande regola a tallone d'Achille del governo parlamentare*, 2015

Massimo Morisi, *Tra regole ed eccezioni. La messa in opera delle politiche pubbliche in Italia*, 2016

Carlo Trigilia, *Crescita economica e coesione sociale nelle democrazie avanzate. Un divorzio inevitabile?*, 2017

Lettura “Cesare Alfieri”

Gustavo Zagrebelsky, *La difficile democrazia*, 2010

Colin Crouch, *Europe and problems of marketization: from Polanyi to Scharpf*, 2013

Marino Regini, *La riforma universitaria nel quadro dei sistemi di governance europei*, 2014

Nicoletta Maraschio, *La lingua italiana tra passato e futuro*, 2015

Jürgen Kocka, *Capitalism is not democratic and democracy not capitalistic. Tensions and opportunities in historical perspective*, 2015

Saggi

Sandro Rogari (a cura di), *Quale federalismo per l'Italia di oggi? Atti della Giornata di Studi promossa dalla Facoltà di Scienze Politiche “Cesare Alfieri” Per i 150 anni dell'Unità d'Italia*, 2013

Ginevra Cerrina Feroni, Veronica Federico (a cura di), *Società multiculturali e percorsi di integrazione. Francia, Germania, Regno Unito ed Italia a confronto*, 2017

Società multiculturali
e percorsi di integrazione
Francia, Germania, Regno Unito ed Italia
a confronto

a cura di
GINEVRA CERRINA FERONI
VERONICA FEDERICO

FIRENZE UNIVERSITY PRESS
2017

Società multiculturali e percorsi di integrazione : Francia, Germania, Regno Unito ed Italia a confronto / a cura di Ginevra Cerrina Feroni, Veronica Federico. – Firenze : Firenze University Press, 2017.

(Strumenti per la didattica e la ricerca ; 195)

<http://digital.casalini.it/9788864535968>

ISBN 978-88-6453-595-1 (print)

ISBN 978-88-6453-596-8 (online PDF)

ISBN 978-88-6453-597-5 (online EPUB)

Progetto grafico di Alberto Pizarro Fernández, Pagina Maestra snc

Certificazione scientifica delle Opere

Tutti i volumi pubblicati sono soggetti ad un processo di referaggio esterno di cui sono responsabili il Consiglio editoriale della FUP e i Consigli scientifici delle singole collane. Le opere pubblicate nel catalogo della FUP sono valutate e approvate dal Consiglio editoriale della casa editrice. Per una descrizione più analitica del processo di referaggio si rimanda ai documenti ufficiali pubblicati sul catalogo on-line della casa editrice (www.fupress.com).

Consiglio editoriale Firenze University Press

A. Dolfi (Presidente), M. Boddi, A. Bucelli, R. Casalbuoni, M. Garzaniti, M.C. Grisolia, P. Guarnieri, R. Lanfredini, A. Lenzi, P. Lo Nostro, G. Mari, A. Mariani, P.M. Mariano, S. Marinai, R. Minuti, P. Nanni, G. Nigro, A. Perulli, M.C. Torricelli.

La presente opera è rilasciata nei termini della licenza Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>).

This book is printed on acid-free paper

CC 2017 Firenze University Press
Università degli Studi di Firenze
Firenze University Press
via Cittadella, 7, 50144 Firenze, Italy
www.fupress.com
Printed in Italy

SOMMARIO

| | |
|--|-----|
| INTRODUZIONE | 1 |
| <i>Ginevra Cerrina Feroni, Veronica Federico</i> | |
| IL MODELLO DI INTEGRAZIONE DELLA GRAN BRETAGNA | 9 |
| <i>Claudio Martinelli</i> | |
| DA STRANIERI A CITTADINI. LINEE DI UN PERCORSO ITALIANO | 37 |
| <i>Cecilia Corsi</i> | |
| L'INTEGRAZIONE ALLA FRANCESE: TRA ASSIMILAZIONE E DIFFERENZA | 65 |
| <i>Enrico Grosso</i> | |
| LA COSTITUZIONE DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE NELLA GERMANIA MULTICULTURALE | 87 |
| <i>Jörg Luther</i> | |
| NOTE SUGLI AUTORI | 121 |
| INDICE DEI NOMI | 123 |

INTRODUZIONE

Ginevra Cerrina Feroni, Veronica Federico

Multiculturalismo e integrazione sono i due termini di una endiadi che caratterizza da tempo il dibattito giuridico-costituzionale e politico delle società contemporanee: in Europa e nelle Americhe, ma anche in Africa e in Asia, e pure nel continente australiano. Le società si fanno più complesse ed articolate, diventando più sempre più plurali. Inevitabilmente, governare tale complessità pone grandi sfide ed una tensione costante tra eguaglianza sostanziale, diritto alla differenza e ordine sociale. La coesistenza pacifica all'interno di un medesimo ordinamento giuridico di individui e gruppi sempre più diversi richiede sistemi di governo appropriati, meccanismi istituzionali sofisticati di mediazione degli interessi e modalità nuove di rappresentazione delle comunità politiche che vivono su un medesimo territorio.

Società multiculturali, multiculturalismo, integrazione, sono diventati il *leitmotiv* di molta parte delle riflessioni sulla contemporaneità e tali nozioni sono spesso utilizzate come parole d'ordine nel dibattito politico. Ciò ovviamente risponde a precise necessità storiche, sociali e politiche ed allarga gli orizzonti del dibattito, ma rischia di generare una certa indeterminazione dei termini della riflessione. Fare chiarezza sui concetti che definiscono il perimetro entro cui si muove l'analisi proposta nel presente volume è allora indispensabile per evitare di incorrere nell'errore del *conceptual stretching*, ovvero lo 'slargamento dei concetti'. Il che, sovente, accade a coloro che si occupano di queste tematiche.

Con 'società multiculturale' intendiamo, ai fini del presente lavoro, uno stato di fatto, una situazione empirica di convivenza su di uno stesso territorio nazionale di una molteplicità di gruppi sociali con valori, pratiche, credenze, norme giuridiche, strutture di relazione sociale differenti. Ovviamente tutte le società, anche le più omogenee, non sono

monolitiche e conoscono diversi livelli di pluralismo interno. ‘Multiculturali’ sono, tuttavia, quelle società nelle quali la diversità nella sua composizione è accentuata e segnata da rilevanti differenze linguistiche, religiose, etnico-nazionali. Vi sono ordinamenti giuridici che fin dalla loro nascita sono stati caratterizzati dalla diversità (è questo il caso, ad esempio, del Belgio, degli Stati Uniti, del Canada, dell’India o del Sudafrica); mentre in altri casi (e ricadono in tale fattispecie la maggior parte dei Paesi europei) il carattere multiculturale è prodotto da flussi migratori.

Certo, il fenomeno migratorio nasce con la nascita della specie umana ed ha sempre caratterizzato la storia dei popoli e degli individui; ma è vero che a partire dagli anni ‘80 dello scorso secolo, da un lato, vi è stato un aumento delle migrazioni internazionali (secondo i dati dell’Organizzazione Mondiale per le Migrazioni i 77 milioni di migranti del 1975 sono diventati 220 milioni nel 2010) e, dall’altro, i grandi flussi migratori sono passati da una dimensione tendenzialmente regionale ad una dimensione planetaria. Nel corso degli ultimi decenni, dunque, le società europee si sono dovute confrontare con un fenomeno migratorio nuovo sotto un profilo quantitativo e qualitativo (ovvero più migranti, da un lato, e migranti provenienti da regioni del pianeta differenti ed anche molto lontane, dall’altro). Il che ha contribuito a mettere fortemente in discussione i modelli culturali e sociali di riferimento, così come i meccanismi istituzionali e politici per governare tale diversità.

Il termine ‘multiculturalismo’, invece, indica un modello politico, giuridico ed etico per le società pluraliste che, in un quadro democratico, preveda il riconoscimento, la tutela e la valorizzazione dei diversi gruppi sociali, della loro identità culturale e della loro partecipazione politica. In tale modello si determina una vera e propria costituzionalizzazione del principio multiculturale che trasforma il quadro normativo dell’ordinamento ed incide sul legame tra cittadinanza ed ordinamento medesimo. Storicamente le sue origini sono da rinvenirsi in Canada alla fine degli anni ‘60 del Novecento, quando si dette seguito alle rivendicazioni di radicale autonomia dei franco-canadesi, minoranza nel Paese ma maggioranza nella regione del Quebec. Il ‘multiculturalismo’ evoca, dunque, l’idea della pari dignità da riconoscersi alle espressioni culturali dei singoli e dei gruppi che convivono in una società democratica, legittimando le richieste avanzate dalle minoranze e dando vita ad una nuova concezione della socie-

tà, dei suoi meccanismi sociali e di integrazione politica, dello stesso ruolo dell'individuo.

Infine, con integrazione si intende il processo di superamento delle fratture tra comunità che compongono una determinata organizzazione, nel nostro caso lo Stato. Si tratta di un processo multidimensionale, che può avere una componente sociale, una economica, una culturale, una politica e, *va da sé*, una giuridica. In questa prospettiva, integrazione non significa negazione degli elementi che caratterizzano i diversi gruppi che compongono le società multiculturali, ma significa, piuttosto, individuare linguaggi e regole comuni che permettano la pacifica coesistenza; un sistema di produzione delle norme condiviso e capace di porre in essere regole osservate da tutti; un sistema di distribuzione e redistribuzione delle risorse ritenuto legittimo; e, soprattutto, un orizzonte di riferimenti identitari che prevalga sulle appartenenze specifiche.

Il tema dell'integrazione nelle società multiculturali contemporanee interroga direttamente il diritto pubblico comparato, chiamato a riflettere criticamente sul fenomeno e a suggerire, a partire dalla comparazione tra le diverse esperienze, strategie, percorsi se non addirittura soluzioni alle sfide della contemporaneità. È proprio di fronte a tali sfide che si misura la capacità della scienza giuspubblicistica comparata di fare analisi critiche, di identificare i meccanismi fondamentali di sistemi ed istituti, di metterne a nudo criticità e potenzialità, per poter proporre strategie pertinenti di accomodamento di istanze diverse, spesso confliggenti. È cioè di fronte a tali fenomeni che il diritto diviene terreno di mediazione degli interessi e vettore di trasformazione sociale.

Il volume propone, dunque, un'analisi critica, in una prospettiva concreta ed in chiave comparata, degli strumenti, dei percorsi e delle strategie elaborati dalle società europee contemporanee più rappresentative e pluraliste (Regno Unito, Francia, Germania, Italia), per integrare comunità ed individui diversi dentro un medesimo orizzonte di diritti e doveri, dando vita a nuove tipologie di cittadinanza, nuove identità nazionali e nuovi sentimenti di appartenenza.

Negli ultimi decenni molto è stato scritto per studiare e teorizzare gli aspetti sociali, politici, storici, culturali, economici e giuridici delle società multiculturali e del multiculturalismo. Ugualmente vasta è la letteratura scientifica e divulgativa in materia di diritto e sociologia delle migrazioni, di diritto degli stranieri, di cittadinanza (sia in ambito giuridico sia delle scienze sociali), mentre scarsi restano gli studi

centrati sull'integrazione. Ed ancora più scarsi sono gli studi sui meccanismi specifici, sui percorsi concreti proposti dai diversi ordinamenti per condurre al superamento di quelle fratture tra le diverse componenti del tessuto sociale che costituisce il percorso di integrazione nelle diverse realtà oggetto del nostro interesse.

Il volume si propone di aprire una riflessione in materia capace di coniugare l'orizzonte teorico, ovvero di delineare i modelli di riferimento, con l'effettività del diritto e delle pratiche in atto in quattro esperienze di rilievo nel panorama europeo: il Regno Unito, la Francia, la Germania e l'Italia che propongono modelli e meccanismi di integrazione differenti, tutti attraversati, però, da movimenti critici e dalla necessità di sperimentare percorsi innovativi, modalità nuove per 'fare società'. Se Regno Unito, Francia e Germania hanno una lunga storia di immigrazione, e da tempo individui e comunità non-native fanno parte del loro tessuto sociale, l'esperienza italiana, invece, è assai meno risalente. Il nostro Paese si è dovuto confrontare, in un lasso di tempo relativamente breve, con le urgenze poste dalla presenza consistente di persone di origine diversa, portatrici di orizzonti di significati, di valori, di usi e di sistemi giuridico-normativi anche molto distanti rispetto a quelli del Paese. Le politiche di integrazione sono state meno definite negli obiettivi e spesso lo scarto tra obiettivi e strumenti si è rivelato talmente profondo da vanificare lo sforzo del percorso di integrazione stesso.

Il modello britannico, delineato nel saggio di Claudio Martinelli, definito come multiculturalista-pluralista o societario, si caratterizza per una grande pragmaticità. Partendo dal presupposto del riconoscimento della frammentarietà e della diversità culturale della società, tende ad integrare gli individui attraverso le comunità di appartenenza, riconoscendo dunque e tutelando l'identità originaria degli immigrati e il loro senso di appartenenza comunitaria. È attraverso l'appartenenza comunitaria che gli immigrati possono vivere in Gran Bretagna senza il rischio di sentirsi alienati, diventando eventualmente cittadini senza dover relegare nella sfera del privato la manifestazione delle proprie appartenenze 'altre'. Si spiegano in quest'ottica, ad esempio, le leggi che prevedono eccezioni o deroghe alle normative nazionali in nome dell'appartenenza a gruppi o a comunità specifici. È il caso delle *Religion Exemption* che consentono ai seguaci della religione Sikh di non indossare il casco protettivo in deroga alle norme del codice della strada o di portare con sé anche in luoghi pubblici il tradizionale pu-

gnale in deroga alle normative di pubblica sicurezza. Entrato in crisi a partire dalla fine del XX secolo, il modello britannico è in corso di ripensamento e le tendenze attuali, sostenute anche dai sentimenti che hanno contribuito al voto favorevole alla Brexit nel 2016, vanno verso una attenuazione del pluralismo ed una maggiore insistenza su norme e politiche atte a forgiare un sistema di valori e di pratiche di cittadinanza maggiormente condivisi.

Assai distante l'esperienza francese, studiata nel contributo di Enrico Grosso, da sempre centrata sul concetto di assimilazione, ovvero su percorsi atti a fare di ogni individuo un 'cittadino francese d'elezione', eguale davanti alla Repubblica a prescindere dalla cultura, etnia, religione di provenienza. Una volta accettati e condivisi i valori di fondo dell'ordinamento costituzionale (il cd. *Vocabolario della Repubblica*: laicità, libertà di pensiero, uguaglianza, stato di diritto, democrazia, rispetto dei diritti fondamentali ecc.), non vi sono corpi intermedi che mediano il rapporto tra cittadini e Stato. Si tratta di un modello fortemente inclusivo che comporta anche delle rinunce da parte dello straniero: negli spazi pubblici e, più in generale, in tutte quelle azioni che lo caratterizzano come 'cittadino', egli deve abbandonare atteggiamenti e manifestazioni culturali che siano in contraddizione con (o anche solo differiscano dai) valori repubblicani. Lo Stato agisce secondo criteri tendenzialmente universali, uguali per tutti e non accetta che ci sia un trattamento differenziato per gruppi che hanno una propria, specifica identità culturale, etnica o religiosa. A partire dai fatti delle *banlieues* del 2005 hanno cominciato ad apparire le criticità dei profili applicativi del sistema, che da un lato genera nelle minoranze aspettative di inclusione che spesso non reggono alla prova dei fatti e, dall'altro, si scontra con una mancanza di volontà di assimilazione da parte di specifici gruppi e comunità, tanto da mettere in discussione le aspettative assimilazionistiche della società ospitante.

Ancora differente l'approccio tedesco, illustrato nello scritto di Jörg Luther, tradizionalmente caratterizzato per una significativa eterogeneità di approcci che vanno dal riconoscimento della diversità culturale (e quindi dalla possibilità dei 'culturalmente diversi' di ottenere una tutela differenziata), all'assimilazione delle diversità all'interno di uno standard uniforme di diritti e doveri. La grande attenzione portata dal modello tedesco alle misure concrete di apprendimento della lingua e di inserimento nel mercato del lavoro mostrano i caratteri essenziali

del *Fördern und Fordern*, ovvero del ‘promuovere e pretendere’, che si sostanzia nel dovere delle istituzioni di promuovere il riconoscimento della diversità culturale (ad esempio autorizzando le insegnanti musulmane a portare il velo), ma anche nel pretendere che il nuovo arrivato venga educato al rispetto delle tradizioni e dei valori della società di accoglienza.

Meno definita la strategia italiana, analizzata criticamente nel saggio di Cecilia Corsi, che fino ad ora si è sviluppata più attraverso misure emergenziali che seguendo una visione prospettica di medio periodo, così che proprio quei valori cardini dell’ordinamento (la dignità umana, il rispetto della persona, la tutela del nucleo intangibile ed inalienabile di diritti fondamentali) che dovrebbero primeggiare su ogni altro interesse rischiano di essere negati nei fatti. Eppure l’Italia, non fosse altro per i numeri importanti di immigrazione che la stanno interessando, dovrà seriamente individuare, come hanno fatto altri Paesi, politiche e misure serie di integrazione degli stranieri, concretamente fattibili e non improvvisate, per riuscire a governare questo processo senza esserne travolta.

Parte integrante di un progetto di ricerca biennale finanziato dall’Ateneo di Firenze per gli anni 2016-2018 all’interno del programma di progetti strategici di ricerca di base, il volume raccoglie quattro lezioni tenute nei corsi di Diritto Costituzionale Comparato ed Europeo (A-L e M-Z) del corso di laurea di Scienze Politiche della Scuola “Cesare Alfieri” nell’anno accademico 2016-2017.

I capitoli sono caratterizzati da una griglia di analisi comune, che parte dalla discussione dei dati demografici, si sviluppa attraverso l’analisi socio-politica delle diverse realtà nazionali alla luce della storia dell’integrazione nei diversi Paesi, per approdare alla riflessione sul modello di integrazione in essere, tenendo conto delle norme costituzionali, del quadro legislativo ed amministrativo, ma anche delle concrete prassi e di eventuali forme di innovazione sociale. I capitoli si chiudono con una discussione critica dei problemi aperti e della valenza dell’esperienza nazionale analizzata in chiave comparata.

La struttura agile e l’approccio divulgativo rendono questa raccolta di lezioni di facile lettura e aprono il dibattito dottrinario anche ad un pubblico non esclusivamente accademico. A margine di ogni capitolo è indicata una bibliografia essenziale di riferimento come strumento di ulteriore approfondimento. Il volume intende così contribuire, in maniera propositiva, al dibattito contemporaneo sulle strategie per fa-

vorire la coesistenza pacifica tra individui e comunità differenti, nella prospettiva della creazione di quei rapporti di solidarietà sociale indispensabili al vivere comune.

IL MODELLO DI INTEGRAZIONE DELLA GRAN BRETAGNA

Claudio Martinelli

SOMMARIO: 1. Introduzione: il multiculturalismo come concetto culturale. 2. I dati demografici: le minoranze e i flussi migratori nel Regno Unito: 2.1 Il trend storico dell'immigrazione in Gran Bretagna nel secondo dopoguerra. 2.2 La situazione attuale. 2.3 Due tipologie di immigrati. 2.4 Immigrazione e multiculturalismo. 2.5 L'immigrazione nel negoziato con l'Europa prima di Brexit. 3. Il percorso storico del modello multiculturale in Gran Bretagna. 3.1 Pluralismo culturale e giuridico come cifra della dimensione imperiale. 3.2 Brevi cenni alla genesi e ai caratteri del modello francese. 3.3 La formazione del modello britannico nel secondo dopoguerra. 4. I caratteri generali del modello. 4.1 Pluralismo dei soggetti. 4.2 Le critiche al modello. 4.3 La rivisitazione del modello: dal multiculturalismo all'integrazione. 5. Analisi giuridica del modello. 5.1 Il dato costituzionale e legislativo. 5.2 I provvedimenti amministrativi. 5.3 La giurisprudenza. 6. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione: il multiculturalismo come concetto culturale

La parola-chiave attorno a cui verterà questa conversazione è 'multiculturalismo', un vocabolo polisenso dietro cui si nascondono diversi concetti e che si presta a descrivere una pluralità di situazioni. Pertanto, al fine di evitare equivoci e sovrapposizioni di significati, è necessario proporre qualche riflessione introduttiva per tracciare le opportune linee di confine in grado di rendere più comprensibile il nostro discorso.

È doveroso riconoscere quanto sia difficile elaborare una definizione universalmente accettata di multiculturalismo, sia perché si tratta di una categoria descrittiva che viene utilizzata trasversalmente da diversi settori scientifici (il Diritto, la Sociologia, la Filosofia politica, la Teoria politica, la Statistica, e così via), sia perché tratta di fenomeni molto variegati: le minoranze etniche nazionali, le minoranze indotte da fenomeni migratori, le minoranze religiose, culturali o tematiche (per queste ultime si pensi, per esempio, al complesso tema delle comunità Lgbt).

Proprio in virtù di questa considerazione è importante operare qualche distinzione preliminare. Innanzitutto tra multiculturalismo

e società multiculturali. Il primo termine vuole indicare una corrente di pensiero, con caratteri certamente diversificati in ragione delle circostanze di tempo e di luogo in cui storicamente si è venuta a determinare grazie a movimenti sociali e scuole di pensiero teorico, ma comunque riconducibile ad un particolare approccio alle molteplici tematiche della differenza culturale all'interno degli Stati retti da ordinamenti di tipo liberaldemocratico; mentre il secondo ha una valenza più descrittiva, trovando applicazione laddove si intenda indicare quei contesti sociali caratterizzati appunto da queste differenze. Pertanto, definire una società come multiculturali non significa necessariamente sostenere l'impostazione multiculturalista, con tutte le sue implicazioni di carattere giuridico e politico, ma semplicemente prendere atto che una determinata società non è, o non è più, culturalmente omogenea, bensì è percorsa da canoni e costumi più o meno frammentati¹.

Chiarita questa distinzione e tenute ferme le sue conseguenze, non si può però negare che i due termini si siano spesso concettualmente intrecciati, soprattutto nei contesti storici in cui tumultuosi movimenti sociali proponevano problemi e interrogativi nuovi, cui gli interpreti dovevano cercare di dare una risposta. E infatti non è un caso che la riflessione sul multiculturalismo prenda le mosse fin dagli anni Sessanta del secolo scorso in relazione al dibattito pubblico di alcune tra le società più avanzate del pianeta, in particolare all'interno di quelle riconducibili alla cultura anglosassone come il Regno Unito, gli Stati Uniti, l'Australia e il Canada.

Quel dibattito era animato da un interrogativo di fondo, sintetizzabile, sia pur brutalmente, nei seguenti termini: gli ordinamenti dei sistemi costituzionali liberaldemocratici come debbono porsi nei confronti della diversità culturale propria di determinate minoranze? Adeguare l'ordinamento alla diversità o assimilare la diversità alla maggioranza per evitare la disgregazione sociale?

In particolare, per lungo tempo è stato paradigmatico il caso canadese. In questo Paese fin dai primi anni Settanta venne operata un'esplicita scelta a favore di politiche multiculturali che esaltassero le diversità e rispondessero positivamente alle richieste in tal senso provenienti

¹ Interessanti riflessioni su questi aspetti sono proposte da A. Facchi, *I diritti nell'Europa multiculturali*, Laterza, Roma-Bari 2008, pp. 3-11.

dalle variegate minoranze presenti sul territorio, sia che riguardassero le minoranze nazionali sia che vertessero sui gruppi etnici che hanno principalmente origine nelle comunità di immigrati (secondo la celebre distinzione tra tipologie di minoranze introdotta da Will Kymlicka). In Canada, fin dal 1971 il multiculturalismo divenne ufficialmente parte dell'indirizzo politico del Governo².

Ma non vi è dubbio sul fatto che al fondo di questa impostazione vi fosse una chiara influenza della cultura inglese, portatrice di un liberalismo da sempre pluralista e associativo, diverso da quello francese che storicamente, cioè fin dai tempi della Rivoluzione francese, postula una dialettica senza mediazioni tra gli organi dello Stato e il cittadino.

Durante quei decenni della seconda metà del Ventesimo secolo il multiculturalismo, come approccio teorico complessivo a questi temi ma praticato anche nel concreto dell'azione politica, godeva di un generalizzato consenso culturale. Poi le cose cambieranno di fronte alla radicalizzazione di fenomeni come immigrazione e terrorismo e si comincerà a parlare di crisi, o addirittura di fallimento, delle politiche multiculturali. Oggi immigrazione e integrazione appaiono fenomeni sempre più complicati da gestire, anche perché vedono come protagonista la cultura islamica e la sua estremizzazione fondamentalista, che pongono alle politiche multiculturali nuovi e diversi problemi rispetto a quelli conosciuti fino a qualche decennio fa.

In questa conversazione faremo riferimento al multiculturalismo come approccio per la risoluzione dei conflitti che vedono protagoniste comunità di carattere etnico, religioso, storico-culturale e che potremmo quindi definire come la manifestazione «dell'idea di una pari dignità da riconoscersi alle espressioni culturali dei gruppi e delle comunità che convivono in una società democratica e all'idea che ciascun essere umano ha diritto a crescere dentro una cultura che sia la propria e non quella contingentemente maggioritaria nel contesto socio-politico entro cui si trova a vivere»³.

² Per orientarsi nel multiforme concetto di multiculturalismo cfr. D. Melidoro, *Multiculturalismo*, Luiss University Press, Roma 2015, pp. 13-26.

³ A. Ferrara, *Multiculturalismo*, in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino (a cura di), *Dizionario di politica*, Utet, Torino 2004, p. 671.

2. I dati demografici: le minoranze e i flussi migratori nel Regno Unito

2.1 Il trend storico dell'immigrazione in Gran Bretagna nel secondo dopoguerra

Per entrare nel vivo del discorso sul modello multiculturale nel Regno Unito mi sembra utile fissare qualche dato demografico relativo ai flussi migratori in quel Paese.

Quando si intende proporre una pur breve analisi quantitativa sul tema dell'immigrazione è necessario anteporre una piccola premessa metodologica. Bisogna, infatti, segnalare come non sia affatto semplice mettere in relazione i dati sul piano storico, soprattutto perché nel corso del tempo vi è stata un'evoluzione nella definizione di 'immigrato'. Attualmente si tende ad accettare quella raccomandata dalle Nazioni Unite, secondo cui sarebbero riconducibili a quella categoria tutti coloro che vivono per almeno un anno in un Paese diverso da quello di provenienza. L'attenzione alle cifre è importante non perché dicano sempre tutto ma perché aiutano a interpretare i fenomeni, in particolare se si provvede ad incrociarle con le tendenze politiche di fondo che caratterizzano una determinata epoca.

Ebbene, pur con tutte le cautele del caso, è possibile fissare un dato di partenza: nel 1951 nel Regno Unito vi erano circa 2 milioni di immigrati, pari al 4,2% della popolazione.

Nei due decenni successivi si assiste ad un incremento notevole, favorito da un welfare particolarmente generoso e universale. Sono gli anni della costruzione e del consolidamento dello Stato sociale britannico, avviato dai governi laburisti e non avversato da quelli conservatori. Il risultato è che nel 1971 il numero di immigrati è cresciuto a 3 milioni, pari al 6% della popolazione.

Seguono due decenni in cui si assiste prima ad un rallentamento e poi ad una stabilizzazione nei flussi. Anche questa costatazione è pienamente in linea con le tendenze politiche ed economiche di quei decenni: gli anni Settanta costituiscono per il Regno Unito un periodo di stagnazione economica piuttosto profonda, in cui il dinamismo sociale viene sostituito da un assistenzialismo generalizzato che finisce per diventare una zavorra pesante da trascinare per l'economia britannica; per reazione a questo stato di cose seguirà il decennio thatcheriano le cui dolorose ristrutturazioni fondate su cospicue privatizzazioni e rilancio dei meccanismi del libero mercato cam-

biano il volto del Paese gettando le basi per un periodo ininterrotto di sviluppo economico a partire dalla fine degli anni Ottanta. E infatti dai primi anni Novanta ad oggi si assiste ad una ripresa massiccia dei flussi, coincidente con un ritrovato protagonismo britannico all'interno dei processi di globalizzazione economica e finanziaria, con l'assunzione di una posizione centrale di Londra come piazza finanziaria primaria a livello mondiale.

All'interno di questa ricostruzione è interessante notare come, per quasi tutto il Ventesimo secolo, cioè fino alla prima metà degli anni Novanta, immigrazione 'in' ed emigrazione 'da' il Regno Unito sostanzialmente si equivalgono. L'anno della svolta è il 1994. Poi, a partire dal 1998 l'immigrazione eccede l'emigrazione di 100.000 unità medie all'anno. Il risultato di quest'ultimo trend è che nel 2010 erano presenti 7 milioni di immigrati, pari all'11% della popolazione.

2.2 La situazione attuale

Ancora qualche dato di un certo interesse riferito alla situazione attuale dell'immigrazione in Gran Bretagna.

Nel 2015 il flusso di immigrati in UK è stato di circa 631.000 unità; se lo confrontiamo con quello del 1990 scopriamo che è quasi raddoppiato.

Se poi ci concentriamo sulla cosiddetta *Net Migration*, cioè sul saldo tra immigrazione ed emigrazione in un determinato Paese, vediamo come nel Regno Unito abbia fatto registrare, nello stesso periodo di riferimento, un consistente aumento passando da 37.000 unità medie degli anni 1991-1995 a 248.000 nell'ultimo quinquennio 2011-2015. Una tendenza che preoccupa il mondo politico britannico, a tal punto che gli ultimi tre Governi hanno assunto come obiettivo dichiarato, per ora del tutto fallito, di scendere dall'ordine di grandezza delle centinaia di migliaia a quello delle decine di migliaia.

Attualmente nel Regno Unito vivono 5,6 milioni di *non-British nationality* e 8,6 milioni di persone che erano nate all'estero: una proporzione tipica di Paesi con un alto tasso di *established migration*, con notevoli masse di persone che con il tempo acquisiscono la cittadinanza della loro nuova *country*. In questo contesto un ruolo peculiare viene svolto dalla forza attrattiva di una capitale cosmopolita come Londra. Si consideri solo che il 37% dei nativi all'estero residenti nel territorio UK vive a Londra e che il 37% delle persone che vive a Londra sono nate all'estero.

Infine, sono significativi i termini della *Net Migration* tra Regno Unito e Unione Europea: 1,2 milioni di britannici vivono in Paesi UE; 3,2 milioni di migranti europei vivono in UK⁴.

2.3 Due tipologie di immigrati

Naturalmente quando si analizzano statistiche e indirizzi politici attorno al tema dell'immigrazione, soprattutto per metterlo in relazione con il tema del multiculturalismo, è sempre opportuno tenere distinti due fenomeni molto diversi, corrispondenti a due tipologie di immigrati molto diversificate. Da una parte i rifugiati, che chiedono asilo a causa di eventi bellici e/o persecuzioni politiche; dall'altra i migranti che lasciano i loro Paesi essenzialmente per ragioni di carattere economico.

L'approccio degli interventi pubblici in Gran Bretagna è abbastanza diverso: per i primi, il Regno Unito ha approntato politiche nazionali razionalmente coordinate e sufficientemente finanziate; per i secondi, la tendenza è invece quella di riservare all'ambito locale il livello di intervento, scontando però qualche difetto sul piano del coordinamento e delle quantità di finanziamento.

Così, esiste solo un programma nazionale di integrazione dei molti rifugiati (270 mila nel 2010): *Refugee Integration and Employment Service*, finanziato dalla UK Border Agency che fa capo all'Home Office, e prevede la collaborazione di molte associazioni, agenzie ed enti. Mentre a livello locale si segnala per importanza ed efficacia il programma di integrazione della Greater London Authority del 2011, che contempla aiuti per entrambe le categorie: si tratta del *Refugee and Migrant Integration Strategy*. Il Programma prevede interventi su aspetti centrali della vita delle persone, come lingua, abitazione, occupazione, salute, sicurezza e coesione sociale, bambini, informazione su diritti e opportunità.

2.4 Immigrazione e multiculturalismo

Per proseguire le nostre analisi è, però, a questo punto necessaria una precisazione che metta in luce come i due temi dell'immigrazione e del multiculturalismo si intreccino ma non si sovrappongano.

⁴ Per ulteriori approfondimenti statistici cfr. O. Hawkins, *Migration Statistics*, in *HC Briefing Paper*, n. SN06077, 7 September 2016.

Ovvero, le specificità culturali si propongono anche laddove si sia risolto il problema della cittadinanza e gli individui non possano più essere considerati tecnicamente come migranti. Questa considerazione vale soprattutto per le comunità la cui provenienza, e quindi appartenenza culturale, rimanda a Stati che furono parte integrante del passato coloniale britannico e che, per un certo periodo furono parte integrante del Commonwealth. Le percentuali maggiori di presenza sul territorio, infatti, sono rappresentate proprio dalle popolazioni provenienti da questi Paesi, primi fra tutti gli indiani, numericamente secondi solo agli inglesi stessi.

Un'indagine di qualche anno fa sulle diversità etniche e religiose di Londra ricordava che nella città si possono contare più di 300 lingue parlate e più di 50 comunità non indigene, ciascuna con una popolazione di più di 10.000 persone residenti.

Questa constatazione vale anche per introdurre le particolari caratteristiche storiche del modello multiculturale britannico. Tra queste, vi sono anche le peculiari modalità con cui viene acquisita la cittadinanza: un ordinamento di *common law*, come quello britannico, ha permesso lo sviluppo di un sistema molto flessibile per la definizione di cittadinanza. Questa considerazione aiuta a capire come in Gran Bretagna la distinzione fra cittadini e non cittadini sia assai meno netta che negli altri Paesi europei. Esiste infatti una gamma di situazioni intermedie, diversi livelli di cittadinanza potremmo dire, che distingue tra individui originari di Paesi del Commonwealth e originari di altri Paesi. A sua volta la categoria degli immigrati da Paesi del Commonwealth è differenziata secondo lo Stato di provenienza, la data di arrivo nel Regno Unito, supposte e comprovate ascendenze britanniche, eventuali pregresse prestazioni per l'amministrazione coloniale, e così via.

2.5 L'immigrazione nel negoziato con l'Europa prima di Brexit

Prima di addentrarci nella ricerca storica delle radici del modello multiculturale britannico, sia consentito ancora un riferimento all'attualità e in particolare ad una vicenda centrale nel dibattito pubblico di questi mesi: la Brexit, vista sotto un duplice profilo.

Innanzitutto, non poteva non colpire il fatto che nel corso del negoziato con l'Europa avviato e concluso prima della celebrazione del referendum (e i cui risultati, nelle intenzioni del Primo Ministro, avrebbero dovuto scongiurare la vittoria del *Leave*), il Governo britannico attribu-

isse la stessa e unica qualifica di ‘migranti’ a tutte le tipologie di stranieri presenti stabilmente sul suo territorio: rifugiati, economici e perfino cittadini dell’Unione Europea, come, per esempio, ragazzi italiani che vanno a Londra per fare un’esperienza di studio o lavoro. Un’impostazione particolarmente significativa rispetto ai caratteri che il problema era andato assumendo negli anni precedenti in Gran Bretagna.

E altrettanto significativo è apparso il merito dell’accordo strappato da Cameron sul punto del cosiddetto *Emergency Brake* in materia di immigrazione: veniva data la possibilità al Consiglio di autorizzare uno Stato-membro «to limit the access of newly arriving EU workers to non-contributory in-work benefits for a total period of up to four years from the commencement of employment». Questo ‘freno d’emergenza’ poteva essere applicato per un periodo di tempo di sette anni e nel corso dei primi quattro anni di permanenza dell’immigrato lo Stato in questione doveva assicurare un graduale incremento dei *benefits* in capo al lavoratore⁵. Infine, veniva riconosciuta alla Gran Bretagna una situazione di emergenza tale da consentirle di dare avvio fin da subito a questa procedura «in the full expectation of obtaining approval»⁶.

Ovviamente, spirito e termini di questo accordo sono stati vanificati dalla sconfitta del Governo nel referendum Brexit, che ne ha determinato la mancata entrata in vigore.

3. *Il percorso storico del modello multiculturale in Gran Bretagna*

3.1 *Pluralismo culturale e giuridico come cifra della dimensione imperiale*

Per capire i caratteri fondamentali del modello multiculturale britannico è doveroso fare riferimento ai tratti peculiari relativi alla storica dimensione imperiale del Regno Unito: avere guidato un impero coloniale estremamente vasto e plurale ha contribuito, in modo naturale e molto risalente nel tempo, ad introiettare la questione del trattamento delle minoranze culturali, etniche, religiose, e così via. Le origini del modello sono legate al fatto che la colonizzazione britannica tendenzial-

⁵ Cfr. le Conclusioni del Consiglio Europeo in EUCO 1/16, 19 febbraio 2016, p. 23.

⁶ Ivi, p. 34.

mente non si occupava dei rapporti interni alle popolazioni autoctone ma solo di rendere uniforme il sistema degli scambi commerciali interni al Commonwealth. In questo modo finiva per favorire il costituirsi di comunità etniche che considerava come validi interlocutori politici per il controllo del territorio. Il moderno modello multiculturale può dunque essere considerato come il retaggio della tradizione di 'governo indiretto' che è stato a lungo attuato nelle colonie britanniche, rispetto alle quali Londra accettava l'esistenza, ad esempio, dei reami dei marajà in India o dei regni tribali in Africa, a patto che questi riconoscessero, al di sopra di loro, l'autorità del viceré o del governatore britannico.

3.2 Brevi cenni alla genesi e ai caratteri del modello francese

Mi permetto di proporvi un breve cenno al modello francese di integrazione, pur oggetto specifico di un altro incontro nell'ambito di questo seminario, perché utile a capire meglio quello britannico: schematicamente si potrebbe dire che si tratta di un confronto tra modelli opposti.

Ovviamente la dimensione imperiale è un tratto in comune con la Francia, ma nei due Paesi porta all'elaborazione di canoni culturali e giuridici completamente diversi. La Francia, fin dall'età imperiale, intraprende una strada volta al perseguimento di una uniformità giuridica delle colonie ai principi e alle norme della Madrepatria. Una linea che si estrinseca soprattutto su due binari: laicità come neutralità e accentramento amministrativo. Nel diritto francese non è previsto un trattamento speciale riservato a minoranze o gruppi etnici: si applica sempre il diritto comune. In due *Rapports au Premier Ministre* dell'Haut Conseil à l'Intégration degli anni Novanta del secolo scorso si legge che «la concezione francese dell'integrazione deve obbedire a una logica d'eguaglianza e non di minoranze. [...] Il modello francese d'integrazione si propone come universalista, non riconosce diritti che all'individuo libero nei confronti dei suoi legami comunitari. [...] Lo straniero conserva i suoi particolarismi ma nessuno di essi viene preso in considerazione per l'esercizio dei suoi diritti e per l'adempimento dei suoi obblighi». E certamente non sfuggirà a nessuno come si tratti di una visione dei rapporti tra individuo e Stato che affonda le radici direttamente nei profondi ideali della Rivoluzione francese.

Si tratta, dunque, di «un modello dichiaratamente, oltre che anticomunitario, non multiculturale, nel senso che non riconosce legittimi trattamenti differenziati in base all'appartenenza di gruppo.

Integrazione significa eguaglianza come identità di trattamento e trova corrispondenza nella neutralità e laicità dello Stato, che si assume non debba prendere posizione, né tantomeno adottare misure che riguardano la sfera privata dell'individuo e abbiano come destinatario soggetti collettivi»⁷.

3.3 *La formazione del modello britannico nel secondo dopoguerra*

Ecco, pertanto, che sulla base di queste disomogenee premesse storiche, nel secondo dopoguerra si costituiscono i due diversi modelli di governo delle differenze culturali presenti nella società. Mi sia qui consentito esprimere un *caveat* metodologico sull'utilizzo della modellistica nell'analisi giuridica, in generale, e nel diritto comparato, in particolare: i modelli sono utili per fornire al discorso un ordine concettuale, ma non debbono essere presi come compartimenti stagni privi di flessibilità, eccezioni e commistioni. In questo contesto cercheremo di farne un utilizzo ispirato appunto alla necessità di trovare alcuni parametri che mettano in luce i caratteri di fondo del modello britannico, alla costante ricerca, però, anche degli elementi che con il tempo hanno portato il modello ad evolvere e a confrontarsi con alcune ragioni di crisi.

I primi consistenti flussi migratori in Gran Bretagna, e soprattutto in città importanti come appunto Londra, furono innanzitutto l'indiretta conseguenza dell'estensione dei diritti di cittadinanza britannica a tutti gli abitanti del Commonwealth, attuata con il *Nationality Act* del 1948. Questa legge, importante atto di indirizzo politico promosso dal governo laburista per conservare e rafforzare l'influenza inglese sull'ex impero britannico ma nel quadro di un progressivo riconoscimento, a favore dei popoli che avevano subito la colonizzazione, di diritti e necessità, ebbe infatti l'effetto di rendere liberi e legali quei flussi che già da anni avevano interessato il Paese. Migrazioni di tipo prevalentemente volontario, spinte dal divario economico sussistente fra la madrepatria britannica e le colonie (o ex-colonie) africane e del Sudest asiatico: Africa, Indie occidentali, Malesia, Hong Kong, o Paesi Caraibici.

Sul piano quantitativo il tema comincia a porsi a partire dagli anni Sessanta del secolo scorso con la prima generazione di figli di immigrati che erano arrivati in modo massiccio a partire dall'avvio del processo

⁷ Così Facchi, *I diritti nell'Europa multiculturale*, cit., p. 14.

di decolonizzazione; è in questa fase che la Gran Bretagna, soprattutto nelle sue aree urbane più popolate, diviene a tutti gli effetti una società modernamente multiculturale.

Come sempre, i britannici si avvicinano ai nuovi problemi cercando di riproporre i canoni costruiti nei loro precedenti storici. Ma nel caso specifico vi è un qualcosa in più: dalla non ingerenza si passa ad una vera e propria promozione per il mantenimento delle tradizioni comunitarie, nonché delle peculiarità culturali ed etniche.

Nel 1966, il Ministro degli interni, il laburista Roy Jenkins, descriveva in questi termini l'indirizzo di fondo che animava le politiche del governo: «uguali opportunità, accompagnate dalla diversità culturale, ed in un clima di reciproca tolleranza».

4. I caratteri generali del modello

4.1 Pluralismo dei soggetti

Ecco, dunque, i caratteri fondamentali della tradizionale concezione britannica del multiculturalismo. Passandoli brevemente in rassegna, possiamo dire che il modello riconosce e protegge le diverse identità culturali; favorisce la realizzazione concreta delle modalità di vita prescritte da norme religiose e tradizionali, attribuisce un ruolo politico importante alle comunità etniche e alle associazioni di immigrati.

La società nazionale è plurale e i soggetti del pluralismo (comunità, associazioni, confessioni religiose) sono interlocutori dei poteri pubblici e ricevono da questi risorse economiche e accreditamenti politici per svolgere il loro ruolo di raccordo. E, come detto, questo complesso di interventi pubblici a favore del pluralismo si verifica soprattutto a livello di *Local government*.

Pertanto, all'opposto di quello francese, questo modello può definirsi multiculturale e comunitarista, perché appunto non assume come unico paradigma la tradizionale identità culturale nazionale ma riconosce l'esistenza di una pluralità di culture, stili di vita e soggetti collettivi.

4.2 Le critiche al modello

Fino verso la fine degli anni '90 le maggiori critiche al modello si erano levate da ambienti vicini al Partito conservatore. Poi, con le ri-

volte etniche nelle città del nord nell'estate del 2001, l'11 settembre e gli attentati di Londra del 7 luglio 2005, gli accenti critici nei confronti di alcuni aspetti del modello cominciano a travalicare i confini di partito fino a solcare trasversalmente tutto il quadro politico britannico. E naturalmente non si può omettere di sottolineare l'importanza storica del terrorismo islamista come detonatore dei problemi: il fenomeno dei fondamentalisti cittadini inglesi di seconda o terza generazione costituisce lo specchio del fallimento di quelle politiche o, per lo meno, di alcuni profili non marginali. Insomma, la società britannica si rende improvvisamente conto, e nel modo più drammatico, di una difficoltà che aveva già cominciato a percepire negli anni immediatamente precedenti, e cioè di come il modello britannico avesse finito per creare un importante tasso di separatismo sociale, anche al di là delle migliori intenzioni di chi lo aveva propugnato come metodo per la risoluzione dei conflitti, potenziali o conclamati.

Il modello fino a quel momento seguito non aveva portato integrazione tra le comunità ma solo frammentazione sociale perché tendeva a favorire la creazione e la proliferazione di comunità separate, mostrando scarsa attenzione per l'integrazione degli stranieri nella società autoctona e non riuscendo a produrre omogeneità sociale nemmeno per coloro che con il passaggio generazionale avevano acquisito la cittadinanza britannica. Apparve improvvisamente chiaro come l'apertura comunitaria fosse stata finalizzata più al controllo sociale che al miglioramento della vita degli immigrati e dei loro discendenti o alla comunicazione relazionale con le altre componenti della società.

4.3 La rivisitazione del modello: dal multiculturalismo all'integrazione

Per la presa d'atto di questo stato di cose gli attentati del 2005 costituiscono certamente uno spartiacque determinante, anche se i suoi effetti politici più profondi cominceranno a vedersi solo anni dopo con il ritorno a Downing Street dei Conservatori. Tuttavia, come detto, il modello era già stato sottoposto a ripensamenti e mutamenti negli anni immediatamente precedenti. Infatti, negli anni del New Labour di Blair e Brown (1997-2010) la tendenza è quella di non mettere esplicitamente e radicalmente in discussione il modello multiculturale ma di affiancarlo a politiche più direttamente e concretamente volte all'integrazione. In questo periodo di tempo, l'indirizzo politico di fondo è definito *managed migration*, ovvero un sistema di controllo dei confi-

ni nazionali basato sulla selezione degli ingressi in base agli interessi dell'economia britannica, come vedremo meglio successivamente in sede di analisi giuridica del sistema.

Finita l'era del New Labour e tornati al governo i Conservatori, sia pure in coalizione con i Liberaldemocratici, assistiamo ad un'accelerazione della rivisitazione politica e culturale del modello. Il discorso pronunciato dal nuovo Primo Ministro David Cameron il 5 febbraio 2011 innova profondamente l'approccio al tema. Durante la Conferenza sulla sicurezza che si teneva a Monaco di Baviera, il Premier decide di imprimere una svolta sul terreno del contrasto al fondamentalismo jihadista e alla lotta al terrorismo interno, sostenendo che lo Stato deve incalzare, e non compiacere, gruppi e associazioni islamiche che, anche se non violente, sono ambigue e passive nei confronti degli estremisti, e non condividono valori fondamentali come l'uguaglianza tra i sessi, la democrazia e l'integrazione. Nella lettura di Cameron, le politiche dei decenni precedenti, cioè quelle che avevano costruito il modello, avevano finito per indebolire l'identità britannica e incoraggiato l'incomunicabilità tra i gruppi etnici. Pertanto era necessario passare da un'impostazione di carattere multiculturale a politiche dell'integrazione capaci di costruire un'identità collettiva e nazionale condivisa.

È opportuno ripotare alcuni brani particolarmente significativi per capire la svolta politica che Cameron volle imprimere:

Con la dottrina del multilateralismo di Stato abbiamo incoraggiato culture differenti a vivere vite differenti, separate l'una dall'altra e da quella maggioritaria. Abbiamo fallito, non siamo riusciti a fornire una visione della società in grado da far desiderare loro di appartenervi.

Libertà di parola. Libertà di fede. Democrazia. Stato di diritto. Diritti uguali per tutti, indipendentemente dall'etnia, dal genere o dall'orientamento sessuale. Queste sono le cose che definiscono la nostra società. Appartenere alla nostra società vuol dire credere a queste cose. Abbiamo tollerato la presenza di comunità praticamente segregate, e il loro comportarsi in modi contraddittori rispetto ai nostri valori. Quando un uomo bianco sostiene delle tesi razziste, noi lo condanniamo pubblicamente, e giustamente. Quando gli stessi punti di vista inaccettabili arrivano da qualcuno che non è bianco, siamo troppo cauti, persino spaventati, di affrontarli come dovremmo.

Con questo discorso Cameron annuncia il taglio dei finanziamenti pubblici di cui godono parecchie organizzazioni che il Governo considera ambigue e che, in quanto tali, rappresentano un aspetto del problema:

Ci sono organizzazioni che sono inondate di denaro pubblico ma fanno molto poco per combattere l'estremismo al loro interno: dare soldi a loro è come affidarsi a un partito fascista per combattere un'organizzazione armata di estrema destra. Giudichiamole adeguatamente. Credono nei diritti umani universali? Anche per le donne e per chi crede in un'altra religione? Credono nell'uguaglianza delle persone davanti alla legge? Credono nella democrazia e nei diritti delle persone a eleggere i loro rappresentanti? Incoraggiano l'integrazione o il separatismo? Queste sono le cose che dobbiamo chiedere.

Per il premier britannico è dunque tempo di abbandonare la «tolleranza passiva» del Regno Unito verso le diverse culture esistenti sul territorio nazionale e rimpiazzarla con un «liberalismo attivo, muscolare», per trasmettere il messaggio che la vita individuale e sociale in Gran Bretagna ruota intorno a certi valori chiave come la libertà di parola, l'uguaglianza dei diritti e il primato della legge: «Una società passivamente tollerante rimane neutrale tra valori differenti, un Paese davvero liberale fa molto di più. Crede in certi valori e li promuove attivamente».

5. *Analisi giuridica del modello*

5.1 *Il dato costituzionale e legislativo*

Prima di descrivere i profili giuridici essenziali del modello multiculturale britannico sia consentito premettere due parole utili a chiarire il peculiare rapporto intercorrente tra Costituzione e legislazione nella *British Constitution* e nel sistema delle fonti britannico. Come è noto quell'ordinamento non contempla l'esistenza di una Carta costituzionale scritta e rigida; la Costituzione britannica è formata da un complesso aggregato di molteplici elementi tra cui spiccano: fondamentali documenti costituzionali risalenti nel tempo, *constitutional*

conventions che si sono andate formando e consolidando lungo i secoli, *statute* (ovvero leggi) approvati dal Parlamento con una procedura ordinaria ma che vertono su questioni materialmente costituzionali (le istituzioni, i loro rapporti, i diritti individuali, le autonomie locali, e così via). Pertanto, per distinguere il piano costituzionale da quello legislativo non è possibile fare riferimento a elementi di carattere formale o procedurale, come invece accade per gli ordinamenti continentali che prevedono una precisa gerarchia normativa tra fonti costituzionali e legislazione ordinaria. Ne è un esempio il recente referendum sulla Brexit, indetto da uno *statute* del Parlamento (fortemente voluto dal Governo) ma avente un intrinseco valore costituzionale molto forte, se non altro perché mette in questione la vigenza dello *European Community Act* del 1972, atto materialmente costituzionale poiché limita i poteri di Westminster a favore delle istituzioni comunitarie entro cui andava a collocare il Regno Unito.

a) *Le leggi che hanno strutturato il modello*

Fatta questa precisazione è ora possibile provare a individuare alcuni significativi esempi di leggi che nel tempo hanno contribuito a fornire di struttura giuridica questo modello di convivenza tra culture differenti.

- *Nationality Act 1948*: già citato in precedenza, si segnala per il rilievo storico che ebbe l'estensione dei diritti di cittadinanza britannica a tutti gli abitanti del Commonwealth; per questa ragione potremmo considerarlo a buon diritto come l'atto fondativo del modello;
- *Commonwealth Immigrants Act 1968*: con questo atto legislativo viene ufficializzato il carattere multiculturale del Paese e poste in essere norme che favoriscono il mutuo riconoscimento delle etnie diverse;
- *Race Relations Act 1976*: si tratta di una legge, più volte riformata per adattarla ai tempi e alle esigenze che la casistica propone, finalizzata ad impedire ogni forma di discriminazione in base a razza, colore della pelle, origine nazionale o etnica; nell'articolo vengono definiti i requisiti per individuare un comportamento discriminatorio vietato negli ambienti di lavoro e dell'istruzione, negli alloggi, nella fornitura di beni e servizi; le azioni positive, invece, sono permesse ma non rese obbligatorie: possono essere poste in essere da datori di lavoro, sindacati, istituzioni educati-

ve, con lo scopo «di prevenire una discriminazione o riparare ad una discriminazione passata».

Collegate culturalmente a questi atti fondamentali esistono diverse leggi sul cosiddetto «trattamento differenziato»: ovvero, l'appartenenza ad un gruppo etnico può costituire il presupposto di un trattamento giuridico differenziato attuato non solo sul piano giudiziario, ma anche su quello legislativo; diversi testi di legge hanno riconosciuto a comportamenti posti in essere da membri di gruppi etnici, e aventi valenze culturali, un regime giuridico differente da quello riservato alla popolazione inglese originaria. Eccone solo un paio di esempi:

- *Shops Act 1950*, che prevedeva l'apertura domenicale dei negozi ebraici, in un'epoca in cui le leggi sugli orari dei negozi erano meno liberali di quelle di oggi;
- *Road Traffic Act 1988*: la legge che, recependo un noto indirizzo giurisprudenziale su cui ci soffermeremo in seguito, permette agli appartenenti all'etnia Sikh di indossare in motocicletta il turbante in luogo del casco.

b) Le leggi che hanno rivisitato il modello

Come detto in precedenza, con il tempo il modello ha subito un'evoluzione storica che tra la fine degli anni Novanta e i primi anni Duemila ha comportato una sua rivisitazione sempre più profonda sul piano culturale, coerentemente accompagnata da interventi legislativi capaci di fornirle concretezza giuridica. Pertanto, anche da questo punto di vista, proviamo a fare un elenco ragionato di questi atti di rango legislativo (ma, appunto, con forti implicazioni costituzionali), per forza di cose limitato a quelli che si sono rivelati più incisivi.

Partirei da quelli che hanno introdotto importanti modifiche alle procedure di acquisizione della cittadinanza britannica.

- *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002*: introduce la previsione della sottoposizione dei candidati all'ottenimento della cittadinanza ad un test di inglese e di conoscenza della storia e delle istituzioni britanniche. Inoltre la legge rende pubblica la cerimonia con cui il nuovo cittadino presta giuramento: si svolge presso i consigli comunali e rende esplicita l'idea della conclusione di un percorso, sottolineando così la dimensione premiale dell'attribuzione della cittadinanza. È particolarmente significativa la formula di giuramento in inglese che viene fatta leggere al candi-

dato: «I will give my loyalty to the United Kingdom and respects its rights and freedom. I will uphold its democratic values. I will observe its laws faithfully and fulfil my duties and obligations as a British citizen»⁸;

- *Female Genital Mutilation Act 2003*: siamo di fronte al drammatico tema delle famigerate ‘mutilazioni genitali femminili. Proprio in omaggio alla cultura del riconoscimento delle differenze, in Gran Bretagna fino al 1985 la pratica era stata sostanzialmente tollerata, per lo meno entro certi limiti di danneggiamento del corpo delle ragazzine. Finalmente, con il *Prohibition of Female Circumcision Act 1985*, viene introdotto il reato, specificando che il carattere rituale o consuetudinario attribuito all’intervento non costituisce una causa di giustificazione. Successivamente, con la legge del 2003 vengono estese le fattispecie di reato ai comportamenti che favoriscono questa pratica e viene innalzata la pena da 5 a 14 anni. Tuttavia, non si può omettere di lamentare come si riscontri un gravissimo problema di effettività nel rispetto della norma, dovuto essenzialmente al clima di omertà che si respira all’interno delle comunità che praticano questi riti ancestrali; tanto che, fino al 2014, nessuno era mai stato condannato per questo reato;
- *Equality Act 2010* (poi emendato nel 2013) contro la cosiddetta *Caste Discrimination*: la *Section 9* impone un dovere al Governo di impedire per il futuro ogni sorta di discriminazione fondata sull’appartenenza di casta. Lo strumento giuridico individuato è la *secondary legislation*, grosso modo equivalente ai nostri decreti legislativi.

Innanzitutto, la legge si deve confrontare con un problema definitorio non marginale. Poiché non esiste una definizione di casta universalmente accettata, le Note Esplicative alla legge prevedono quanto segue:

The term ‘caste’ denotes a hereditary, endogamous (marrying within the group) community associated with a traditional occupation and ranked accordingly on a perceived scale of ritual purity. It is

⁸ Citazione tratta da N. Montagna, *Multiculturalismo, politiche d’integrazione e big society nel Regno Unito*, in Fondazione Ismu (a cura di), *Diciassettesimo rapporto sulle migrazioni 2011*, Franco Angeli, Milano, 2012, p. 261, nota 2.

generally (but not exclusively) associated with South Asia, particularly India, and its diaspora. It can encompass the four classes (varnas) of Hindu tradition (the Brahmin, Kshatriya, Vaishya and Shudra communities); the thousands of regional Hindu, Sikh, Christian, Muslim or other religious groups known as jatis; and groups amongst South Asian Muslims called biradaris. Some jatis regarded as below the varna hierarchy (once termed 'untouchable') are known as Dalit.

Circoscritto così il terreno di intervento, l'obiettivo della legge è ricondurre le multiformi manifestazioni di casta nell'ambito del concetto di *race* (razza), obbligando così il Governo ad adottare misure contro le discriminazioni, appunto attraverso lo strumento della *secondary legislation*.

Una recente sentenza ha però complicato la situazione. Si tratta del caso *Tirkey Vs Chandok*. Questa sentenza, emessa il 19 dicembre 2014 dall'Employment Appeal Tribunal, ha stabilito che l'appartenenza di casta in se stessa si presenta come un concetto autonomo rispetto al tema della razza; tuttavia, per verificare se sia possibile ricondurlo ai divieti di cui all'*Equality Act 2010* è necessario valutare le concrete circostanze di fatto in cui l'ipotetica discriminazione si manifesta: «there may be factual circumstances in which the application of the label "caste" is appropriate, many of which are capable – depending on their facts – of falling within the scope of section 9(1)».

Come è stato notato, a commento di questa pronuncia: «Thus, this of the law suggests it is possible, under current law, for caste discrimination to be unlawful, but that this will only be so if at least one of the factual circumstances that make a claimant describable as being of a particular caste falls within the scope of the existing definition of race»⁹.

Di conseguenza, in questo momento il Governo sta riflettendo sulla sua posizione: dovrà decidere se procedere alla regolamentazione richiesta dall'*Equality Act 2010* o se lasciare alle Corti di giustizia di stabilire di volta in volta se le circostanze possano concretizzare una discriminazione razziale.

⁹ Cfr. il report di D. Pyper, *The Equality Act 2010: caste discrimination*, in *HC Briefing Paper*, n. 06862 del 19 novembre 2015, p. 8.

5.2 I provvedimenti amministrativi

Al livello di analisi costituzionale e legislativo (inteso nei termini precisati nella premessa di cui sopra) non può che far seguito quello amministrativo, per verificare le modalità con cui l'Esecutivo e la Pubblica Amministrazione hanno implementato gli indirizzi politici in tema di immigrazione e di modello multiculturale.

a) I settori di intervento con provvedimenti amministrativi

I settori della vita pubblica in cui si sono tradizionalmente concentrati i provvedimenti amministrativi sono essenzialmente i seguenti: sostegno al riconoscimento sociale dei gruppi etnici nel campo dell'educazione, con programmi scolastici pensati per valorizzare il contributo delle culture etniche alla storia britannica e il riconoscimento dell'impostazione multiculturale nel curriculum degli studenti che vi appartengono; piani abitativi volti a favorire una distribuzione dell'edilizia popolare in ragione delle esigenze delle comunità; norme regolamentari che riconoscessero le specificità etniche e culturali sui luoghi di lavoro. A tutto ciò si aggiungano il sostegno alle organizzazioni che rappresentano le minoranze etniche, la fornitura di servizi sociali con modalità che tenessero conto delle differenti sensibilità, nonché i provvedimenti finalizzati a incoraggiare nei media l'uso di immagini positive e senza stereotipi delle culture e delle comunità.

b) I documenti e i provvedimenti dei governi laburisti che hanno impresso un cambio di indirizzo

Il mutamento di linea che abbiamo già visto sul piano dell'indirizzo politico e della legislazione lo ritroviamo con caratteri analoghi anche a livello amministrativo e sono molto ben articolati nei seguenti documenti prodotti dall'Home Office (cioè dal Ministero degli Interni) nel periodo 1998-2005, ovvero negli anni in cui fu maggiore la capacità incisiva dei governi laburisti di Tony Blair.

- *Fairer, faster and firmer* del 1998: nel documento si teorizza chiaramente come la Pubblica Amministrazione si debba adattare alla nuova concezione secondo cui l'immigrazione può portare benefici alla nazione solo se strettamente correlata allo sviluppo del mercato del lavoro; in sostanza, solo se le figure professionali e lavorative

vengono selezionate in modo funzionale all'allocazione delle risorse richieste dalle dinamiche economiche.

- *Safe borders, safe haven. Integration with Diversity in Modern Britain* del 2002: l'immigrazione è sostenibile solo in un contesto di integrazione e rafforzamento dell'identità britannica. La tradizionale impostazione multiculturale deve trovare un limite e un contraltare nella necessità di non disperdere o indebolire i tratti fondamentali della *Britishness*.
- *Controlling our borders: making migration work for Britain* del 2005: in questo documento viene portata avanti con maggiore determinazione la linea secondo cui l'immigrazione è benaccetta solo laddove incontra gli interessi dell'economia britannica.

Sulla base di questi atti di indirizzo, si procede ad una selezione degli immigrati in base ai Paesi di provenienza e alle competenze lavorative o professionali. Dal 2002 si susseguono diversi programmi governativi che perseguono l'obiettivo di favorire l'ingresso delle alte qualifiche professionali in luogo della manodopera a scarsa specializzazione e a basso costo. Tra questi si debbono menzionare in particolare: *Highly Skilled Migrant Programme*; *Public Service Agreement*; *Point-Based System*. Quest'ultimo, tuttora in vigore, istituiva un sistema di valutazione a punti delle competenze del lavoratore extra UE per favorire l'apertura nei confronti dei lavoratori «più intelligenti e migliori da tutto il mondo» (come diceva il ministro dell'Interno Clarke nel 2006), e limitare l'ingresso alla manodopera meno qualificata¹⁰.

5.3 La giurisprudenza

L'analisi giuridica di questi fenomeni non potrebbe dirsi completa senza qualche cenno al ruolo esercitato dalla giurisprudenza nella costruzione e nell'evoluzione del modello multiculturale.

Questa considerazione appare vera in generale per gli ordinamenti di tutti i Paesi, ma vale a maggior ragione per quello britannico in cui, come è noto, le corti di giustizia svolgono un ruolo peculiare grazie al

¹⁰ Cfr. Montagna, *Multiculturalismo, politiche d'integrazione e big society nel Regno Unito*, cit., pp. 260-261.

carattere fondamentalmente casistico e giurisprudenziale del sistema giuridico di common law.

a) Il contributo alla costruzione del modello

Si può tuttavia notare come, sullo specifico tema di cui ci stiamo interessando, la giurisprudenza di common law, che spesso precede le scelte legislative e qualche volta le condiziona a tal punto da imporle, spesso si sia limitata a seguire, e poi abbia contribuito ad implementare, gli indirizzi contenuti nelle leggi che hanno fondato il modello.

In particolare, dopo il *Race Relations Act 1976*, la giurisprudenza ha adattato la casistica allo spirito della legge. Ne è un esempio il caso *Mandela vs Dowell Lee* del 1983, la cui sentenza ha concesso ai Sikh di portare nella vita di tutti i giorni il proprio pugnale tradizionale (Kirpan). Successivamente, nel 1988, l'articolo 139 del *Criminal Justice Act*, nel quadro di un proficuo dialogo tra tribunali e Parlamento, ha introdotto una espressa salvaguardia legislativa a questa particolare eccezione per motivi religiosi.

b) La rivisitazione giurisprudenziale del modello

Così come i più recenti indirizzi legislativi e amministrativi, anche quelli giurisprudenziali mostrano una certa propensione, inevitabilmente da intendersi come trend generale e non privo di eccezioni anche rilevanti, verso una rivisitazione del modello multiculturale, nel senso di un ripensamento sugli equilibri tra valorizzazione delle appartenenze etniche dei singoli e diritti individuali universali e non comprimibili. Ed è possibile sostenere che a questa nuova tendenza non siano estranei né l'approvazione nel 1998 dello Human Rights Act che, incorporando le norme della Cedu nell'ordinamento britannico, ha indotto le Corti di giustizia ad accogliere qualche aspetto della metodologia continentale di approccio alle questioni giurisdizionali pur ovviamente senza rinunciare al metodo casistico, né l'istituzione della Supreme Court of the United Kingdom (Uksc) che dal 2009, cioè da quando ha cominciato ad operare, sta innovando non poco lo spirito della giurisprudenza britannica.

In questo contesto, rispetto ai temi di cui stiamo trattando, ha assunto una posizione centrale il concetto di *unlawful discrimination*. Per capirne il significato può essere utile ripercorrere i passaggi fonda-

mentali di una sentenza emessa dalla Uksc nel 2009 e divenuta celebre con l'acronimo *JFS case*.

Un padre si rivolge alla magistratura a causa del rifiuto di una scuola ebraica di Londra, la Jews' Free School (JFS, appunto) di accettare l'iscrizione di suo figlio. Il problema nasceva dal fatto che la Scuola è molto richiesta e per selezionare gli aspiranti iscritti adotta un criterio molto particolare: ammette solo gli studenti riconosciuti come ebrei dall'Office of the Chief Rabbi of the United Hebrew Congregation of the Commonwealth (the OCR), ovvero la massima espressione dell'ortodossia ebraica operante in Gran Bretagna. I criteri applicati da OCR sono: discendenza da donna la cui linea di discendenza da parte di madre possa essere riconosciuta valida da OCR; oppure se la persona ha frequentato un corso di conversione riconosciuto dalle autorità ortodosse. Sulla base di questi criteri per OCR il ragazzo non era ebreo e quindi la scuola rifiuta di iscriverlo.

Ebbene, secondo la Corte Suprema questa *policy* sull'ammissione costituisce una discriminazione illegale verso le sue origini etniche. In sostanza, la Corte si addentra in una valutazione di merito sulla legittimità dei criteri di selezione per tutelare i diritti individuali del ricorrente nei confronti di un'entità facente parte di una comunità; ovvero, detto in altri termini, le legittime aspettative dell'individuo prevalgono sulle norme a tutela dell'identità delle comunità. Una prospettiva certamente molto diversa da quella puramente multiculturale¹¹.

c) *Le 'Corti islamiche'*

Collegato al tema della giurisprudenza, non si può non fare almeno un breve cenno al problema delle cosiddette 'Corti islamiche': consueta, anche se impropria, traduzione italiana per indicare i cosiddetti *Sharia Council*. Nel Regno Unito, proprio in virtù del modello multiculturale, si è da tempo sedimentata una lunga tradizione di tolleranza, che ha però finito per favorirne la proliferazione, nei confronti di queste entità comunitarie, difficili da inquadrare sul piano istituzionale ma mol-

¹¹ Per un commento approfondito all'intera vicenda cfr. C. McCrudden, *Multiculturalism, freedom of religion, equality, and the British constitution: The JFS case considered*, in *International Journal of Constitutional Law*, 1, 2011, pp. 200-229.

to attive e incisive nella realtà concreta della vita degli appartenenti ad alcune comunità etniche.

In realtà, non si tratta in alcun modo di corti di giustizia riconosciute dallo Stato, ma di organismi gestiti dalle comunità islamiche per dirimere le controversie di carattere religioso che si presentano al loro interno. E logicamente lo fanno interpretando e applicando la legge islamica.

Operano molto attivamente nel campo del diritto di famiglia. Per esempio, decretano la validità di un matrimonio o di un divorzio dal punto di vista religioso, ovviamente su un piano diverso da quello civile. Oppure, fanno mediazione familiare favorendo il raggiungimento di accordi sull'educazione dei figli o sull'assetto del regime patrimoniale.

Il timore di molte associazioni britanniche che tengono monitorato il rispetto dei diritti civili è che questi *Sharia Council* costituiscano un fattore di discriminazione interna alle comunità, soprattutto per le donne.

Operano anche come luoghi di arbitrato in svariati campi, spesso assumendo il nome di Muslim Arbitration Tribunal. In questo caso la loro autorità deriva dalla comune volontà delle parti di affidarsi ad essi: decidono sulla base dei principi islamici ma nessuna decisione può contrastare con la legge nazionale.

Tutte queste diverse manifestazioni riconducibili alle 'corti islamiche' sono fenomeni tollerati dall'ordinamento e dalle istituzioni del Regno Unito, più che essere disciplinati. Tanto che non si sa nemmeno con precisione quanti siano realmente gli *Sharia Council*: chi dice una trentina su tutto il territorio, chi un'ottantina, chi molti di più.

Ma anche a prescindere dal numero, non vi è dubbio che oggi presentino parecchi aspetti in grado di suscitare notevoli preoccupazioni, legate soprattutto alle possibili discriminazioni e alla tendenza a costituire un sistema giuridico parallelo, tutto interno alle comunità islamiche. Pur non potendo vantare alcun valore giuridico autonomo, si suppone che debbano la loro autorevolezza al fatto che all'interno delle comunità islamiche le loro deliberazioni siano percepite da molte persone, vuoi per ignoranza, vuoi per pervasività della fede religiosa, come cogenti, ovvero come pronunciamenti da rispettare ed eseguire, a prescindere dal grado di compatibilità con le norme dello Stato. Come ha affermato la Baronessa Cox: «The power of Sharia councils lies in how they are perceived by their communities».

Nel 2016 sono state avviate due indagini conoscitive, tutt'ora in corso. Una da parte dell'Home Office, quando era ministro Theresa May, e una seconda dalla Camera dei Comuni: l'obiettivo è fare chiarezza sul fenomeno e poi valutare le misure da prendere in ragione dei rischi che comporta.

6. *Considerazioni conclusive*

Per concludere, permettetemi di proporvi qualche breve riflessione sui temi e i problemi trattati, non certo per pronunciare giudizi definitivi, impossibili in una materia così delicata e in evoluzione, ma solo per sintetizzare, ribadire e sottolineare qualche concetto da offrire al dibattito.

Per decenni la società britannica ha mostrato un discreto orgoglio per il proprio modello multiculturale, e per molteplici ragioni. Sinteticamente, perché poteva contare su solide radici storiche e culturali: due elementi determinanti per l'approccio degli inglesi verso qualunque *issue*. Come è noto, i britannici tendono a introiettare tutto ciò che deriva dalla loro tradizione e dunque erano molto propensi ad affrontare un tema fortemente legato al processo di decolonizzazione con la stessa impostazione con cui avevano implementato la loro idea di colonizzazione: pluralismo dei soggetti nel governo locale nel quadro di un rispettoso riconoscimento della sovranità della Nazione e della Corona.

I travagli dell'epoca più recente hanno però costretto i britannici a fare i conti con una realtà che andava mutando e presentava elementi di drammatizzazione che prima non esistevano o, per certi versi, di cui avevano preferito non accorgersi. In sostanza, la recrudescenza del fondamentalismo islamico ha costretto il Paese ad aprire gli occhi su una realtà che ha messo pesantemente in discussione l'opportunità di proseguire con i capisaldi di quel modello, interrogando le élite di governo e la popolazione in senso generale sulla necessità di introdurre per lo meno qualche correttivo, dal punto di vista culturale e, di conseguenza, politico e giuridico. Ovviamente ciò non significa che il modello tradizionale sia stato radicalmente stravolto o che si sia intrapresa una via 'francese' alla gestione delle differenze culturali, ma solo che si sta cercando di apportare notevoli correzioni in grado di rispondere alle drammatiche sfide che gli anni più recenti propongono, in un processo

di revisione e di adattamento alla nuova realtà delle cose. Ecco, allora, i provvedimenti dei governi laburisti, prima e dopo gli attentati di Londra, e poi il discorso di Cameron con le sue impegnative riflessioni sul 'liberalismo muscolare', posto in contrapposizione con un 'indifferenzismo' che ha finito per creare sacche di disgregazione sociale e prevaricazione dei diritti individuali all'interno delle comunità più chiuse e mosse da riflessi di cultura ancestrale. Per non parlare dei conclamati e potenziali pericoli per la sicurezza dei cittadini e l'integrità dello Stato. È come se improvvisamente i britannici si fossero accorti di come anche il loro proverbiale pragmatismo, da sempre messo in più o meno aperta contrapposizione con il dogmatismo razionalista francese, possa incontrare limiti di efficacia e di capacità di adattamento di fronte a problemi nuovi e acuti.

Tuttavia, passando dal particolare della situazione britannica al piano generale che accomuna tutte le società occidentali rette da sistemi politici di tipo liberaldemocratico, bisogna costatare come non sia ancora disponibile sul mercato delle idee un modello perfetto, in grado di risolvere alla radice questi problemi. Tutti gli Stati che rispondono a queste caratteristiche si trovano a dover fare i conti con le nuove tensioni sociali legate all'immigrazione e all'appartenenza di moltitudini di persone a comunità che culturalmente rifiutano i capisaldi ideali e giuridici dei Paesi occidentali in cui vogliono vivere. E forse da parte di questi ordinamenti sarebbe meglio rinunciare a ricercare un astratto e univoco modello: io credo che qualunque tentativo di soluzione a queste problematiche vada ricercato, esperito e giudicato empiricamente, in funzione dei risultati ottenuti e non in relazione alla bontà dei presupposti ideali che lo animano. Insomma, se mi consentite, un richiamo alla weberiana etica della responsabilità contrapposta all'etica dell'intenzione.

E se accogliamo questa impostazione, non vi è dubbio che il multiculturalismo non abbia saputo rappresentare una risposta in sé soddisfacente, soprattutto di fronte alle estremizzazioni dei problemi cui stiamo assistendo.

Riferimenti bibliografici

Amirante D., Pepe V., *Stato democratico e società multiculturale*, Giappichelli, Torino 2011.

- Ashcroft R., Bevir M., *Pluralism, National Identity and Citizenship: Britain after Brexit*, in *Political Quarterly*, 3, 2016, pp. 355-359.
- Bonfiglio S., *Costituzionalismo meticcio*, Giappichelli, Torino 2016.
- Ceccherini E., *Multiculturalismo (dir. comp.)*, in *Digesto IV – Discipline Pubblicistiche*, Utet, Torino 2008.
- Dhanda M. et al., *Caste in Britain: Socio-legal Review*, Equality and Human Rights Commission, Manchester, Spring 2014.
- Facchi A., *I diritti nell'Europa multiculturale*, Laterza, Roma-Bari 2008.
- Ferrara A., *Multiculturalismo*, in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino (a cura di), *Dizionario di politica*, Utet, Torino 2004.
- Gower M., *A new 'Controlling Migration Fund' for the UK?*, in *HC Briefing Paper*, 7673, 1 August 2016.
- Hawkins O., *Migration Statistics*, in *HC Briefing Paper*, n. SN06077, 7 September 2016.
- Heath A., Demireva N., *Has multiculturalism failed in Britain?*, in *Ethnic and Racial Studies*, 1, 2014, pp. 161-180.
- Kymlicka W., *La cittadinanza multiculturale*, il Mulino, Bologna 1999.
- Lanzillo M.L. *Il multiculturalismo*, Laterza, Roma-Bari 2005.
- McCrudden C., *Multiculturalism, freedom of religion, equality, and the British constitution: The JFS case considered*, in *International Journal of Constitutional Law*, 1, 2011, pp. 200-229.
- Meer N., *Citizenship, Identity and the Politics of Multiculturalism: The Rise of Muslim Consciousness*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2010.
- Meer N., Modood T., *Cosmopolitanism and integrationism: is British multiculturalism a 'Zombie category'?*, in *Identities*, 6, 2014, pp. 658-674.
- Melidoro D., *Multiculturalismo*, Luiss University Press, Roma 2015.
- Montagna N., *Multiculturalismo, politiche d'integrazione e big society nel Regno Unito*, in Fondazione Ismu (a cura di), *Diciassettesimo rapporto sulle migrazioni 2011*, Franco Angeli, Milano, 2012, pp. 255-266.
- Multiculturalism and Child Protection in Britain: Sharia Law and Other Failures*, One Law for All, London, June 2013.
- Pyper D., *The Equality Act 2010: caste discrimination*, in *HC Briefing Paper*, n. 06862, 19 November 2015.
- Savidan P., *Il multiculturalismo*, il Mulino, Bologna 2010.
- Tyler I., *Designed to fail: A biopolitics of British citizenship*, in *Citizenship Studies*, 1, 2010, pp. 61-74.

- Uberoi V., Modood T., *Inclusive Britishness: A Multiculturalist Advance*, in *Political Studies*, 1, 2013, pp. 23-41.
- Valade B., *Multiculturalismo*, in *Enciclopedia del Novecento – III Supplemento*, Treccani, Roma 2004.

DA STRANIERI A CITTADINI. LINEE DI UN PERCORSO ITALIANO

Cecilia Corsi

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. La gestione dei flussi d'ingresso. 3. L'accordo di integrazione. 4. Il godimento dei diritti sociali. 5. L'esercizio dei diritti e dei doveri politici. 6. Dai 'diritti e doveri di residenza' all'acquisto della cittadinanza italiana.

1. Introduzione

Resta sempre un buon punto di partenza la definizione di integrazione che fu precisata nel *Primo documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri sul territorio dello Stato*¹, ove si legge che

per integrazione si intende [...] un processo di non discriminazione e di inclusione delle differenze, quindi di contaminazione e di sperimentazione di nuove forme di rapporti e comportamenti, nel costante e quotidiano tentativo di tenere insieme principi universali e particolarismi. Essa dovrebbe quindi prevenire situazioni di emarginazione, frammentazione e ghettizzazione, che minacciano l'equilibrio e la coesione sociale e affermare principi universali come il valore della vita umana, della dignità della persona, il riconoscimento della libertà femminile, la valorizzazione e la tutela dell'infanzia, sui quali non si possono concedere deroghe, neppure in nome del valore della differenza.

Da allora sono trascorsi quasi venti anni e i residenti nel nostro Paese che non sono di nazionalità italiana sono passati da un milione e duecentomila circa ad oltre 5 milioni²; si comprende da sé come tema-

¹ D.p.r. 5 agosto 1998 pubblicato in *GU suppl. ord.* 15 settembre 1998, n. 215.

² Attualmente la percentuale di non cittadini residenti, rispetto agli italiani è di oltre l'8%. La distribuzione sul nostro territorio è molto articolata: circa il 35% vive nelle regioni di nord-ovest, circa il 25% in quelle di nord-est e un altro 25%

tiche quali il riconoscimento dei diritti sociali, l'inclusione nel mondo del lavoro, la coesione sociale, la non discriminazione, il riconoscimento dei diritti politici ed infine l'acquisizione della cittadinanza italiana siano, ancor più di prima, centrali nel dibattito politico, culturale e sociale, e siano determinanti per capire verso quale modello di società ci stiamo avviando.

Tanti possono e devono essere i punti di osservazione per cogliere, anche nella mera prospettiva giuridica, il cammino che, sia pur faticosamente e con non poche contraddizioni, sta percorrendo il nostro Paese che nel giro di pochi decenni è passato da essere un Paese da cui si emigrava ad un Paese con una consistente percentuale di non cittadini residenti. Molteplici e diversissimi possono essere gli indicatori giuridici per valutare se e come quel processo di non discriminazione e di inclusione delle differenze, come ci ricordava il documento programmatico del 1998, si stia attuando.

Analizzeremo quindi, senza ovviamente alcuna pretesa di completezza, alcuni aspetti della normativa vigente e degli apporti più significativi della giurisprudenza per cercare di comprendere, almeno dal punto di vista giuridico, se e come un'effettiva coesione sociale sia favorita dal nostro quadro ordinamentale.

2. La gestione dei flussi d'ingresso

Per comprendere meglio la realtà odierna e come si è evoluto il quadro della presenza straniera³ in Italia – che negli ultimi quaranta anni è

nelle regioni del centro, il 10% in quelle del sud e poco oltre il 4% nelle isole. I principali gruppi nazionali presenti in Italia sono in ordine decrescente: i romeni, gli albanesi, i marocchini, i cinesi, e gli ucraini. Oltre il 50% dei residenti non di nazionalità italiana proviene da un Paese europeo (in senso geografico), poco più del 20% dall'Africa e poco meno del 20% dall'Asia, circa l'8% dalle Americhe.

³ Il termine straniero è oggi per lo più utilizzato nei confronti delle persone che non hanno la cittadinanza di un Paese dell'Unione Europea (vedi anche art. 1 del t.u. 25 luglio 1998, n. 286) e in questa accezione sarà utilizzato nel presente scritto; è infatti alla condizione dei cittadini degli Stati terzi che è rivolto questo lavoro. Lo status delle persone che hanno la nazionalità di un altro Stato membro dell'Unione godono di una condizione diversa che trova la propria regolamentazione nella normativa europea.

passata da caratterizzarsi come Paese di emigrazione sia verso altri Stati europei che verso altri continenti, ad essere un Paese di immigrazione – è utile accennare, sia pur nei suoi tratti davvero essenziali, ai principali canali d'ingresso nel nostro Paese. E per far ciò non possiamo non iniziare dai criteri e dalle procedure per l'ingresso per motivi di lavoro.

Solo nel 1986⁴ fu approvata la prima normativa di rango legislativo di disciplina dell'ingresso e trattamento dei lavoratori extracomunitari, a cui fece seguito la cd. legge Martelli⁵ che dettava prevalentemente disposizioni sull'ingresso, il soggiorno e l'espulsione degli stranieri. Nonostante questi due interventi legislativi, fu presto sentita l'esigenza di un riordino complessivo della materia attraverso una riforma organica, che giunse finalmente ad approvazione con la l. 6 marzo 1998, n. 40 cd. Napolitano-Turco, poi trasfusa nel t.u. 25 luglio 1998, n. 286.

Uno degli obiettivi della nuova legge era quello di realizzare una politica annuale di ingressi limitati, programmati e regolati, perché si era già dovuto provvedere più volte attraverso procedimenti di sanatoria a regolarizzare la posizione di molti lavoratori stranieri, tanto che anche in concomitanza con l'approvazione della stessa l. n. 40 si dovette procedere ad un'ulteriore regolarizzazione. La riforma del 1998 è venuta quindi a ridisciplinare tutta la normativa degli ingressi, prevedendo un articolato sistema di programmazione dei flussi, ma il meccanismo delle quote annuali di ingressi massimi consentiti per motivi di lavoro, accompagnato dal presupposto che il primo incontro tra domanda e offerta di lavoro avvenga quando il migrante si trova ancora nel suo Paese⁶, ha mostrato e mostra di non funzionare. Da un lato i decreti di fissazione delle quote sono stati assai restrittivi nel valutare le esigenze del nostro mercato del lavoro, dall'altro è evidente la finzione che l'incontro tra datore di lavoro e lavoratore avvenga quando quest'ultimo è ancora all'estero⁷ e purtroppo anche quel mec-

⁴ L. 30 dicembre 1986, n. 943.

⁵ D.l. 30 dicembre 1989, n. 416 conv. in l. 28 febbraio 1990, n. 39.

⁶ È vero che nei casi in cui il datore di lavoro non abbia una conoscenza diretta dello straniero può richiedere il nulla osta al lavoro di una o più persone iscritte in apposite liste ove sono specificate qualifiche o mansioni, ma salvo certi lavori stagionali, è rarissimo che un datore di lavoro assuma una persona senza alcuna conoscenza diretta.

⁷ Le chiamate dall'estero in realtà riguardano spesso lavoratori di fatto già presenti in Italia che sono entrati ad esempio con un visto turistico, ma una vol-

canismo inizialmente previsto dalla legge del 1998 dell'autorizzazione all'ingresso in Italia al fine di un inserimento nel mercato del lavoro⁸ fu cancellato dalla l. cd. Bossi-Fini⁹.

Non è un caso che alla regolarizzazione del 1998 ne siano seguite altre nel 2002, nel 2009 e nel 2012. Inoltre in questi ultimi anni, vuoi per la crisi economica, vuoi per il massiccio arrivo di profughi¹⁰, i decreti flussi non prevedono quasi più quote per ingressi dall'estero per motivi di lavoro non stagionale.

Non è questa la sede per discutere le tante e complesse questioni sottese alla disciplina dell'ingresso per lavoro o alle ipotesi di ingresso per lavoro in casi particolari che prescindono dalle quote, ma è utile ricordare ai fini del nostro ragionamento che molti di coloro che oggi hanno un regolare permesso di soggiorno sono passati da una procedura di sanatoria e quindi da un periodo di lavoro e di presenza sul territorio non regolare, in assenza di tutele e di possibilità di godere di diritti fondamentali e quindi di accedere a una reale integrazione. Inoltre se si guarda alla collocazione della manodopera straniera nella stratificazione sociale, la vediamo concentrata nelle fasce più basse: la presenza dei lavoratori immigrati è stata sovente legittimata in quanto vi era una disponibilità a svolgere lavori a bassa qualificazione a fronte di una domanda di lavoro interessata ad attrarre manodopera a basso costo. La conseguente etnicizzazione del mercato del lavoro ha però comportato, da un lato, il peggioramento delle condizioni lavorative

ta ottenuto un contratto di lavoro, rientrano nel loro Paese per attivare le procedure di legge.

⁸ Al fine di rendere possibile un previo contatto tra datori di lavoro e lavoratori, la legge aveva previsto due strade per consentire l'ingresso in Italia ad aspiranti lavoratori; la prima era quella cd. dello sponsor, nel senso che soggetti privati o pubblici potevano farsi garanti del sostentamento dello straniero in Italia per un certo periodo, in attesa che questi trovasse un lavoro; la seconda, subordinata, consentiva l'ingresso a stranieri che dimostrassero di avere mezzi sufficienti per vivere in Italia per un certo periodo di tempo nel quale cercare un'occupazione.

⁹ L. 30 luglio 2002, n. 189.

¹⁰ Non affronto in questa sede la grande emergenza umanitaria che l'Italia e l'Europa stanno affrontando in questi ultimi anni a seguito della crisi medio-orientale: si tratta di una immigrazione che presenta questioni specifiche legate al riconoscimento della protezione internazionale e che richiede misure di accoglienza *extraordinem*.

e retributive in alcuni settori (con processi anche di *dumping sociale*), dall'altro, di fronte all'aggravarsi della crisi, il rischio di marginalizzazione dei lavoratori immigrati con ricadute sui processi di integrazione e con maggiori richieste nei confronti delle strutture di welfare¹¹.

Altro importante canale di ingresso, che rileva molto ai nostri fini e che è stato in questi ultimi anni tra i principali motivi d'ingresso nel nostro Paese, è dato dal ricongiungimento familiare, il cui esercizio, oltre ad essere un diritto fondamentale dell'individuo, testimonia una volontà di permanenza sul territorio e magari di crescita dei propri figli nel nostro Paese e conseguentemente anche di integrazione nelle nostre comunità, con la trasformazione di un'immigrazione temporanea di lavoratori in un'immigrazione stabile e familiare. Se, infatti, nel passato gli ingressi sono stati prevalentemente da parte di singoli e per ragioni economiche, oggi si tende a voler radicare il nucleo familiare in Italia, come dimostra il significativo incremento dei relativi permessi di soggiorno.

Accenno infine al permesso per soggiornanti di lungo periodo, che ora peraltro trova la propria disciplina anche nella normativa europea, ma già a suo tempo previsto dalla l. del 1998: si tratta di un permesso a tempo indeterminato e che pertanto non richiede più quelle procedure di rinnovo cui sono soggette le altre tipologie di permesso di soggiorno¹² e offre quindi maggiori garanzie in ordine alla permanenza nel nostro Paese.

3. *L'accordo di integrazione*

Come accennavo nell'introduzione, l'accesso agli istituti di solidarietà sociale, le politiche di contrasto alla discriminazione, l'eventuale riconoscimento di diritti politici sono elementi imprescindibili per una politica di integrazione. Ma il legislatore, nel 2009¹³, ha ritenuto opportuno introdurre un istituto nuovo nel nostro ordinamento, an-

¹¹ L. Zanfrini, *Che tipo di stranieri ha "prodotto" la società italiana?*, in *Munera*, 3, 2014.

¹² Il rinnovo del permesso di soggiorno è sottoposto alla verifica delle condizioni previste per il rilascio.

¹³ L. 15 luglio 2009, n. 94.

che se già conosciuto in altri Paesi europei: l'accordo di integrazione, attraverso il quale lo straniero si impegna (a pena di non vedersi rilasciato il permesso di soggiorno) a sottoscrivere specifici obiettivi di integrazione da conseguire entro il periodo di validità del permesso stesso. Questa disposizione, inserita nel 'pacchetto sicurezza' e poi attuata con d.p.r. 14 settembre 2011, n. 179, ha fin da subito suscitato molte critiche e perplessità.

Innanzitutto è nata in un contesto nel quale si abbinavano spesso, in modo strumentale, le questioni legate all'immigrazione con i problemi di ordine pubblico, tanto che lo stesso documento del governo approvato dal consiglio dei ministri nel giugno del 2010 si intitolava *Piano per l'integrazione nella sicurezza. Identità e incontro*, legando fin dal titolo immigrazione e sicurezza. E la stessa collocazione all'interno del titolo secondo del testo unico, dedicato alle «disposizioni sull'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento dal territorio dello Stato», anziché nel titolo dedicato all'integrazione sociale, denota l'*intentio legis* di dar vita ad un ulteriore adempimento per la permanenza sul territorio con il rischio di un'ulteriore precarizzazione del diritto di soggiorno. Inoltre lo stesso nome «accordo» riferito ad un percorso obbligatorio di integrazione è parso quanto meno bizzarro¹⁴. Ha poi suscitato dubbi di costituzionalità, in ordine al rispetto della riserva di legge di cui al secondo comma dell'art. 10 cost., il rinvio della disciplina del funzionamento dell'accordo ad un regolamento, tanto più che vi è prevista un'ulteriore ipotesi (rispetto a quelle già normate dal t.u. n. 286) di espulsione. Infine la richiesta di adesione alla Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione¹⁵ potrebbe voler denotare un dovere di adesione ai valori della civiltà occidentale.

¹⁴ La scelta del legislatore del 2009 si è latamente ispirata all'istituto francese del *Contrat d'accueil et de intégration* (CAI): «nella disciplina del CAI e nella sua implementazione amministrativa è però essenziale anche l'obbligo speculare dello Stato, definito come obbligo di accoglienza [...] l'italico accordo di integrazione non menziona, invece, nella sua definizione normativa il termine accoglienza» (P. Morozzo della Rocca, *Entra in vigore l'accordo (stonato) di integrazione*, in *Gli stranieri*, 2011, pp. 19-20).

¹⁵ La Carta era stata redatta qualche anno prima da un comitato scientifico nominato dall'allora ministro dell'interno Amato ed avrebbe dovuto essere affiancata ad un disegno di legge di modifica della legge sull'acquisto della cittadinanza italiana e si propone di enucleare i principi ispiratori dell'ordinamento

Passando ad accennare, in estrema sintesi, alla relativa disciplina, ricordo che esso si applica allo straniero maggiore di anni sedici che fa ingresso per la prima volta nel territorio italiano e presenta istanza di rilascio del permesso di soggiorno non inferiore all'anno; si stipula contestualmente alla richiesta del permesso ed ha la durata di due anni prorogabile di un altro anno. Con l'accordo, lo straniero si impegna a:

- a) acquisire un livello adeguato di conoscenza della lingua italiana parlata equivalente almeno al livello A2 di cui al quadro comune europeo di riferimento per le lingue emanato dal Consiglio d'Europa;
- b) acquisire una sufficiente conoscenza dei principi fondamentali della Costituzione della Repubblica e dell'organizzazione e funzionamento delle istituzioni pubbliche in Italia;
- c) acquisire una sufficiente conoscenza della vita civile in Italia, con particolare riferimento ai settori della sanità, della scuola, dei servizi sociali, del lavoro e agli obblighi fiscali;
- d) garantire l'adempimento dell'obbligo di istruzione da parte dei figli minori¹⁶.

Dal canto suo, lo Stato si impegna a sostenere il processo di integrazione dello straniero attraverso l'assunzione di ogni idonea iniziativa in raccordo con le regioni e gli enti locali.

L'accordo è articolato per crediti e un mese prima della scadenza del biennio di durata dell'accordo l'amministrazione effettua una verifica del rispetto degli impegni sottoscritti¹⁷: qualora il numero dei credi-

e della società italiana nell'accoglienza e regolazione del fenomeno migratorio in un quadro di pluralismo culturale e religioso. Cfr. anche l'Agenda comune per l'integrazione elaborata dalla commissione europea nel 2005.

¹⁶ Lo straniero dichiara, altresì, di aderire alla Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione di cui al decreto del Ministro dell'interno in data 23 aprile 2007, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 137 del 15 giugno 2007, e si impegna a rispettarne i principi.

¹⁷ Art. 6, d.p.r. n. 179: «Un mese prima della scadenza del biennio di durata dell'accordo, lo sportello unico ne avvia la verifica previa comunicazione allo straniero ed invitandolo a presentare, entro quindici giorni, qualora non vi abbia già provveduto, la documentazione necessaria ad ottenere il riconoscimento dei crediti e la certificazione relativa all'adempimento dell'obbligo di istruzione dei figli minori o, in assenza, la prova di essersi adoperato per garantirne l'adempimento. Lo sportello unico informa, altresì, lo straniero della facoltà, in assenza di idonea documentazione, di far accertare il proprio livello di cono-

ti finali sia superiore a zero, ma inferiore alla soglia di adempimento (30 crediti), l'accordo viene prorogato per un anno, in caso invece di perdita integrale dei crediti segue la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione dello straniero. Anche se va poi rilevato che la sanzione dell'espulsione non si applica al titolare di permesso per protezione internazionale, per motivi umanitari, per motivi familiari, per soggiornanti di lungo periodo, al titolare di carta di soggiorno per familiare straniero di cittadino UE, nonché allo straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare.

È evidente che il processo di integrazione viene configurato non tanto come percorso di accoglienza, ma come un obbligo pesantemente sanzionato, anche se le ovvie restrizioni all'espulsione ne riducono sensibilmente la portata afflittiva. Appare inoltre chiara anche la portata simbolica che si era inteso riconnettere a questo istituto, al di là dell'effettiva praticabilità della sanzione dell'allontanamento dello straniero: incanalare i percorsi di integrazione attraverso tappe obbligate per poter sbandierare all'opinione pubblica la determinazione politica verso il raggiungimento di un'ordinata convivenza civile. Ed è inoltre evidente un diverso modo di intendere il processo di integrazione rispetto a quella definizione che ne fu data nel 1998 nel primo documento programmatico (vedi *supra*). Lo stesso *incipit* dell'art. 4 *bis* che definisce l'integrazione «quel processo finalizzato a promuovere la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri, nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione italiana, con il reciproco impegno a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società» cosa intende per rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione? Quel nocciolo duro di principi che connotano le fondamenta di qualsiasi convivenza sociale fondata sul pluralismo oppure il sistema dei valori della civiltà occidentale?¹⁸

A quattro anni dall'entrata in vigore dell'accordo di integrazione¹⁹ e dall'articolazione che ne è stata data dal regolamento del 2011,

scenza della lingua italiana, della cultura civica e della vita civile in Italia attraverso un apposito test svolto gratuitamente a cura dello sportello medesimo e attiva, contestualmente, gli accertamenti di ufficio di cui all'articolo 5, comma 2, lettera a)». Questi ultimi accertamenti riguardano eventuali provvedimenti giudiziari di condanna che comportano una decurtazione di crediti.

¹⁸ F. Dal Canto, *Art. 1 co.25, in Commentario al "Pacchetto sicurezza"*, Utet, Torino 2011, p. 164; vedi anche *infra* par. 5.

¹⁹ L'accordo di integrazione è divenuto operativo dal 10 marzo 2012.

l'impressione è che si tratti di un istituto di dubbia utilità, per il quale sono state destinate poche risorse, basti pensare che il corso di educazione civica (che equivale a 15 crediti) a cui lo straniero deve partecipare entro i 3 mesi successivi alla stipula dell'accordo, consiste in una sessione di 5-10 ore concentrate in un solo giorno, attraverso la quale dovrebbe essere acquisita in forma sintetica una sufficiente conoscenza della Costituzione italiana e del funzionamento delle nostre istituzioni.

Se dovesse poi essere realmente accertata l'acquisizione di una sufficiente conoscenza della vita civile in Italia, con particolare riferimento ai settori della sanità, della scuola, dei servizi sociali, del lavoro e agli obblighi fiscali, ci potremmo chiedere quanti italiani sarebbero in grado di superare una tale verifica. L'impressione è che al momento si configuri come un appesantimento burocratico, ma ne è chiara la natura simbolica ed è comunque sintomatico della volontà di tematizzare l'integrazione come obbligo e non come diritto.

4. Il godimento dei diritti sociali

Elemento, invece, davvero fondamentale per attuare politiche effettive d'integrazione riguarda la possibilità di accedere ai servizi di welfare.

È ormai assodato, in dottrina e in giurisprudenza, che vi sia una garanzia già a livello costituzionale del godimento dei diritti sociali da parte degli stranieri²⁰, ma il profilo su cui si è dibattuto e si dibatte ancora attiene al tipo di 'legame' con la comunità che viene a legittimare il diritto a determinate prestazioni. Se delle libertà gode, sempre, lo straniero, comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato²¹, il godimento dei diritti sociali presuppone un 'attaccamento' alla comunità, che spetta al legislatore indicare e che varia a seconda della prestazione sociale in questione. Come sottolineato anche dalla Corte costituzionale, il legislatore può «subordinare, non

²⁰ Non sono comunque mancate anche in questi ultimi anni normative nazionali o locali che circoscrivevano il godimento di certe prestazioni ai soli cittadini italiani o europei, ma sulle quali è intervenuta, da un lato, la Corte costituzionale, dall'altro la magistratura ordinaria.

²¹ Cfr. anche art. 2, co. 1, t.u. n. 286/1998.

irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni [...] alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata».

Quali sono dunque i titoli che legittimano lo straniero a godere dei diritti sociali al pari del cittadino?

Senz'altro lo *status* di lavoratore dà diritto a tutte le prestazioni ad esso connesse al pari del lavoratore italiano²². Inoltre il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, il permesso di soggiorno per asilo o per protezione sussidiaria danno diritto al medesimo trattamento riconosciuto al cittadino italiano in materia di assistenza sociale e sanitaria.

Il legislatore del 1998 è venuto, poi, ad individuare nei titolari di un permesso di soggiorno almeno annuale gli aventi diritto alla fruizione di provvidenze e prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, ma già con la l. finanziaria per il 2001²³ si è inteso ridurre drasticamente la portata di questa disposizione, in quanto si è stabilito che l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali sono concesse alle condizioni previste dalla legislazione medesima agli stranieri che siano titolari di carta di permesso per soggiornanti di lungo periodo, il quale, come noto, può essere rilasciato allo straniero in possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità, che dimostri la disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e di un alloggio idoneo.

Questa novella introdotta con la l.f. per il 2001 ha dato vita ad una lunghissima *querelle* giudiziaria nella quale la Corte costituzionale è stata chiamata ad intervenire per ben sette volte in relazione a diverse provvidenze di carattere economico²⁴ ed è sempre giunta a pronunce

²² Sia la normativa internazionale che quella europea, sia le disposizioni della nostra Costituzione che quelle del t.u. n. 286 sono chiare nel riconoscere a tutti (cittadini e non) i diritti connessi allo *status* di lavoratore e parità di trattamento.

²³ Art. 80, co. 19, l. 23.12.2000, n. 388.

²⁴ Cfr. sent., 30 luglio 2008, n. 306 (indennità di accompagnamento); 23 gennaio 2009, n. 11 (pensione di inabilità); 28 maggio 2010, n. 187 (assegno mensile di invalidità); 16 dicembre 2011, n. 329 (indennità di frequenza per i

di accoglimento della questione, in quanto la richiesta di un periodo minimo di cinque anni di residenza comportava una discriminazione a carico dello straniero, la quale poteva condurre ad una vanificazione del diritto a soddisfare bisogni primari, oltre all'illogicità di subordinare l'attribuzione di prestazioni assistenziali che presuppongono anche un disagio economico, al possesso di un titolo di soggiorno che richiede, per il suo rilascio, tra l'altro, la titolarità di un reddito.

Anche alcuni legislatori regionali sono ricorsi, per limitare l'accesso ad alcune prestazioni assistenziali, al requisito del permesso di soggiorno a tempo indeterminato²⁵. E ancora una volta la Corte²⁶ ha ribadito che si tratta di un elemento di distinzione arbitrario.

Nonostante queste numerose ed univoche sentenze che oramai hanno svuotato la portata normativa della novella del 2001, non mancano ancora oggi prestazioni sociali che il legislatore limita ai lungo soggiornanti e ai titolari della protezione internazionale, come l'assegno di maternità erogato dallo Stato ed anche l'assegno di maternità concesso dai comuni alle donne che non beneficiano del trattamento previdenziale della indennità di maternità²⁷, l'assegno per il nucleo familiare con almeno tre figli²⁸, i benefici della carta acquisti²⁹, il bonus bebè³⁰ o il sostegno all'inclusione attiva-Carta SIA³¹. Su queste

minori invalidi); 15 marzo 2013, n. 40 (indennità di accompagnamento e pensione di inabilità); 27 febbraio 2015, n. 22 (pensione per le persone colpite da cecità) e 7 ottobre 2015, n. 230 (pensione di invalidità civile per sordi e indennità di comunicazione).

²⁵ La regione Calabria con l.r. 20 dicembre 2011, n. 44 che detta norme per il sostegno di persone non autosufficienti e delle loro famiglie disponeva che i destinatari degli interventi ivi previsti fossero i cittadini europei o extracomunitari con regolare carta di soggiorno residenti nella regione. La l.p. di Trento 24 luglio 2012, n. 15 in materia di tutela delle persone non autosufficienti identificava quali beneficiari dell'«assegno di cura» i cittadini italiani, i cittadini comunitari, gli apolidi e gli stranieri in possesso della carta di soggiorno.

²⁶ C. cost. sentt. 18 gennaio 2013, n. 4 e 4 luglio 2013, n. 172.

²⁷ Art. 49, co. 8 e 12, l. 23 dicembre 1999, n. 488. V. ora art. 74, d.l.g. 26 marzo 2001, n. 151.

²⁸ Art. 65, l. 23 dicembre 1998, n. 448.

²⁹ Art. 1, co. 216, l. 27 dicembre 2013, n. 147.

³⁰ Art. 1, comma 125, l. 190/2014.

³¹ Art. 1, co. 387, lett. a), l. 28 dicembre 2015, n. 208 e art. 4, d.m. 26 maggio 2016. Si tratta di una carta di credito che consente l'acquisto di beni di prima

prestazioni si è avviato, da tempo, un contenzioso davanti al giudice ordinario, e molteplici pronunce hanno riconosciuto il diritto a queste provvidenze anche ai titolari di permesso di soggiorno annuale o biennale, facendo leva su un'interpretazione costituzionalmente orientata della legislazione vigente³² o appoggiandosi, in molti casi, alla direttiva 2011/98/UE che istituisce il permesso unico di soggiorno e che prevede all'art. 12 che i lavoratori dei paesi terzi beneficino dello stesso trattamento dei nazionali per quanto concerne i settori della sicurezza sociale come definiti nel reg. (CE) n. 883/2004, e tra i settori elencati dall'art. 3 del reg. 883 vi rientrano le prestazioni di maternità e di paternità e le prestazioni familiari³³.

necessità e che costituisce il primo passo verso l'attuazione di un Piano nazionale di lotta alla povertà per ora solo preannunciato dalla l. n. 208/2015.

³² Il riferimento è non solo alla giurisprudenza della corte costituzionale, ma anche alla giurisprudenza della corte di Strasburgo che con sentenza 8 aprile 2014 *Dhahbi* c. Italia emessa su ricorso di un cittadino tunisino regolarmente soggiornante in Italia per motivi di lavoro che si era visto negare l'assegno per il nucleo familiare con almeno tre figli, ha ritenuto violati, tra gli altri, nel loro combinato disposto gli artt. 14 e 8 della CEDU, in quanto non sono rinvenibili giustificazioni oggettive e ragionevoli atte a giustificare siffatta disparità di trattamento.

³³ Cfr. Trib. Brescia ha riconosciuto il diritto al bonus bebè a una bosniaca soggiornante e titolare del permesso di soggiorno per motivi familiari, in quanto la normativa sul bonus bebè sarebbe in contrasto con la direttiva 2011/98/UE. Vedi anche Trib. di Bergamo, ord. 22 settembre 2016 e Trib. Como, sez. II, ord. 30 luglio 2016. È interessante ricordare che nel corso di un giudizio pendente avanti il Tribunale di Milano, l'INPS nel settembre 2016 ha inaspettatamente deciso di riconoscere il bonus bebè ad un cittadino turco, titolare del 'solo' permesso unico lavoro, prima che giungesse la decisione del giudice. Cfr. corte di appello di Genova, ord. 1 agosto 2016 che ha rimesso alla CGUE una questione pregiudiziale in merito al contrasto con l'art. 12 della dir. 2011/98/UE dell'art. 65 della l. 448/1998 che istituisce l'assegno per i nuclei familiari con almeno tre figli nella parte in cui esclude i titolari di permesso unico di lavoro. Cfr. trib. Ivrea, sez. lav., ord. 25.7.2014 che accerta una discriminazione da parte dell'ente comunale che non ha riconosciuto il diritto ad uno straniero titolare di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro (ma non di un permesso a tempo indeterminato) all'assegno per i nuclei familiari con almeno tre figli, in quanto, in base anche alla giurisprudenza della Corte costituzionale, per l'erogazione di una prestazione assistenziale è sufficiente che il richiedente dimostri il carattere non episodico e di non breve durata del suo soggiorno. Cfr. trib. Brescia ord. 22 agosto 2016 che ha riconosciuto il diritto ad una cittadina marocchina titolare del permesso di

Appare evidente l'orientamento complessivo della giurisprudenza: il possesso di un titolo di soggiorno che attesti la non episodicità della presenza dello straniero nel nostro territorio (e quindi ad esempio il possesso di un permesso annuale o biennale per motivi di lavoro o per ricongiungimento familiare) legittima a godere delle prestazioni socio-assistenziali, cosicché la richiesta da parte del legislatore di titoli di soggiorno, che necessitano ulteriori requisiti, contrasta col principio di eguaglianza.

Altra condizione cui il legislatore nazionale e regionale hanno più volte fatto ricorso per accertare un particolare legame con la comunità di riferimento è stato quello di prevedere la residenza prolungata sul territorio italiano³⁴ o su quello regionale³⁵. Se in non poche sentenze³⁶ la Corte è giunta ad asseverare che suddetta condizione introduce elementi di distinzione arbitrari anche se è rivolta a tutti, cittadini e non, in qualche recente sentenza il ragionamento della Corte è stato

soggiorno per motivi familiari all'assegno di maternità di cui all'art.74, d.lg. n. 251/2001, in quanto la restrizione ai cittadini italiani e UE e ai titolari di un permesso per lungo soggiornanti è in contrasto con la direttiva 2011/98/UE.

³⁴ Per la fruizione dell'assegno sociale è richiesto il soggiorno legale e continuativo in Italia, indifferente per cittadini e stranieri, per almeno dieci anni; vedi art. 20, co. 10, d.l. 25 giugno 2008, n. 112 conv. con modifiche con l. 6 agosto 2008, n. 133. L'art. 11, l. 9 dicembre 1998, n. 431, come modificato dal d.l. n. 112/98 conv. con modifiche con l. n. 133/2008, consente l'accesso al fondo sostegno affitti solo agli stranieri che abbiano il requisito di residenza di dieci anni nel territorio nazionale o cinque nella regione (requisiti che invece non sono richiesti per i cittadini italiani).

³⁵ Vedi l.p. Bolzano 28 ottobre 2011 n. 12 che richiedeva ai cittadini stranieri un periodo di almeno cinque anni di residenza nel territorio provinciale per l'accesso alle prestazioni di natura economica. L.r. T.A.A. 14 dicembre 2011, n. 8 che richiedeva agli stranieri il possesso della residenza in regione da almeno cinque anni. L.p. 24 luglio 2012, n. 15 in materia di tutela delle persone non autosufficienti che identifica quali beneficiari dell'«assegno di cura» i cittadini italiani, i cittadini comunitari, gli apolidi e gli stranieri in possesso della carta di soggiorno ai sensi dell'art. 9, t.u. n. 286 «purché sussistano congiuntamente le seguenti condizioni: a) siano residenti nel territorio della Provincia di Trento da almeno tre anni continuativi; b) siano dichiarati non autosufficienti secondo quanto previsto dall'art. 2; c) siano in possesso dei requisiti economico-patrimoniali definiti ai sensi dell'art. 10, comma 6».

³⁶ Sentt. 9 febbraio 2011, n. 40; 18 gennaio 2013, n. 2; 7 giugno 2013, n. 133; 4 luglio 2013, n. 172.

più articolato. Nella sentenza 19 luglio 2013, n. 222 ha dichiarato, da un lato, l'illegittimità della disposizione regionale che subordinava per il solo straniero l'accesso ai benefici sociali al requisito della residenza in Italia da non meno di cinque anni, dall'altro ha ribadito per alcune provvidenze (accesso al fondo regionale per il «contrasto dei fenomeni di povertà e di disagio sociale» o di percepire degli assegni di studio) l'irragionevolezza di condizionarne, sia riguardo al cittadino che allo straniero, il godimento ad un periodo di residenza di almeno 24 mesi nel territorio regionale, mentre per altre (assegno di sostegno alla natalità, misure di facilitazione all'accesso ad abitazioni in locazioni, sostegno in caso di contrazione del reddito familiare, interventi di edilizia agevolata e di sostegno alle locazioni³⁷) ha rilevato la non irragionevolezza della richiesta di un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla sola residenza, purché contenuto entro limiti non palesemente arbitrari e irragionevoli³⁸. Dalle motivazioni della sentenza non emerge immediatamente cosa abbia indotto la Corte a diversificare le sue conclusioni a seconda del tipo di prestazione: in riferimento all'accesso al fondo regionale per il «contrasto dei fenomeni di povertà e di disagio sociale» si afferma che è irragionevole negare l'erogazione a chiunque abbia la residenza nella regione posto che non vi è alcuna correlazione tra il soddisfacimento di bisogni primari dell'essere umano e la protrazione nel tempo di tale insediamento; analogamente in riferimento agli assegni di studio rileva che la ragione giustificatrice di queste provvidenze, ovviamente connessa al diritto allo studio, non ha alcun rapporto con la durata della residenza. Con riguardo, invece,

³⁷ Cfr. ord. 21 febbraio 2008, n. 32.

³⁸ In una successiva sentenza (11 giugno 2014, n. 168) avente ad oggetto la l.r. della Valle d'Aosta, che annoverava tra i requisiti di accesso all'e.r.p. la «residenza nella regione da almeno otto anni maturati anche non consecutivamente», se da un lato pare lasciare aperta la strada al legislatore di condizionare l'accesso all'e.r.p. alla residenza protratta nel territorio regionale, dall'altro ne dichiara l'illegittimità per violazione del diritto dell'Unione in riferimento ai cittadini UE, in quanto determina una compressione ingiustificata della loro libertà di circolazione e soggiorno, e in riferimento ai soggiornanti di lungo periodo (che godono a tal fine dello stesso trattamento dei nazionali) in quanto l'estensione di tale periodo di residenza fino ad otto anni risulta palesemente sproporzionata allo scopo ed incoerente con le finalità stesse dell'edilizia residenziale pubblica, perché può finire con l'impedire l'accesso a tale servizio proprio a coloro che si trovino in condizioni di maggiore difficoltà e disagio abitativo.

all'assegno di sostegno alla natalità si afferma che non si viene qui incontro ad un bisogno primario dell'individuo, ma si approntano misure che eccedono il nucleo intangibile dei diritti fondamentali e che premiano il contributo offerto dalla famiglia al progresso della comunità. Analogamente attraverso le misure di facilitazione all'accesso ad abitazioni in locazione o attraverso il sostegno in caso di contrazione del reddito familiare si intende valorizzare con misure eccedenti i livelli essenziali delle prestazioni il contributo offerto alla comunità dal nucleo familiare residente da più tempo; per quanto riguarda infine gli interventi di edilizia convenzionata e agevolata, le politiche sociali delle regioni, legate al soddisfacimento di bisogni abitativi, possono ad avviso della Corte, legittimamente prendere in considerazione un radicamento ulteriore rispetto alla sola residenza.

Sulla scia di questo nuovo orientamento si pone anche la successiva sentenza 19 maggio 2014, n. 141 relativa alla l.r. campana 15 marzo 2011, n. 4 che riserva il bonus bebè ai nuclei familiari residenti da almeno due anni nella regione, nella quale la Corte respinge la questione, in quanto «non è irragionevole la previsione regionale che si limiti a favorire la natalità in correlazione alla presenza stabile del nucleo familiare sul territorio, [...]».

Ricordo infine che per alcuni diritti sociali posti a tutela di esigenze irrinunciabili della persona, il nostro legislatore ha previsto che anche la mera presenza sul territorio dà diritto al godimento delle stesse. Così l'art. 35 del t.u. dispone che «ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, sono assicurate, nei presidi pubblici ed accreditati, le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva». Chiaramente resta sempre una distinzione nel godimento delle prestazioni sanitarie tra chi soggiorna regolarmente in Italia, per il quale l'art. 34 del t.u. detta un'articolata disciplina, e chi si trova irregolarmente sul territorio nazionale, per il quale solo le cure urgenti ed essenziali sono garantite.

Inoltre l'art. 38 del t.u. e l'art. 45 del relativo regolamento di attuazione esplicitano chiaramente la parità di godimento da parte del minore straniero, comunque presente sul nostro territorio, del diritto all'istruzione. Anche in questo caso siamo di fronte ad un diritto il cui godimento prescinde anche dalla regolarità del soggiorno.

Accenno infine ad alcune sentenze che hanno avuto ad oggetto leggi regionali che stabiliscono la possibilità di accedere, anche allo straniero non regolarmente presente sul territorio, a certe prestazioni socio-assistenziali: la Corte³⁹ ha respinto le censure di illegittimità costituzionale mosse dal governo, riconoscendo che si tratta di misure a tutela di diritti fondamentali che non scalfiscono la potestà esclusiva statale di disciplina del soggiorno dello straniero⁴⁰.

5. L'esercizio dei diritti e dei doveri politici

Un'altra faccia del prisma da cui osservare la condizione dello straniero attiene alle possibili modalità di partecipazione alla vita politica di una comunità.

Innanzitutto sono riconosciuti allo straniero diritti diversi dal diritto di voto ma che possono avere una connotazione politica, penso alla libertà di manifestazione del pensiero, al diritto di riunione, di associazione e di associazione sindacale. Anche la possibilità di associarsi ai partiti politici, un tempo esclusa dalla prevalente dottrina, è oggi espressamente prevista dalla maggior parte degli statuti dei nostri partiti politici e molti autori ritengono che pur non essendovi una garanzia costituzionale per il non cittadino, non si può interpretare l'art. 49 Cost. come configurante un divieto di associazione partitica o anche di fondazione di partiti politici; se mai si potrebbe immaginare la possibilità per il legislatore di fissare eventuali restrizioni giustificabili

³⁹ Sentt. 22 luglio 2010, n. 269; 22 ottobre 2010, n. 299; 25 febbraio 2011 n. 61.

⁴⁰ La l.r. Toscana 9 giugno 2009, n. 29, la l.r. Puglia 4 dicembre 2009, n. 32 e la l.r. Campania 8 febbraio 2010, n. 6 furono approvate a fronte di una legislazione statale che in quegli anni era tesa a contenere il godimento delle prestazioni sociali e a impedirne l'accesso allo straniero non in regola con la normativa sul soggiorno. Cfr. art. 6, co. 2 del t.u. n. 286 come modificato dalla l. n. 94/2009: «Fatta eccezione per i provvedimenti riguardanti attività sportive e ricreative a carattere temporaneo, per quelli inerenti all'accesso alle prestazioni sanitarie di cui all'articolo 35 e per quelli attinenti alle prestazioni scolastiche obbligatorie, i documenti inerenti al soggiorno di cui all'articolo 5, comma 8, devono essere esibiti agli uffici della pubblica amministrazione ai fini del rilascio di licenze, autorizzazioni, iscrizioni ed altri provvedimenti di interesse dello straniero comunque denominati».

ad esempio in base ad esigenze di tutela della vita politica nazionale da illecite interferenze esterne.

La legislazione vigente disciplina poi molti canali che offrono allo straniero la possibilità di partecipare, con pluralità di forme, alla vita politica e amministrativa italiana. Penso ad esempio alla possibilità di partecipare a organismi consultivi⁴¹ o con compiti propositivi⁴², oppure agli istituti di democrazia partecipativa. Inoltre gli stessi statuti regionali nel disciplinare gli istituti di partecipazione possono coinvolgere «i soggetti che prendono parte consapevolmente e stabilmente alla vita della comunità, ancorché non titolari del diritto di voto e della cittadinanza italiana»⁴³.

Ulteriori significative forme di partecipazione degli stranieri alla vita politica sono disciplinate a livello locale e diversi statuti di comuni e province espressamente estendono anche agli stranieri residenti alcuni istituti di partecipazione, es. referendum, partecipazione a consulte, ecc. Lo stesso art. 8, quinto comma, del t.u.e.l. (267/2000) prevede che lo statuto promuova forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione Europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti.

Non sono invece riconosciuti a nessun livello di governo i diritti elettorali; anche la legge 8 marzo 1994, n. 203 che ha recepito la convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale, firmata a Strasburgo il 5 febbraio 1992, ha ratificato solo i primi due capitoli, l'uno relativo al riconoscimento della libertà di espressione, di riunione e di associazione e l'altro relativo agli organi consultivi

⁴¹ Ricordo, innanzitutto, l'art. 42, quarto comma del t.u. n. 286 che istituisce la consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie alla quale sono chiamati a far parte anche rappresentanti degli stranieri. Prevede, poi, la possibilità, anche per le regioni, di istituire consulte regionali per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie.

⁴² L'art. 3, comma sesto t.u. istituisce i consigli territoriali per l'immigrazione, in cui sono rappresentati le competenti amministrazioni locali dello Stato, la regione, gli enti locali, gli enti e le associazioni localmente attivi nel soccorso e nell'assistenza agli immigrati, le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, con compiti di analisi delle esigenze e di promozione degli interventi da attuare a livello locale.

⁴³ C. cost. sentt. 29 novembre 2004, n. 379; 25 giugno 2015, n. 118.

volti a rappresentare i residenti stranieri a livello locale⁴⁴, mentre non ha ratificato il capitolo C relativo al riconoscimento del diritto di voto alle elezioni locali.

C'era stato il tentativo da parte di alcuni comuni di estendere, in forza dell'art. 17 del t.u.e.l. che prevede che gli organi delle circoscrizioni di decentramento siano eletti nelle forme stabilite dallo statuto e dal regolamento, l'elettorato attivo e passivo agli stranieri residenti con riguardo alla formazione degli organi circoscrizionali, ma di fronte a tali iniziative fu chiamato a esprimere parere il Consiglio di Stato, che dopo una prima pronuncia favorevole (par. 28 luglio 2004, n. 8007) ad attribuire all'autonomia statutaria la possibilità di determinare l'elettorato a livello circoscrizionale, chiuse la questione con un successivo parere a sezioni congiunte (par. 6 luglio 2005, n. 11074) negando che gli statuti potessero estendere l'elettorato agli stranieri per le elezioni dei consigli circoscrizionali. Nonostante la conclusione negativa del Consiglio di Stato, il parere nelle sue argomentazioni riveste comunque un interesse, in quanto pare riconoscere alla legge statale la possibilità di estendere il diritto di voto agli stranieri alle elezioni locali anche senza una riforma costituzionale⁴⁵.

⁴⁴ Si fa riferimento ad istituti quali il consigliere aggiunto o la consulta degli stranieri che possono essere previsti dagli statuti e dai regolamenti degli enti locali. Il consigliere aggiunto è un organo che affianca il consiglio nell'esercizio delle sue funzioni riguardanti l'accoglienza degli stranieri e può intervenire incisivamente partecipando direttamente ai lavori del consiglio; soffre, però, del limite di non riuscire, spesso, a rappresentare adeguatamente tutte le comunità di stranieri presenti sul territorio. Con la consulta si può, invece, costituire un organismo composto da un numero di membri adeguato alla rappresentanza della pluralità di stranieri residenti, ma essa può incidere meno efficacemente sui lavori consiliari.

⁴⁵ Il Consiglio di Stato ha infatti mostrato di cogliere molto bene la questione giuridico-politica che stava alla base delle iniziative locali sul diritto di voto ed afferma che «nella consapevolezza del significativo contributo che queste persone danno allo sviluppo della collettività, da più parti si levano voci e si spiegano iniziative, sicuramente commendevoli, perché ad esse siano assicurati diritti civili e politici di maggior spessore. Si iscrivono in questo quadro... i disegni di legge presentati da più parti politiche, le interpretazioni dottrinali e giurisprudenziali, gli inviti pressanti ed argomentati intesi a riconoscere ai soggetti residenti ancora privi di cittadinanza europea, il diritto di elettorato attivo e passivo nelle circoscrizioni, intanto, comunali».

Il grande nodo tuttora irrisolto riguarda proprio l'esercizio del diritto di voto⁴⁶; sappiamo che il disegno di legge presentato dal governo che portò all'approvazione della l. n. 40 del 1998 riconosceva allo straniero titolare della carta di soggiorno l'elettorato attivo e passivo nel comune di residenza, ma durante l'esame in sede referente in Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, il governo stralciò questo punto, in quanto da più parti erano stati sollevati dubbi sulla possibilità di riconoscere quel diritto di voto con legge ordinaria, senza una riforma costituzionale. Da allora si è discusso in sedi politiche, giuridiche, istituzionali molte volte della questione ed anche il dibattito dottrinale sul tema è ad oggi consistente e tocca nozioni fondamentali del diritto pubblico: quali quelle di popolo, sovranità, cittadinanza, ma finora non vi è stato alcun esito politico e attualmente non sono previste in Italia per gli immigrati extra UE modalità di partecipazione al diritto di voto. Costituirebbe, invece, un passo importante il riconoscimento, ad esempio, per il livello comunale dell'elettorato attivo e passivo, analogamente a quanto è previsto per i cittadini europei; sempre più vi sono persone, cittadine di altri Stati, che vivono, lavorano, adempiono ai doveri di solidarietà economica in Italia e sono soggette alle decisioni delle nostre istituzioni, per cui la questione dei 'diritti di residenza' può diventare il punto qualificante della condizione degli immigrati stabilizzati nel nostro Paese e conseguentemente del loro rapporto con la popolazione autoctona⁴⁷.

⁴⁶ Alcuni diritti elettorali sono già riconosciuti ai cittadini dell'Unione Europea tramite iscrizione in liste elettorali aggiunte. L'iscrizione nelle liste consente «l'esercizio del diritto di voto per l'elezione del sindaco, del consiglio del comune e della circoscrizione nelle cui liste sono iscritti, l'eleggibilità a consigliere e l'eventuale nomina a componente della giunta del comune in cui sono eletti consigliere, con esclusione della carica di vice sindaco» (art. 1, comma quinto). Col d.l. 24 giugno 1994 n. 408 convertito con l. 3 agosto 1994, n. 483 sono state fissate le modalità di esercizio dell'elettorato attivo e passivo alle elezioni del parlamento europeo da parte dei cittadini di uno Stato membro dell'Unione Europea residenti in Italia.

⁴⁷ G.E. Rusconi, *Immigrazione in Europa. Impatto culturale e problemi di cittadinanza*, in *Il Mulino*, 1992, p. 117. Cfr. M. Walzer, *Sfere di giustizia*, Feltrinelli, Milano 1987, pp. 69-70: «i processi di autodeterminazione attraverso i quali uno Stato democratico organizza la propria vita interna devono essere aperti, in misura uguale, a tutti gli uomini e a tutte le donne che vivono sul suo territorio, lavorano nell'economia locale e sono soggetti alla leg-

Se il godimento di diritti di ‘cittadinanza’⁴⁸ è imprescindibile per sentirsi parte attiva nella vita di una comunità, non di minor rilievo è anche l’esercizio di alcuni doveri, il cui adempimento realizza quella solidarietà politica, economica e sociale cui fa riferimento l’art. 2 della nostra Costituzione che ha come riferimento l’essere umano, senza ulteriori connotazioni.

Sotto questo profilo assai interessante è la sentenza 17 dicembre 2013, n. 309 che ha dichiarato l’incostituzionalità della l.p. Bolzano che subordinava la possibilità di accedere al servizio sociale volontario⁴⁹ al possesso della cittadinanza italiana o di altro Stato dell’Unione Europea. Ad avviso della Corte

tali prestazioni rappresentano la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un’autorità, e la partecipazione a tali forme di solidarietà deve essere ricompresa tra i valori fondanti dell’ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell’uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente. [...] Inoltre dette ragioni valgono, in questo caso, anche a rafforzare quelle esigenze di integrazione nella comunità e di pieno sviluppo della persona che devono essere assicurate dalla legislazione in materia di trattamento dello straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato.

Da un lato non si può, quindi, impedire allo straniero che vive nelle nostre comunità di offrire il proprio contributo nell’ambito di iniziative di volontariato, dall’altro la partecipazione a queste attività può costituire un percorso prezioso di integrazione.

ge locale». «I cittadini democratici hanno dunque una scelta: se vogliono far entrare nuovi lavoratori, devono essere pronti ad allargare l’ambito della loro appartenenza».

⁴⁸ Utilizzo in questo caso il termine diritti di cittadinanza in una accezione adesso divenuta comune e che allude a quell’insieme di diritti che normalmente è attribuito a ogni cittadino nella *koïnè* delle nostre democrazie.

⁴⁹ Si tratta di un servizio svolta da persone adulte a partire dall’età di 29 anni, per una durata massima di 32 mesi, presso organizzazioni ed enti, di diritto pubblico e privato come volontari.

Ecco che la coesione sociale si realizza attraverso la possibilità di accedere a forme di solidarietà sia beneficiandone (e penso all'accesso alle provvidenze sociali), sia offrendo il proprio contributo alla società nella quale si vive, indipendentemente dallo *status civitatis*.

Inoltre il profilo della partecipazione alla vita politica (in senso lato) di una comunità concerne non solo il profilo dei diritti, ma anche quello dei doveri. È necessario quindi soffermarsi su alcuni doveri disciplinati nel titolo IV della parte prima della nostra Costituzione per coglierne la loro declinazione nei confronti degli stranieri⁵⁰.

Già in relazione al dovere di difesa della patria, che parrebbe il dovere più indissolubilmente connesso allo *status civitatis* in cui si può arrivare a chiedere all'individuo il massimo sacrificio. La Corte, già nella sentenza n. 172/1999, aveva rilevato, con riferimento all'apolide, che la partecipazione ad una comunità di diritti ben può giustificare la sottoposizione a doveri funzionali alla sua difesa riconducibili al primo comma dell'art. 52 cost. e giungeva a riconoscere l'esistenza di una comunità più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto, che «accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione là dove, parlando di diritti inviolabili dell'uomo e richiedendo l'adem-

⁵⁰ Per quanto riguarda l'obbligo del servizio militare, il riferimento al cittadino non è mai stato inteso ad escludere la possibilità di sottoporvi il non cittadino ed anche quelle sentenze (sentt. 24 aprile 1967, n. 53, 27 febbraio 1973, n. 16; 11 febbraio 1982, n. 31; 19 ottobre 1988, n. 974; 17 giugno 1992, n. 278; 15 maggio 2001, n. 131) che hanno dichiarato l'illegittimità delle disposizioni che non esentavano dall'obbligo del servizio militare coloro che avessero perduto la cittadinanza italiana, non si sono fondate tanto sul riferimento al cittadino contenuto nell'art. 52, quanto sull'esigenza di risolvere situazioni di conflitto tra l'obbligo posto dal nostro ordinamento con analoghi obblighi posti dai paesi di cui era stata acquisita la cittadinanza. In quest'ottica si comprende che la corte (sent. 18 maggio 1999, n. 172) abbia riconosciuto la legittimità costituzionale della norma che assoggetta l'apolide al servizio militare, sottolineando «che la determinazione dell'ambito personale di validità dell'obbligo costituzionale di prestazione del servizio militare non esclude l'eventualità che la legge, in determinati casi, ne stabilisca [...] l'estensione. La portata normativa della disposizione costituzionale è infatti, palesemente, quella di stabilire in positivo, non già di circoscrivere in negativo i limiti soggettivi del dovere costituzionale».

pimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l'appunto, dal legame stretto di cittadinanza».

La Corte ha avuto occasione di tornare sul concetto di difesa della patria con una interessante e recente sentenza (25 giugno 2015, n. 119) che ha dichiarato l'incostituzionalità della legge sul servizio civile⁵¹ che ne limitava l'accesso ai cittadini italiani. La Consulta sottolinea, innanzitutto, come sia

lo stesso concetto di 'difesa della Patria', nell'ambito del quale è stato tradizionalmente collocato l'istituto del servizio civile, ad evidenziare una significativa evoluzione, nel senso dell'apertura a molteplici valori costituzionali. [...] Accanto alla difesa militare, che è solo una delle forme di difesa della Patria, può dunque ben collocarsi un'altra forma di difesa, che si traduce nella prestazione di servizi rientranti nella solidarietà e nella cooperazione a livello nazionale ed internazionale (sentenza n. 228 del 2004).

Prosegue poi rilevando, sotto un diverso profilo, che

l'estensione del servizio civile a finalità di solidarietà sociale, nonché l'inserimento in attività di cooperazione nazionale ed internazionale, di salvaguardia e tutela del patrimonio nazionale, concorrono a qualificarlo – oltre che come adempimento di un dovere di solidarietà – anche come un'opportunità di integrazione e di formazione alla cittadinanza. [...] L'esclusione dei cittadini stranieri dalla possibilità di prestare il servizio civile nazionale, impedendo loro di concorrere a realizzare progetti di utilità sociale e, di conseguenza, di sviluppare il valore del servizio a favore del bene comune, comporta dunque un'ingiustificata limitazione al pieno sviluppo della persona e all'integrazione nella comunità di accoglienza.

Non si può non constatare come sia ormai aperta la strada all'individuazione di una comunità composta non solo da cittadini, ma anche da coloro che stabilmente vivono in quella comunità, per i quali non è

⁵¹ Come noto, l'istituto del servizio civile ha subito una rilevante trasformazione: dall'originaria matrice di prestazione sostitutiva del servizio militare di leva, esso si qualifica ora come istituto a carattere volontario, al quale si accede per pubblico concorso. Vedi d.lg. 5 aprile 2002, n. 77.

immaginabile una piena parificazione coi nazionali, ma che possono venire a godere di diritti ed essere chiamati ad adempiere doveri finora ritenuti connessi allo *status civitatis*⁵².

Infine, per concludere, mi permetto un cenno ad una questione assai complessa e che meriterebbe ben altra trattazione, mi riferisco all'art. 54 cost.: se il dovere di osservanza della Costituzione e delle leggi è esteso pacificamente a tutti (nonostante il riferimento testuale al cittadino), più complessa si presenta la questione in ordine al dovere di fedeltà alla Repubblica, anche per la difficoltà stessa di delineare i contenuti di questo dovere, e il suo grado di autonomia rispetto al dovere di obbedienza. Non è possibile in questa sede ripercorrere neppure sinteticamente il dibattito sul tema, mi limito soltanto a sottolineare che è stata prefigurata la possibilità di sottoporre anche lo straniero al dovere di fedeltà, inteso quale dovere di rispetto del nostro sistema costituzionale, non tanto nel senso di adesione o condivisione dei nostri valori, quanto come dovere di osservanza di un metodo fondato sul rispetto dei diritti costituzionali e della natura pluralistica del nostro sistema costituzionale⁵³.

6. *Dai 'diritti e doveri di residenza' all'acquisto della cittadinanza italiana*

È evidente che una piena parificazione tra immigrati, sia pur soggiornanti da lungo tempo, e nazionali non è immaginabile se non nella dissoluzione della nozione di cittadinanza e nell'approdo a contesti politici molto diversi da quelli attuali, nei quali verrebbe meno la stessa nozione di comunità statale.

È però altrettanto evidente che non possiamo non riconoscere l'esistenza di una comunità sociale più ampia rispetto a quella di chi ha la

⁵² Accanto allo *status* di cittadino si possono immaginare *status* di residenti a titolo permanente che in altri paesi vengono definiti *status* di *denizenship*.

⁵³ E. Grosso, *I doveri costituzionali, Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del XXIV Convegno annuale dell'Associazione, Cagliari 16-17 ottobre 2009, Jovene, Napoli 2010, p. 256: non si tratta di imporre a tutti i paradigmi della società occidentale, ma più modestamente di esigere la fedeltà a un metodo e di ribadire il riconoscimento dei diritti costituzionali, in quanto strumento di garanzia per tutti, indipendentemente dall'adesione individuale o collettiva.

nazionalità italiana; già la cittadinanza europea individua soggetti accomunati da uno *status* che si fa sempre più vicino a quello del nazionale; inoltre anche gli stranieri che risiedono stabilmente sul nostro territorio partecipano alla vita di una comunità godendo di diritti e adempiendo a doveri che trovano, entrambi, il loro fondamento in una solidarietà politica, economica e sociale. Ed è proprio attraverso il rafforzamento della coesione sociale, con politiche sul lavoro che combattano forme di ghettizzazione e con l'impegno contro la marginalizzazione e contro le discriminazioni che è possibile intraprendere un percorso di integrazione di cui tutti gli attori pubblici e privati⁵⁴ devono essere artefici.

In questi decenni abbiamo assistito, non raramente, da parte della politica ad un uso strumentale della questione relativa allo *status* degli stranieri e ad una artata sovrapposizione tra i problemi dell'immigrazione e quelli della sicurezza pubblica, tanto che a più riprese anche il legislatore ha propagandato una tale visione⁵⁵.

A fronte di ciò un ruolo importante è stato svolto sia dalla Corte costituzionale che dalla magistratura ordinaria. Nei paragrafi precedenti è stata ripercorsa la giurisprudenza della Corte in tema di godimento dei diritti sociali e di possibilità di partecipazione per gli immigrati ad istituti di solidarietà sociale e politica, ma significativo è stato anche l'impegno della magistratura ordinaria soprattutto attraverso l'azione contro la discriminazione⁵⁶. Ricordo ad esempio le pronunce nei confronti di ordinanze di sindaci tese a limitare le

⁵⁴ In questa sede non è possibile neppure accennare al tema del ruolo del privato sociale che meriterebbe un'analisi specifica.

⁵⁵ Basti pensare all'uso strumentale del diritto penale attraverso l'aggravante di clandestinità, il reato di immigrazione clandestina, le sanzioni penali contro il mancato rispetto di un provvedimento espulsivo.

⁵⁶ Artt. 43 e 44 del t.u. n. 286. Vedi anche nota n. 31. Ricordo anche che è istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le pari opportunità un ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, con funzioni di controllo e garanzia delle parità di trattamento e dell'operatività degli strumenti di tutela, avente il compito di svolgere, in modo autonomo e imparziale, attività di promozione della parità e di rimozione di qualsiasi forma di discriminazione fondata sulla razza o sull'origine etnica, anche in un'ottica che tenga conto del diverso impatto che le stesse discriminazioni possono avere su donne e uomini, nonché dell'esistenza di forme di razzismo a carattere culturale e religioso.

iscrizioni anagrafiche nei loro comuni prevedendo ulteriori requisiti (ad esempio di reddito, di idoneità dell'alloggio, di non 'pericolosità sociale') in alcuni casi solo per gli stranieri, in altri casi formalmente per tutti, cittadini e stranieri, ma che finivano in concreto per colpire soprattutto questi ultimi⁵⁷. Era evidente l'intento di non consentire un 'radicamento' a coloro che verosimilmente avrebbero potuto maggiormente necessitare dei servizi sociali e diventare un onere per l'amministrazione locale; si tentava, cioè, di utilizzare l'iscrizione anagrafica come strumento di selezione della popolazione comunale, di distinzione tra stranieri desiderabili e indesiderabili. Tali tentativi sono da stigmatizzare duramente, perché è proprio a livello di comunità locali che si implementano i percorsi d'integrazione e si inizia a sentirsi parte di una società.

Se una via per l'integrazione degli immigrati è quella che abbiamo finora ripercorso di un riconoscimento di diritti e di doveri, tale da avvicinare lo *status* dello straniero a quello del cittadino, l'ulteriore possibile passo diviene quello dell'acquisto della cittadinanza. Il tema meriterebbe una lezione *ad hoc*, mi limito ad osservare che è ormai coralmemente riconosciuta la necessità di riformare la normativa attualmente in vigore, ma anche il disegno di legge già approvato dalla Camera dei deputati nell'ottobre del 2015 che innova almeno in tema di acquisto della cittadinanza da parte del minore, si è arenato al Senato (A.S. 2092). Sebbene il disegno in esame in Parlamento non rappresenti la riforma complessiva di cui ci sarebbe necessità, tocca un profilo importante, perché è soprattutto attraverso l'accoglienza e l'integrazione delle seconde generazioni che dipenderà negli anni futuri la possibilità di dar vita ad una società plurale, ma coesa.

⁵⁷ Vedi ad esempio l'ordinanza del sindaco di Ospitaletto (BS) che richiedeva solo agli stranieri certificazione in ordine ad eventuali condanne o carichi pendenti, oppure le ordinanze dei sindaci di Montichiari (BS), di Palosco (BG) di Calcinato (BS) che richiedevano solo agli stranieri ulteriori documentazioni relative all'attività lavorativa, alla situazione reddituale familiare, all'idoneità dell'alloggio. Cfr. anche l'ordinanza del sindaco di Cittadella (PD) che richiedeva una soglia di reddito per alcune categorie di cittadini comunitari e per gli extracomunitari; richiedeva poi l'idoneità dell'alloggio e l'assenza di pericolosità sociale per tutti, cittadini e non.

Riferimenti bibliografici

- Algostino A., *I diritti politici dello straniero*, Jovene, Napoli 2006.
- Bardusco A., *L'ammissione del cittadino ai partiti*, Istituto editoriale Cisalpino, Milano 1967.
- Bascherini G., *I doveri costituzionali degli immigrati*, in *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, in R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther (a cura di), Giappichelli, Torino 2007.
- Bascherini G., Ciervo A., *I diritti sociali degli immigrati*, in *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, in C. Pinelli, Passigli (a cura di), Firenze 2012.
- Bettinelli E., *Cittadini extracomunitari, voto amministrativo e costituzione inclusiva*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 15, Giappichelli, Torino 2005.
- Biondi Dal Monte F., *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino 2013.
- Bonetti P., *Ammissione all'elettorato e acquisto della cittadinanza: due vie dell'integrazione politica degli stranieri. Profili costituzionali e prospettive legislative*, in <<http://www.federalismi.it>>, 11, 2003.
- Cerri A., *Fedeltà (dovere di)*, in *Enc. giur.*, Istituto Poligrafico, Roma 1989.
- Chiaromonte W., *Lavoro e diritti sociali degli stranieri*, Giappichelli, Torino 2013.
- Clinca S., *L'iscrizione ai partiti politici, diritti e doveri degli iscritti, l'esclusione dal partito*, in E. Rossi, L. Gori (a cura di), *Partiti politici e democrazia*, Plus, Pisa 2011.
- Corsi C., *Servizi sociali agli immigrati*, in F. Astone, F. Manganaro, A. Romano Tassone, F. Saitta (a cura di), *Cittadinanza inclusiva e flussi migratori*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2009.
- Corsi C., *Diritti sociali e immigrazione nel contraddittorio tra Stato, Regioni e Corte costituzionale*, in *Dir. Imm. e Citt.*, 2, 2012.
- Corsi C., *Sovranità popolare, cittadinanza e diritti politici*, in *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, Giappichelli, Torino 2012.
- Corsi C., *Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della corte costituzionale*, in <<http://www.federalismi.it>>, 3, 2014.
- Corvaja F., *Cittadinanza e residenza qualificata nell'accesso al welfare regionale*, in *Le Regioni*, 2011.
- Cuniberti M., *Alcune osservazioni su stranieri, voto e cittadinanza*, in <<http://www.forumcostituzionale.it>>.

- Cuttitta P., *L'accordo di integrazione come caso di discriminazione in Italia*, in M. Grasso (a cura di), *Razzismi, discriminazioni e confinamenti*, Ediesse, Roma 2013.
- Einaudi L., *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'unità a oggi*, Laterza, Roma-Bari 2007.
- Dal Canto F., *Art. 1 co.25*, in *Commentario al "Pacchetto sicurezza"*, Utet, Torino 2011.
- Esposito C., *I partiti, nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova 1954.
- Galante G., *Fedeltà alla Repubblica e libertà di coscienza*, in *I diritti costituzionali*, in R. Nania, P. Ridola (a cura di), Giappichelli, Torino 2006.
- Gargiulo E., *Integrazione o esclusione? I meccanismi di selezione dei non cittadini tra livello statale e livello locale*, in *Dir. Imm. e Citt.*, 1, 2014.
- Giupponi T.F., *Il voto agli stranieri extracomunitari: sì, no, forse...*, in *Quad. cost.*, 2004.
- Giupponi T.F., *Stranieri extracomunitari e elezioni locali: dopo il «caso Genova», un «caso Torino»?», in *Quad. cost.*, 2006.*
- Grosso E., *Cittadini per amore, cittadini per forza: la titolarità soggettiva del diritto di voto nelle Costituzioni europee*, in *Dir. pubbl. comp. europeo*, 2000.
- Grosso E., *La titolarità del diritto di voto*, Giappichelli, Torino 2001.
- Grosso E., *I doveri costituzionali, Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del XXIV Convegno annuale dell'Associazione, Cagliari 16-17 ottobre 2009, Jovene, Napoli 2010.
- Guariso A., *Direttiva 2011/98 e d.lgs. 40/14 di recepimento*, in *Dir. imm. e Citt.*, 1, 2015.
- Locchi M.C., *L'accordo di integrazione tra lo stato e lo straniero (art. 4 bis t.u. sull'immigrazione n. 286/98) alla luce dell'analisi comparata e della critica al modello europeo di "integrazione forzata"*, in *Riv. AIC*, 1, 2012.
- Lombardi, *Fedeltà (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XVII, Giuffrè, Milano 1968.
- Lucioni C., *Cittadinanza e diritti politici*, Aracne, Roma 2008.
- Morelli A., *Il dovere di fedeltà alla Repubblica*, in *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, in Balduzzi-Cavino-Grosso-Luther (a cura di), Torino, 2007.
- Morozzo della Rocca P., *Entra in vigore l'accordo (stonato) di integrazione*, in *Gli stranieri*, 2011.
- Pezzini B., *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non cittadino*, in *Lo statuto costituzionale del non cittadino*,

- Atti del XXIV Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Cagliari 16-17 ottobre 2009, Napoli, 2010.
- Plutino M., *Stranieri e diritto di associazione in partiti*, in V. Baldini (a cura di), *Multiculturalismo*, Cedam, Padova 2012.
- Rossano C., *Partiti politici*, in *Enc. Giur.*, XII, Istituto Poligrafico, Roma 1996.
- Rossi E., Biondi Dal Monte F., Vrenna M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, il Mulino, Bologna 2013.
- Rossi E., Vrenna M., *Brevi considerazioni in tema di diritto agli stranieri nelle elezioni regionali e locali*, in *Dir. imm. e citt.*, 2, 2006.
- Rusconi G.E., *Immigrazione in Europa. Impatto culturale e problemi di cittadinanza*, in *Il Mulino*, 1992.
- Scuto F., *Le Regioni e l'accesso ai servizi sociali degli stranieri regolarmente soggiornanti e dei cittadini dell'Unione*, in *Dir. Imm. e Citt.*, 1, 2013.
- Walzer M., *Sfere di giustizia*, Feltrinelli, Milano 1987.
- Zanfrini L., *Che tipo di stranieri ha "prodotto" la società italiana?*, in *Munera*, 3, 2014.
- Zorzella N., *L'accordo di integrazione: ultimo colpo di coda di un governo cattivo?*, in *Dir. Imm. e Citt.*, 4, 2011.

L'INTEGRAZIONE ALLA FRANCESE: TRA ASSIMILAZIONE E DIFFERENZA

Enrico Grosso

SOMMARIO: 1. 'Integrazione'. Significato di una parola. 2. Realtà e percezione. Breve storia dell'immigrazione in Francia. 3. Le radici del modello 'assimilazionista' e le trasformazioni dell'ultimo trentennio. 4. Intermezzo: gli indicatori di integrazione degli immigrati come specchio dello stato di crisi del modello assimilazionista. 5. Le nuove forme dell'integrazione: il 'contratto di integrazione repubblicana'. 6. Problemi aperti.

1. 'Integrazione'. Significato di una parola

Dietro la parola integrazione si cela un universo semantico complesso. Si tratta di un termine carico di meta-significati, di sottintesi, di ambiguità che si nascondono dietro le diverse connotazioni e aggettivazioni che, di volta in volta, gli vengono assegnate.

Da questo punto di vista lo studio del caso francese appare particolarmente significativo e interessante, perché è proprio la Francia ad aver accreditato per decenni un modello di integrazione, quello cui forse troppo semplicisticamente è stato associato l'aggettivo 'assimilazionista', che si è voluto espressamente contrapporre all'opposto modello 'multiculturale' (o da taluni definito anche 'segregazionista'), proprio di altri paesi come la Gran Bretagna. Ma anche su questa semplificazione, che si fonda su un eccessivo schematismo interpretativo, occorre fare chiarezza.

È bene cominciare da alcuni dati e da alcune precisazioni. Di cosa parliamo quando parliamo delle politiche di integrazione in Francia? Occorre in primo luogo distinguere tra l'integrazione degli stranieri e l'integrazione degli immigrati. Non si tratta infatti della stessa cosa. Un uso ambiguo delle parole, sotto questo profilo, produce confusione nella percezione (anche numerica) del fenomeno. *Etranger* e *immigré* sono termini problematici. Circa il 40% degli immigrati, tanto per cominciare, sono cittadini francesi. È nel corso degli anni '90 che la categoria statistica 'immigrato' è stata espressamente istituita, per de-

signare «una persona nata straniera all'estero e residente in Francia». Questa definizione utilizza due criteri: quello della sua cittadinanza alla nascita e quello del suo Paese di nascita. Si distingue in questo senso dalla categoria 'straniero', che designa l'individuo di cittadinanza non francese. Secondo i dati tratti dal censimento 2010, la Francia conta 3,7 milioni di stranieri, ossia il 5,9% della popolazione totale residente nel Paese, mentre gli immigrati sono 5,4 milioni e rappresentano l'8,6% della popolazione.

Si potrebbe sintetizzare la distinzione qui proposta sottolineando che il termine 'straniero' designa uno *status*, mentre il termine 'immigrato' designa un *percorso*. La parola 'immigrato' identifica una categoria senza valore giuridico, dal momento che un immigrato può essere (anzi, nella maggior parte dei casi è) un cittadino francese. Pertanto nessuna legge potrebbe rifiutargli un diritto costituzionalmente garantito ai cittadini francesi (compreso il voto) sulla base del motivo che egli è immigrato. Mentre si può cambiare cittadinanza, la qualità di immigrato è permanente. Una volta naturalizzati, si è francesi di diritto (per nazionalità), si è invece (e si continua a essere) immigrati di fatto (per storia).

Gli immigrati residenti in Francia sono in tutto circa 5.700.000. Di costoro, la maggior parte (circa il 43%) è nata in un Paese africano (circa 750.000 in Algeria, circa 700.000 in Marocco, circa 250.000 in Tunisia, 750.000 da altri paesi africani), il 37% è nato in Europa (di cui la stragrande maggioranza in uno degli Stati membri dell'Unione Europea), il 15% proviene da un Paese asiatico (in prevalenza – circa 250.000 – dalla Turchia, con una forte minoranza – circa 160.000 – dal Sudest asiatico) e il 5% dalle Americhe o dall'Oceania¹.

Ogni anno la Francia rilascia un titolo di soggiorno di almeno un anno a circa 200.000 individui provenienti da paesi extra UE. Ne fanno parte circa 60.000 studenti. A questi si aggiungono circa 85.000 cittadini europei che, ogni anno, si stabiliscono in Francia. Insomma, un flusso legale di 285.000 persone su una popolazione totale di circa 65,2 milioni. Significa un aumento annuale dello 0,3% (che arriva allo 0,43% contando i cittadini europei).

¹ Dati tratti dal rapporto statistico pubblicato nel 2015 a cura dell'INSEE, reperibile all'indirizzo <<https://www.insee.fr/fr/statistiques/1410693>> (09/2017).

A questo si aggiunge ovviamente la cd. 'immigrazione clandestina' (che alimenta il numero dei cd. *sans papier*). È difficile stimarla, se non con valutazioni indirette. Volendo individuare un ordine di grandezza, utilizzando i dati dell'AME (*Aide médicale de l'Etat*), possiamo stabilire una forchetta che va dal 6% al 10% della popolazione immigrata regolare, il che vuol dire approssimativamente 500.000 persone, meno dell'1%². Il che significa che i flussi migratori verso la Francia sono assai più bassi di quanto non si immagini comunemente, e sicuramente inferiori a quelli che interessano altri grandi paesi europei. Molto superiori, sotto questo profilo, sono stati gli ingressi registrati in Germania negli anni 1988-1996, sotto il doppio effetto della caduta del muro di Berlino e delle guerre jugoslave, e in Spagna negli anni 2000-2008, sotto la spinta del boom turistico, immobiliare, agroalimentare. La Francia ha accusato flussi migratori in entrata paragonabili a quelli tedeschi e spagnoli soltanto in anni molto precedenti (1955-1964, 1968-1973, nel primo caso in coincidenza con la crisi algerina, nel secondo caso per effetto dell'ultimo boom economico prima della crisi petrolifera). Il raddoppio dei flussi registrato alla fine degli anni '90 ha mantenuto l'immigrazione complessiva entro numeri assoluti assai inferiori a quelli rilevati altrove (Germania, Spagna, Svizzera, Regno Unito, Scandinavia).

Il riassunto del rapporto tra cittadini francesi nati in Francia, cittadini francesi nati fuori dal Paese e stranieri, registrato all'esito del censimento del 2012, è sintetizzato nella seguente figura (figura 1)³.

2. *Realtà e percezione. Breve storia dell'immigrazione in Francia*

Vi è un innegabile problema nel rapporto tra realtà e percezione. È molto difficile accordarsi su cifre di riferimento incontestabili in relazione al conteggio dei flussi migratori. La statistica pubblica francese sottolinea la debolezza relativa del numero annuale di nuovi migranti,

² Cfr. i dati pubblicati da F. Héran, *L'immigration en France: des chiffres en débat*, in P. Tronquoy (éd.), *L'immigration en France*, La Documentation Française, Paris 2015, pp. 12 ss.

³ Cfr. <<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/immigration/chiffres.shtml>> (09/2017).

ma contemporaneamente insiste sull'importanza considerevole della componente migratoria sull'insieme della popolazione. Si tratta forse di una contraddizione, che segnala peraltro la difficoltà a dibattere, in tale materia, a partire da dati condivisi. I flussi migratori annuali, in Francia, sono piuttosto bassi, ma una parte dell'opinione pubblica, nonché ampi settori del mondo politico, equivoca a tal punto sulla differenza tra i flussi migratori annuali e la presenza di milioni di immigrati (perlopiù cittadini francesi di lunga data), da sospettare addirittura i demografi di minimizzare fraudolentemente i dati. Il fatto è che, come si sottolineava all'inizio, si confondono due fenomeni molto diversi: il flusso annuale dei migranti da un lato, il risultato che ne deriva nel corso dei decenni dall'altro lato. Da qui l'errore di percezione, che tuttavia è foriero di un dibattito politico falsato. Nel singolo anno, solo un quarto della crescita della popolazione è alimentato dalla migrazione. Ciò significa, in poche parole, che il tasso di crescita demografica, in Francia, è assai superiore al tasso di immigrazione, il che è poco, paragonato ad alcuni paesi vicini il cui tasso è superiore anche del 100%, ma è molto se tale apporto si mantiene per molti decenni. Non è necessario un ingresso massiccio di migranti affinché la composizione della popolazione cambi sostanzialmente nel breve periodo, ma è ampiamente sufficiente un influsso costante per lungo tempo per produrre risultati durevoli. E la Francia è un Paese di immigrazione fin dal XIX secolo, senza discontinuità. Forse su questo dato, anziché su quello concernente i singoli flussi annuali, occorrerebbe maggiormente concentrarsi.

La Francia è progressivamente diventata, a partire dall'Ottocento, un punto di riferimento per la migrazione da tutta Europa. E per lungo tempo tale immigrazione non soltanto non è stata ostacolata, ma è stata addirittura incentivata, anche (e forse in primo luogo) in funzione di ripopolamento. A tal fine fu concepita una legislazione molto aperta e favorevole per l'acquisizione della cittadinanza. Tale fenomeno data fin dall'età napoleonica. In quel periodo, e per tutto il secolo XIX, la maggior parte degli individui nati in Francia da genitori stranieri (i quali pure avevano vissuto gran parte della loro vita in Francia), benché avesse titolo a ottenere la cittadinanza per naturalizzazione, non ne chiedeva il riconoscimento. La ragione risiedeva per lo più nella circostanza che, da un lato, non erano previsti particolari requisiti di residenza per gli stranieri (il che non incentivava il desiderio di acquisto della cittadinanza), mentre, dall'altro lato, al posses-

so della cittadinanza conseguivano alcuni specifici obblighi giuridici, primo fra tutti il servizio militare.

Il fatto di non essere cittadini, per molti residenti, finiva insomma per costituire quasi un privilegio, senza comportare alcun onere o alcuna difficoltà di ordine giuridico. Fu per questa del tutto contingente ragione che, nel 1851, la legge introdusse per la prima volta una forma di acquisto della cittadinanza per «doppio *ius soli*»: l'individuo nato in Francia da padre straniero a sua volta nato in Francia acquistava la cittadinanza francese al compimento della maggiore età (giusto in tempo per essere chiamato sotto le armi), a meno che non la rifiutasse espressamente.

Un'altra ragione di questa vera e propria «campagna per la cittadinanza» è da ricercarsi, come si accennava, nel forte spopolamento cui il Paese era andato incontro nella prima parte del secolo. Tale decremento demografico si era prodotto per effetto della morte di centinaia di migliaia di soldati nel corso delle numerose e sanguinose campagne napoleoniche. Si pensi che, negli stessi anni, si cercò addirittura di vietare per legge l'emigrazione dalla Francia, per provare ad arrestare la vera e propria emorragia di cittadini che si stava verificando. L'introduzione di norme meno severe per l'acquisto (soprattutto *iure soli*) della cittadinanza aveva quindi l'obiettivo di invertire la tendenza, favorendo il ripopolamento e la crescita demografica. Si calcola che oggi, in conseguenza di quelle lontane scelte di politica legislativa, vivano in Francia non meno di 19 milioni di 'oriundi', discendenti di quei nuovi cittadini letteralmente 'fabbricati' tra il 1850 e il 1890. Il che la dice lunga sull'impatto a lungo termine che le decisioni politiche in materia di immigrazione e di cittadinanza possono avere sulla struttura demografica, sociale ed economica di un Paese⁴.

Lo stesso fenomeno si verificò all'inizio degli anni '20 del Novecento, dopo i grandi massacri della prima guerra mondiale e le centinaia di migliaia di decessi conseguenti alla paurosa epidemia di influenza spagnola degli anni 1917-1919. Si calcola ad esempio che, a seguito delle modifiche concernenti le procedure di naturalizzazione intro-

⁴ Per maggiori approfondimenti sul punto cfr. E. Grosso, *Si fa presto a dire "Ius soli". Considerazioni sparse sull'acquisto della cittadinanza nel diritto comparato*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2, 2013, pp. 19 ss.

dotte da una legge del 1927 espressamente ispirata a tali eventi, ben 170.000 stranieri residenti acquistarono la cittadinanza francese tra il 1927 e il 1930, a fronte delle sole 45.000 dei cinque anni precedenti. Alla politica di naturalizzazione si affiancava, ovviamente, una massiccia politica di accoglienza, imperniata sulla promessa dell'accesso facilitato alla cittadinanza. Il fenomeno trovò una momentanea attenuazione sul tornante degli anni '30. La politica dell'accoglienza, infatti, finì per produrre reazioni negative, soprattutto dopo la crisi del '29, quando cominciò a svilupparsi un'ondata xenofoba che la Francia non aveva mai conosciuto. Vere e proprie risse scoppiarono, in quel periodo, tra i custodi della *nationalité d'origine* e i difensori dei *français de papier*. Fu per sopire tali contrasti che una serie di leggi degli anni '30 introdusse norme dirette a ritardare la possibilità di accesso dei nuovi cittadini a determinate professioni. Non fermò, tuttavia, l'afflusso in Francia di nuovi immigrati, che continuarono a stabilirsi con continuità nel Paese fino allo scoppio della guerra.

Tale immigrazione *orientée à la nationalité* (ossia ispirata dalla speranza di ottenere la cittadinanza) era per lo più di provenienza europea, mentre la grande immigrazione di origine nordafricana, e africana in genere, comincerà solo a partire dal periodo della decolonizzazione, per crescere nei decenni successivi, modificando, come vedremo, la prospettiva.

3. Le radici del modello 'assimilazionista' e le trasformazioni dell'ultimo trentennio

Sembra pertanto evidente che, almeno fino agli anni '50 del Novecento, l'idea prevalente che ha ispirato le politiche migratorie è stata quella secondo cui l'immigrazione era da considerare uno strumento diretto alla fabbricazione di cittadini. Quello dell'immigrato è stato storicamente considerato uno *status* temporaneo e transeunte, in attesa che l'immigrato diventasse a tutti gli effetti un cittadino. Da qui nasce l'impostazione che tende a far coincidere il concetto di integrazione con quello di assimilazione. L'immigrazione era uno strumento di produzione di nuovi francesi, per meglio dire di nuovi *buoni* francesi, e si dava per scontato che tale dovesse essere l'obiettivo perseguito anche dagli stessi immigrati. Questi ultimi, per parte loro, esprimevano in massa il desiderio di diventare francesi quanto prima possibile, di

assimilarsi nella società che li aveva accolti e di manifestare gratitudine per il beneficio di cui erano stati fatti oggetto.

Il modello cd. 'assimilazionista', pertanto, non nasce dal nulla, ma è figlio di una ben precisa vicenda storica. Una prima lezione che sembra trarsi dalla vicenda sopra descritta è che i modelli di accoglienza non sono mai politicamente neutri. Essi sono il frutto degli obiettivi politici che di volta in volta si intendono realizzare. Lo è anche la legislazione sulla cittadinanza. I modelli di acquisto della cittadinanza non sono mai indifferenti rispetto allo scopo che di volta in volta la politica si prefigge (e soprattutto non sono mai – proprio per questa ragione – sempre uguali a se stessi: di nuovo la Francia ne è un esempio lampante). Se infatti, in termini di stretto diritto positivo, ogni Stato sembrerebbe libero di definire come vuole i confini della propria comunità, attribuendo la cittadinanza, a discrezione, a chiunque sulla base dei criteri più disparati e contraddittori, dall'altro lato, se si osserva lo sviluppo storico concreto delle singole legislazioni, si deve concludere che, alla base di ogni disciplina in materia, tende ad esservi una idea sufficientemente lucida dell'obiettivo politico che si intende perseguire e, in definitiva, dei confini entro cui si intende racchiudere la comunità statale *reale*. Per dirla riassuntivamente, sono le *ideologie* (o, più semplicemente, le politiche) che, in ogni epoca storica, hanno condizionato e condizionano l'elaborazione delle norme giuridiche a provvedere, di volta in volta, quel concetto di un diverso contenuto, e a contribuire così alle progressive trasformazioni dei confini sostanziali della comunità.

In Francia, nazione centralizzata che ha conosciuto un'immigrazione precoce, la parola *assimilazione* per molto tempo ha costituito un vero e proprio sinonimo della parola *integrazione*. L'assimilazione è un processo sociale di convergenza dei comportamenti, che si realizza in un rapporto asimmetrico tra la società che accoglie e i nuovi venuti. Dalle politiche di integrazione ci si attende una serie di cambiamenti di comportamento degli immigranti e dei loro discendenti. Ciononostante, questo processo asimmetrico non equivale assolutamente, come troppo spesso si suole semplicisticamente raccontare, alla perpetuazione di una società immobile nella quale i migranti e i loro discendenti dovrebbero fondersi senza lasciare alcuna traccia.

Secondo lo storico Fernand Braudel l'assimilazione ha costituito la via francese all'immigrazione senza dolore. Egli scrive che gli immigrati e i loro discendenti, anche quando si tendeva a negarlo, hanno

«portato una sfumatura di più alla nostra cultura complessa»⁵. Anche se la società che accoglie non è disposta a piegarsi ai costumi dei nuovi arrivati, essa si trasforma per piccoli passaggi senza avere l'impressione che i suoi costumi, i suoi stili di vita o le sue pratiche siano essi stessi, in parte, modificati e rimessi in discussione. Braudel parla di assimilazione 'possibile' e 'accettata'. Si potrebbe aggiungere che l'assimilazione deve essere voluta, ricercata, desiderata dai suoi protagonisti, e che quindi funziona solo se, e finché, sia da loro effettivamente voluta, ricercata, desiderata. L'immigrazione – secondo tale prospettiva – ha essa stessa contribuito, malgrado le apparenze, alla costruzione dell'identità francese. Ma tutto ciò significa che, nella storia, il risultato finale era quello – o voleva essere quello – di una società culturalmente omogenea, in cui gli immigrati assimilavano spontaneamente e volontariamente i tratti di fondo dell'identità e della cultura della Francia, e quest'ultima si ibridizzava 'quel tanto che basta', acquisendo essa stessa tratti (ovviamente parziali) delle culture allogene.

Gli immigrati che in passato si recavano in Francia, lo facevano in massima parte nella speranza e nel desiderio di accedere ad un 'essere francesi' di cui invidiavano i tratti, e pertanto facevano della Francia la loro patria d'elezione, aspirando ad esercitare quel *plébiscite de tous les jours* di cui parla il fin troppo citato scritto di Ernest Renan del 1882⁶, magari conservando alcune specificità culturali di origine, ma a condizione che fossero non conflittuali, o comunque non oppostive.

Finché le cose hanno funzionato in questo modo, quello francese è stato, o comunque è apparso, un modello di successo. Un modello che, è bene sottolinearlo, non aveva bisogno di alcuna particolare implementazione. Si veniva accolti, si aspirava ad essere assimilati, si veniva messi nelle condizioni di poterlo fare (scuola, lavoro, assistenza sociale, sanità pubblica...), alla fine del percorso si acquistava la cittadinanza (grazie a una legislazione molto aperta) e se ne accettavano le conseguenze, soprattutto in termini di adesione ai suoi principi fondamentali. Da tale punto di vista i primi due articoli della Costituzione del '58 rappresentano un piccolo decalogo dei buoni principi in cui si

⁵ F. Braudel, *L'identità de la France*, Flammarion, Paris 1986, pp. 595 ss.

⁶ E. Renan, *Qu'est-ce qu'une nation?* (ed. orig. 1882), in H. Psichari (éd.), *Oeuvres complètes*, Calmann-Lévy, Paris 1947, pp. 887 ss.

sostanzia l'«essere francese», su cui ci si attende che anche gli aspiranti cittadini convergano e convengano:

La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. La langue de la République est le français. L'emblème national est le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge. L'hymne national est la Marseillaise. La devise de la République est Liberté, Égalité, Fraternité. Son principe est: gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple.

Ad un certo punto, tuttavia, la spontaneità nel funzionamento di quel modello si è inceppata. Cos'è successo? Ancora una volta dobbiamo fare riferimento ai processi storici. Dopo il 1945 l'immigrazione costituisce ancora il perno intorno al quale si elaborano le politiche pubbliche, sia sul piano dello sviluppo economico sia su quello ideale. Da un lato c'è un Paese da ricostruire, un'economia nazionale da rimettere in marcia, uno sviluppo da riavviare in un contesto demograficamente depresso. Dall'altro lato le autorità francesi vogliono segnare la loro rottura politica e ideale con le misure discriminatorie e persecutorie nei confronti degli stranieri assunte dal regime di Vichy. Tra le radici ispiratrici e tra le idee fondative della Quarta Repubblica vi è esplicitamente quella di una Francia che si proclama *terre d'immigration* e *terre d'asile*, secondo un'immagine ben sintetizzata dal quarto Alinea del Preambolo della Costituzione del 1946: «Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République».

Lo sforzo è in primo luogo diretto a favorire l'immigrazione europea, in particolare dal Portogallo e dalla Spagna⁷. Ma l'attenzione è soprattutto rivolta al faticoso processo di decolonizzazione. Progressivamente, tra gli anni '50 e '60, la legislazione sulla cittadinanza

⁷ Anche in questo caso, si mescolavano la cattiva coscienza derivante dal ricordo del rifiuto di accogliere e aiutare gli esuli spagnoli nel 1939, che aveva di fatto favorito la persecuzione dei combattenti repubblicani da parte del neonato regime del generale Franco, e l'ideale di una Francia faro della rinata democrazia, disponibile ad accogliere chiunque fosse perseguitato in patria per colpa di regimi autoritari.

za conosce nuove aperture, dirette a introdurre norme più elastiche in tema di naturalizzazione per chi non aveva mai risieduto sul territorio della Francia metropolitana ma che aveva scelto di entrarvi a seguito del 'distacco' (più o meno traumatico o cruento) delle ex colonie dalla madrepatria. Le riforme del *Code de la nationalité* del 1961-1962, in particolare, facendo seguito a quanto negoziato negli accordi di Evian, stabilirono che tutti gli algerini (anche di origine araba) avrebbero potuto acquistare la cittadinanza francese *de plein droit* in base alla mera decisione (liberamente assunta e non soggetta a particolari limitazioni) di risiedere in Francia. Più in generale, furono introdotte facilitazioni all'ingresso, e alla successiva naturalizzazione, di tutti i migranti dalle ex colonie o dagli ex Territori d'Oltremare. Una legge del 1973 estese poi ulteriormente le ipotesi di acquisto della cittadinanza *iure soli*, attribuendola *automaticamente* (ossia senza subordinarne l'acquisto a un'espressa richiesta) ai bambini nati in Francia da genitori provenienti dalle ex colonie o dagli ex Territori d'Oltremare.

Soltanto a partire dalla seconda metà degli anni '70 la legislazione in tema di immigrazione cambia progressivamente verso, in coincidenza con un mutamento radicale del contesto politico-sociale, nel quale cominciano ad essere messi in discussione i fondamenti stessi del dibattito pubblico sviluppatosi fino a quel momento sull'idea di una Francia *terre d'immigration e terre d'asile*. La stessa disciplina della cittadinanza inizia a subire le crescenti tensioni di una sempre più accesa contrapposizione politica, su un terreno di scontro avente principalmente ad oggetto la quantità e la qualità dei limiti da opporre alla libertà di ingresso, circolazione e soggiorno degli stranieri sul territorio metropolitano. A questo proposito la storia più recente del diritto degli stranieri dimostra una tendenza a un continuo fare e disfare. Tra il 1980 il 2014 la legislazione sull'immigrazione è stata riformata 31 volte, divenendo uno dei punti centrali del dibattito politico e piegandosi di volta in volta alle logiche dell'uno o dell'altro schieramento. La revisione delle norme in tema di ingresso e soggiorno degli stranieri è stata vissuta, e talvolta brandita, come parte essenziale degli opposti programmi politici a ciascun appuntamento elettorale, e la materia ha finito per essere vittima, come quella sulla cittadinanza, del perverso meccanismo dell'alternanza politica. A governi di destra che introducevano norme restrittive, si sono susseguiti governi di sinistra che reintroducevano norme più liberali.

Accanto al problema del governo dei flussi migratori, e delle relative misure normative, ha cominciato inoltre ad emergere quello di un'immigrazione che iniziava a manifestarsi in forme, e con modalità, completamente diverse rispetto all'epoca precedente. Sono stati gli stessi migranti a mostrare, in massa, di non accettare più il modello assimilazionista che veniva loro proposto, un modello che mostrava di non reggere più perché a non reggere più era il patto civico che lo sorreggeva. Tale patto prevedeva che, a fronte della garanzia della fedeltà alla Repubblica e dell'accettazione dei suoi principi e dei suoi stili di vita, l'immigrato avrebbe conquistato il privilegio di appartenere alla *Nation*, con tutto il corredo di benefici in termini di diritti, di riconoscimento sociale, di accesso al benessere. Il modello ha iniziato a fallire, per un verso, nel momento in cui molti immigrati hanno constatato che quel riconoscimento sociale è solo una promessa sulla carta, che le disuguaglianze si accrescono perché, come si osservava all'inizio, l'essere formalmente e giuridicamente *francesi* non serve a liberarsi della propria condizione permanente di *immigrati*. Esso è andato in crisi, per altro verso, in quanto si è cominciata a percepire una crescente difficoltà, da parte delle autorità, ad assicurare effettivamente il rispetto delle regole di convivenza, a garantire la sicurezza e l'incolumità dei cittadini, in definitiva ad ottenere, anche fornendo risposte in termini di ordine pubblico e di gestione del fenomeno migratorio, quell'accettazione dell'identità nazionale che del modello assimilazionista era il presupposto.

La questione si è posta drammaticamente in seguito alle rivolte delle *banlieues* verificatesi nel corso del 2006 e del 2007. Quelle vicende hanno dimostrato che sia la questione sociale, sia la questione culturale suscitata dalla marginalità entro cui sono oppresse le comunità dei migranti, coinvolgeva, in massimo grado, soggetti già in possesso formalmente dello *status* di cittadini francesi. E che dunque il problema consisteva proprio nella crisi del patto fondamentale che aveva sorretto il modello assimilazionista (cittadinanza in cambio di fedeltà alla Repubblica e alle sue istituzioni) fino ad allora apparentemente vincente.

4. Intermezzo: gli indicatori di integrazione degli immigrati come specchio dello stato di crisi del modello assimilazionista

Benché in Francia il fenomeno migratorio dati, come si è detto, da un'epoca assai precedente rispetto alla media europea, i problemi at-

tuali dell'integrazione degli immigrati sembrano del tutto simili, e perfettamente comparabili, a quelli di altri paesi, come l'Italia, in cui la questione migratoria è di assai più recente emersione. Il rapporto congiunto OCSE-Commissione Europea del 2015 sugli «indicatori dell'integrazione degli immigrati nel 2015»⁸ rivela una debolezza di fondo delle attuali politiche di integrazione, tanto da far concludere agli stessi compilatori del rapporto che i risultati «soulignent l'urgence de renforcer et de mieux cibler l'arsenal des mesures visant à faciliter l'intégration des immigrés et de leurs enfants afin de s'assurer qu'ils contribuent au maximum de leur potentiel au développement économique et social de leur pays hôte dans un esprit de justice sociale et d'efficacité économique».

Il tasso di occupazione dei residenti nati all'estero risulta inferiore di quasi dieci punti rispetto a quello dei nati in Francia, mentre il tasso di disoccupazione risulta quasi doppio. Gli immigrati incontrano difficoltà a integrarsi nel mercato del lavoro anche in conseguenza del minor tasso di scolarizzazione⁹. I dati del rapporto sono, sotto quest'ultimo profilo, assai significativi. Vi è uno scarto medio di cinquanta punti (su una scala da 176 a 326) nelle performance relative alla «attitudine a comprendere e utilizzare le informazioni scritte nella vita quotidiana» tra nati in Francia e nati all'estero tra i 16 e i 64 anni. Inoltre si registra uno scarto di sessanta punti (su una scala da 370 a 550) nei punteggi medi di comprensione della lingua scritta tra gli studenti nati in Francia da genitori a loro volta nati in Francia e quelli nati in Francia da genitori entrambi nati all'estero.

Anche in conseguenza di queste forti differenze, i giovani nati in Francia da genitori immigrati si sentono a loro volta più discriminati degli stranieri stessi. Insomma, la discriminazione 'percepita' tra i giovani nati in Francia da genitori immigrati, che sono in gran parte – lo si sottolinea ancora una volta – cittadini francesi, rivela l'esistenza di una serie di aspettative mancate e di aspirazioni deluse. Il citato rapporto

⁸ Cfr. i dati pubblicati all'indirizzo <<http://www.oecd.org/fr/publications/les-indicateurs-de-l-integration-des-immigres-2015-9789264233799-fr.htm>> (09/2017).

⁹ Il rapporto denuncia che i minori immigrati hanno in media sei volte meno chances rispetto ai nati in famiglie autoctone di figurare tra gli studenti migliori, laddove la media europea vede invece le chances degli immigrati ridotte di sole due volte rispetto a quelle degli autoctoni.

mette inoltre in luce come la maggior parte degli immigrati, indipendentemente dalla loro nazionalità, viva concentrata in zone abitative ad alto degrado, nelle quali le già preesistenti difficoltà socio-economiche si accrescono e si accumulano. Si registra un aumento delle denunce di pratiche discriminatorie nella ricerca di alloggio o di lavoro. Inoltre, le condizioni di vita precarie in cui versano molti immigrati sono a loro volta foriere di tensioni sociali e di disordini. Insomma, le aspirazioni deluse producono frustrazione, e la frustrazione spesso produce scoppi di rabbia collettiva e reazioni violente.

Sotto quest'ultimo profilo, risultano altrettanto impressionanti i dati relativi al tasso di criminalità, che fanno emergere una evidente asimmetria nella commissione di reati a sfondo violento (scippi, rapine, omicidi) o concernenti lo spaccio di stupefacenti, con una prevalenza percentuale evidente, tra gli autori, degli immigrati rispetto ai nati in famiglie francesi. L'esame comparato di tali dati consente pertanto di concludere che qualcosa non funziona più nel modello assimilazionista. Da un lato le promesse sottese alla richiesta di assimilazione risultano sempre più spesso, e nei confronti di un numero sempre più alto di persone, puramente disattese. Dall'altro lato cresce il livello di insicurezza percepita, di cui gli immigrati sono ritenuti responsabili in misura percentualmente maggiore, e ciò viene vissuto come l'effetto dell'avvenuta rottura di un patto, che ormai non si gioca più soltanto sul piano dell'adesione ai grandi valori della *République* iscritti nei suoi principi costituzionali, ma anche su quello, assai più materiale, del rispetto dell'ordine pubblico.

5. Le nuove forme dell'integrazione: il 'contratto di integrazione repubblicana'

Il mito assimilazionista dell'identità francese desiderata, coltivata, e infine conquistata ha progressivamente ceduto il passo alla rivendicazione della specificità culturale, dell'identità particolare, della multiculturalità.

La questione dell'identità separata e, anzi, contrappositiva, diventa addirittura un elemento di rivendicazione politica. Essere francesi non è più – per molti – un privilegio cui aspirare, ma viene vissuto quasi come una beffa che rivelerebbe tutta la mistificazione insita nella proclamazione dell'uguaglianza formale. Le disuguaglianze nell'acces-

so al mondo del lavoro, la ghettizzazione nelle *banlieues* di immigrati che sono formalmente francesi, ma non sono messi nelle condizioni di sentirsi tali sul piano sostanziale, l'impressionante asimmetria delle statistiche sulla disoccupazione, sulla scolarizzazione, sull'accesso all'università, sul ricorso ai servizi sociali, produce progressivamente un sentimento di sempre maggiore estraneità, e il rifugio in identità alternative e, appunto, contrappositive.

Nel 1991 si gioca, a Marsiglia, una partita di calcio tra la nazionale francese e quella algerina. Metà dello stadio, forse per la prima volta nella storia sportiva del Paese, fischia la Marsigliese. È in questo difficile contesto che emerge – come noto – la questione del velo islamico, simbolo di un'identità di ritorno che viene brandita contro la pretesa unificatrice (e assimilazionista) dello 'Stato laico'. Se fino alla metà degli anni '80 la prima generazione di migranti di origine musulmana aveva fatto prevalere una richiesta di cittadinanza politica e reclamava la pura e semplice uguaglianza di diritti nell'indifferenza verso le differenze, nella nuova congiuntura – segnata sul piano nazionale dalla persistenza della crisi economica e su quello internazionale dalla prepotente crescita, grazie anche alla rivoluzione iraniana, del referente islamico – una parte consistente della popolazione immigrata di origine mussulmana comincia a professare una sorta di fede identitaria. Gioca come un simbolo, da questo punto di vista, l'arrivo al collegio di Creil, nel settembre 1989, di tre giovani ragazze con il velo. Il fatto era stato preceduto, senza che all'epoca vi si prestasse troppa attenzione, da alcuni isolati episodi di rivendicazione specificamente religiosa avanzata (per la prima volta nella storia sindacale francese) nel corso in una serie di scioperi in due fabbriche automobilistiche ad Aulnay e Poissy nel 1982.

È in questo modo che la questione religiosa diventa, poco alla volta, un elemento costitutivo del conflitto sociale. È così che essa comincia a fornire argomenti a supporto della messa in discussione del modello assimilazionista, cui viene progressivamente contrapposta l'ipotesi multiculturalista.

Sul piano filosofico, si fronteggiano le concezioni ispirate dalle correnti post-hegeliane della cd. *reconnaissance*, secondo cui occorre dare un riconoscimento giuridico alla domanda di pubblicizzazione delle singolarità religiose e culturali (che costituirebbe una fase nuova nella storia dei diritti dell'uomo), e quelle che difendono l'idea della necessità di difendere strenuamente i valori universalistici di cui è portatrice l'identità culturale francese.

La controversia si combatte per altro verso sulla scena politica, i cui attori riprendono sovente, senza peraltro immedesimarvisi del tutto, gli argomenti emergenti dal dibattito intellettuale. Subendo in parte l'influenza dei nuovi termini entro cui la questione viene discussa presso l'opinione pubblica, il governo ha definito una linea di intervento che viene oggi definita 'integrazionista'. Il centro di gravità di tale modello è costituito dall'elaborazione del cd. 'Contratto di accoglienza e integrazione' che ogni straniero aspirante all'accoglienza dovrebbe sottoscrivere. È a questa logica che è ispirato l'articolo 1 della legge n. 2016-274, che ha introdotto l'ennesima riforma della legislazione in tema di ingresso e soggiorno degli stranieri¹⁰. La filosofia di fondo è che il rapporto tra l'immigrato e lo Stato sia disciplinato da un patto 'rinnovato', nel cui contesto lo Stato «mette a disposizione dello straniero che desideri stabilirsi permanentemente in Francia un'informazione, in una lingua a lui comprensibile, sulla vita in Francia e sui diritti e i doveri che vi sono riconnessi», mentre lo straniero ammesso al soggiorno, a sua volta, «si impegna in un percorso personalizzato di interazione repubblicana, diretto a favorire la sua autonomia e il suo inserimento nella società francese»¹¹. Tale percorso comprende un corso di educazione civica, finanziato dallo Stato, dedicato «aux principes, aux valeurs et aux institutions de la République, à l'exercice des droits et devoirs liés à la vie en France ainsi qu'à l'organisation de la société française», nonché una specifica formazione linguistica e un «accompagnamento personalizzato ai suoi bisogni», diretto a facilitarne le condizioni di accoglienza e integrazione. Colui che accetta di impegnarsi in tale percorso conclude con lo Stato un vero e proprio «contrat d'intégration républicaine», con il quale si impegna a seguire i summenzionati corsi.

Il regolamento che ha dato attuazione alla nuova disposizione legislativa¹² ha ulteriormente specificato le linee della nuova politica 'integra-

¹⁰ Cfr. *Loi n. 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France*, consultabile all'indirizzo <<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/3/7/INTX1412529L/jo/texte>> (09/2017).

¹¹ Cfr. art. 1, commi 1 e 2, cit.

¹² Cfr. *Décret n. 2016-900 du 1er juillet 2016 pris pour l'application de l'article 1er de la loi n. 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France et relatif au parcours personnalisé d'intégration républicaine*, consultabile all'indirizzo <<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2016/7/1/INTV1612218D/jo/texte>> (09/2017).

zionista'. Al concreto funzionamento del contratto sovrintende l'OFII (*Office français de l'immigration et de l'intégration*), cui è assegnato un budget (fissato per il 2016 in 200 milioni di Euro) al fine di organizzare tutte le attività di formazione previste. L'OFII assicura che lo straniero si iscriva alle attività formative e sorveglia l'assiduità e la serietà della sua partecipazione¹³. Di particolare significato è la disciplina del colloquio personalizzato, nel corso del quale il funzionario preposto alla conclusione del contratto deve fornire all'interessato ogni informazione riguardante il percorso di integrazione, ivi comprese quelle sui servizi pubblici diretti a favorire le sue condizioni di soggiorno (ad es. ricerca di un alloggio, accesso ai servizi sociali, all'assistenza pubblica, ai servizi sanitari, ai servizi scolastici ecc.).

¹³ A tale proposito, ai sensi dell'art. 23 del citato regolamento, «La formation civique, mentionnée au troisième alinéa de l'article L. 311-9, comporte: 1° Un module relatif aux institutions françaises, aux valeurs de la République, notamment la liberté, l'égalité, dont l'égalité entre les hommes et les femmes, la fraternité, la laïcité, l'état de droit, les libertés fondamentales, la sûreté des personnes et des biens, à l'exercice de la citoyenneté, des droits et devoirs liés à la vie en France, ainsi qu'à l'histoire de France et de la construction européenne; 2° Un module relatif à la société française et à la vie en France, incluant notamment les démarches d'accès à l'emploi, à la formation et aux services publics, le logement, la santé, la petite enfance et ses modes de garde, l'école, l'orientation scolaire et la vie associative». La formazione linguistica, invece, prevede un test iniziale, diretto a misurare il livello di conoscenza del francese. In caso di risultati superiori ad un livello fissato sulla base del *Quadro europeo comune di riferimento per le lingue del Consiglio d'Europa*, l'interessato riceve un'attestazione che lo dispensa da ulteriori attività formative. In caso contrario gli è prescritto un corso di formazione linguistica, all'esito del quale gli è rilasciato un attestato contenente l'indicazione del numero di ore frequentate e dei risultati ottenuti nel test finale (cfr. art. 24). All'esito di tale percorso l'OFII si pronuncia in ordine all'effettiva conclusione del percorso. Il parere è trasmesso al prefetto del luogo di residenza dell'interessato (cfr. art. 25). Il contratto di integrazione repubblicana ha la durata di un anno. Esso si considera rispettato «dès lors que les formations qu'il prévoit ont été suivies avec assiduité et sérieux et que l'étranger n'a pas manifesté de rejet des valeurs essentielles de la société française et de la République». Il contratto può essere risolto per decisione del prefetto, su proposta dell'OFII, qualora quest'ultimo constati che lo straniero, senza motivo legittimo, non abbia partecipato alle attività formative offerte o non abbia rispettato gli impegni sottoscritti con la firma del contratto. Tutto ciò produce conseguenze sul piano del rilascio della carta di soggiorno pluriennale (cfr. art. 26).

L'idea ispiratrice della nuova disciplina è quella di ricreare le condizioni per un 'patto repubblicano' con gli immigrati, che oggi non può più essere ritenuto autoevidente e capace di prodursi spontaneamente come forse avveniva un tempo. Secondo un rapporto commissionato nel 2013 dal Ministero dell'Interno e redatto dall'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) insieme all'Inspection générale de l'administration (IGA), gli strumenti di integrazione fino ad ora messi in campo risultano ormai inadeguati ai bisogni dei migranti e incapaci di cogliere i profili specifici del loro disagio. Tale rapporto sottolinea «la nécessité d'accroître les efforts permettant de lever les obstacles à leur intégration sociale, culturelle et professionnelle» e mette in evidenza che «les premières années d'installation en France sont déterminantes pour l'insertion des nouveaux arrivants dans la société française», raccomandando di conseguenza «un nouveau contrat entre l'étranger et l'Etat qui fixe le parcours d'accueil et d'intégration dont l'objet est de mieux accompagner les primo-arrivants pendant leurs premières années d'installation en France et, d'autre part, la généralisation de la carte de séjour pluriannuelle dont la délivrance sera liée à l'assiduité aux prestations prescrites dans le cadre du parcours individualisé»¹⁴.

L'insistenza sull'esigenza di rafforzare la conoscenza della lingua francese, sulla necessità di trasmettere l'insegnamento del sistema di diritti e doveri repubblicani (allo scopo di «rénover les contenus et les modalités de la formation civique prescrite à l'ensemble des nouveaux arrivants, à partir d'une approche plus concrète de l'organisation et du fonctionnement de la société française»), sull'opportunità di *accompagner* il migrante aiutandolo ad imparare a beneficiare di quei servizi di assistenza e aiuto che gli possano facilitare l'integrazione sociale, rappresentano le linee guida di un progetto di lungo periodo, le cui radici sono ben piantate nella tradizione dell'accoglienza 'alla francese', ma che presenta interessanti elementi di novità. La questione dell'integrazione repubblicana nella società francese, il cui raggiungimento era considerato in passato un dato scontato, accettato e indiscusso, viene espressamente riconosciuta come un problema, un obiettivo difficile da realizzarsi attraverso politiche pubbliche il cui contenuto è sempre più

¹⁴ Cfr., per tutte le citazioni, la relazione di accompagnamento al progetto di legge poi confluito nella legge n. 2016-274, consultabile all'indirizzo <<http://www.legifrance.gouv.fr>> (09/2017).

oggetto di dibattito e di contestazione. La possibilità stessa del durevole soggiorno comincia ad essere espressamente condizionata all'assunzione di un impegno alla *integrazione repubblicana*, e alla prova concreta che tale impegno sia rispettato con serietà e assiduità. Ciò significa tuttavia che questo percorso non può più essere considerato il frutto inevitabile di una spontanea e automatica adesione. La legge comincia a richiedere impegni personali a studiare la lingua e la cultura francese e a rispettare i principi costituzionali e civici della Repubblica, ed esige il controllo circa l'adempimento effettivo di tali impegni. Nel caso di mancato rispetto del contratto di integrazione repubblicana lo straniero può vedersi applicata la sanzione della mancata attribuzione della carta di residenza permanente, o addirittura del mancato rinnovo del titolo di soggiorno temporaneo.

L'accettazione dell'«essere francesi», insomma, non è più data per scontata, ma diventa l'obiettivo di un ben preciso investimento in termini culturali, educativi e – naturalmente – economici. Sotto questo profilo, la vera scommessa sta nella quantità di denaro che il governo sarà disponibile a continuare ad investire, nei prossimi anni, affinché il sistema qui descritto possa essere efficacemente implementato.

6. *Problemi aperti*

Il nuovo modello sarà in grado di funzionare? Per la verità il dibattito continua, più acceso che mai, e i contrasti si acuiscono – come ormai avviene regolarmente da almeno trent'anni – man mano che ci si avvicina ai principali appuntamenti elettorali. Da un lato, la spinta verso un deciso cambio di paradigma continua ad essere molto forte, da parte dei difensori dell'opposto modello 'multiculturalista', i quali accusano l'«integrazione repubblicana» di non tenere conto della potenza della realtà demografica, nella quale gli autoctoni rischiano, almeno in talune realtà locali, di diventare minoranza. In tale ottica, il modello 'integrazioneista' sarebbe capace di produrre soltanto ulteriori e crescenti conflitti culturali¹⁵. Secondo questa impostazione, l'ipotesi

¹⁵ Sembrano qui echeggiare i termini di un vecchio ma sempre attuale dibattito sulla contrapposizione tra il multiculturalismo e l'individualismo di matrice liberale, sviluppatasi fin dagli anni '80 in Nord America, e specialmen-

multiculturale, o segregazionista, sarebbe l'unica strada, nel lungo periodo, per proteggere l'identità degli autoctoni, in una situazione che parta da una realistica valutazione dei dati demografici di lungo periodo. In Francia si parla, a tale proposito, di *accomodements raisonnables* sulle differenze culturali e si contestano le rigidità, ritenute ancora eccessive, di una politica di integrazione che non riconosce a sufficienza la "diversità", come attesta la costituzionalizzazione del principio di unicità linguistica.

Dall'altro lato vi è chi continua a ritenere che il tradizionale modello assimilazionista, riveduto e corretto alla luce delle nuove disposizioni in materia di 'contratto di integrazione repubblicana', sia da difendere. Costoro sostengono che l'esigenza di assimilazione è, a ben vedere, legittima. I migranti che continuano a entrare in Francia lo fanno di loro volontà. Approfittano dei diritti che sono loro concessi. La scel-

te nel contesto multiculturale canadese. Mentre, secondo una concezione individualistica dei diritti, la difesa di un soggetto dalle discriminazioni si realizzerebbe mediante un intervento sulla sua condizione individuale, l'impostazione multiculturale muove dall'idea secondo cui la realizzazione del singolo dipenderebbe dalla possibilità di sopravvivenza, entro un contesto che ne riconosca il valore, della cultura cui egli appartiene. Non sarebbe più, cioè, l'individuo in quanto tale ad essere al centro dell'attenzione, bensì il gruppo, e di conseguenza la tradizione cui l'individuo afferisce. Questa contrapposizione è alla base della classica querelle tra *liberals* e *communitarians* nel dibattito filosofico-politico nordamericano: il punto di partenza della polemica tra le due correnti di pensiero, come noto, riguarda la definizione dell'«io», per i primi considerabile come «isolato» e «disincarnato», per i secondi concepibile soltanto come «situato» in una rete di pratiche sociali da cui non può prescindere, e senza le quali non è immaginabile. Ci si riferisce in proposito, soprattutto, agli scritti di Charles Taylor, Will Kymlicka, Michael Sandel e altri, che qui non possono ovviamente essere ulteriormente approfonditi (cfr. C. Taylor, *Il dibattito fra sordi di liberali e comunitaristi*, in A. Ferrara (a cura di), *Comunitarismo e liberalismo*, Editori Riuniti, Roma 1992, pp. 137 ss.; Id., *Multiculturalismo. La politica del riconoscimento*, Feltrinelli, Milano 1994; M. Sandel, *Il liberalismo e i limiti della giustizia*, Feltrinelli, Milano 1994; Id., *Liberalism and Its Critics*, New York University Press, New York 1984; W. Kymlicka, *Liberalism, Community, and Culture*, Clarendon, Oxford 1989; Id. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford University Press, Oxford 1995; S. Avieri, A. De Shalit (eds.), *Communitarism and Individualism*, Oxford University Press, Oxford 1992; S. Mulhall, A. Swift (eds.), *Liberals and Communitarians*, Oxford University Press, Oxford 1992).

ta di venire in Francia deve accompagnarsi quindi alla dimostrazione della disponibilità ad adottarne gli stili di vita e ad accettare quello che Paul Collier definisce il «modello sociale» del Paese di accoglienza¹⁶. Tale modello sociale è la «combinazione delle istituzioni, delle regole, delle norme dell'organizzazione di un paese». Questa aspettativa è tanto più fondata in quanto gli immigrati hanno spesso lasciato dietro di loro un Paese il cui modello sociale sarebbe carente e fonte di povertà. Essi avrebbero dunque una debole legittimazione a introdurre nel Paese che li accoglie il modello sociale che, da un certo punto di vista, ha motivato la loro partenza.

L'esigenza di assimilazione da parte della società di accoglienza sarebbe legittima anche per un'altra ragione. Il suo modello sociale non è caduto dal cielo. È stato elaborato nel corso degli anni, se non dei secoli. È la proprietà comune di coloro che sono nati nella società che lo ha prodotto. Esso ha provato nel tempo la sua idoneità a garantire un certo livello di vita, ed è proprio quel livello di vita che attira giustamente i migranti. La società di accoglienza può dunque legittimamente inquietarsi nel vedere il proprio modello sociale rimesso in discussione.

È qui che si pone la questione di fondo. Le norme sociali contano, come le istituzioni. La loro rimessa in discussione può condurre all'annullamento di quegli stessi vantaggi che hanno favorito e incentivato la decisione di milioni di individui di emigrare. È il rischio potenziale che si corre con il modello multiculturalista, che non ammette alcuna asimmetria culturale ma predica la segregazione. In tal modo, tuttavia, il modello sociale caratteristico della società di accoglienza può trovarsi seriamente in difficoltà. Un esempio valga per tutti. Uno degli elementi decisivi cui in passato si è affidato il processo di progressiva assimilazione dei nuovi venuti è il ricorso ai matrimoni misti. Il tasso di esogamia, ossia la percentuale di matrimoni celebrati dagli immigrati, dai loro figli o dai loro nipoti, con membri della società di accoglienza, rappresenta uno dei principali indicatori antropologici dell'assimilazione (ovvero – al contrario – della segregazione, o per meglio dire della auto-segregazione). Tale meccanismo è ovviamente messo in crisi dall'implementazione del modello mul-

¹⁶ Cfr. P. Collier, *Exodus. I tabù dell'immigrazione*, Laterza, Roma-Bari 2015, spec. pp. 210 ss.

ticulturalista, che predica appunto separazione e riproposizione, nei nuovi luoghi di residenza, dei sistemi di relazione sociale e degli stili di vita di provenienza.

Il multiculturalismo offre una (forse troppo 'facile') porta di uscita politica di fronte alle resistenze all'assimilazione da parte di determinate popolazioni di origine straniera. Risolve il problema posto dalla asimmetria propria del processo di assimilazione, giudicata sempre più condannabile dal punto di vista morale. E comunque fornisce una risposta all'obiezione pratica secondo cui gli immigrati sarebbero sempre più indisponibili ad assimilarsi, anche se non avrebbero alcuna intenzione di ritornare nella loro terra di origine, e pretenderebbero di esportare e mantenere, nel Paese di accoglienza, le pratiche culturali che si sono portati dietro.

Il multiculturalismo liquida questa questione attraverso la rappresentazione di una nazione immaginata come uno spazio geopolitico nel quale le comunità culturali separate coesistono tranquillamente in un medesimo statuto legale e sociale.

Il problema è che tale società immaginata rischia di essere una società immaginaria, dal momento che quella reale è sempre più minacciata dal conflitto e dal rischio di esplosione. Da un lato la – comprensibile – pretesa di continuare a proporre il modello valoriale (o sociale) che è proprio di una nazione che ha fatto di quei parametri (libertà, uguaglianza, universalismo dei diritti, laicità, democrazia politica) una vera e propria 'religione repubblicana'. Dall'altro il rifiuto di quei valori, vissuti addirittura come attentato alla propria specificità culturale.

Su questa prospettiva il dibattito politico e culturale, in Francia, è tutt'ora molto acceso, e segna profondamente le divisioni e le vere e proprie fratture che stanno sempre più indebolendo la coesione sociale. Il che è di per sé un sintomo delle difficoltà in cui si dibatte tuttora la politica migratoria in quel Paese.

Riferimenti bibliografici

Avieri S., De Shalit A. (eds.), *Communitarism and Individualism*, Oxford University Press, Oxford 1992.

Blum le Coat J.-Y., Eberhard M., *Les immigrés en France*, La Documentation Française, Paris 2014.

Braudel F., *L'identité de la France*, Flammarion, Paris 1986.

- Chabal E., *A Divided Republic: Nation, State and Citizenship in Contemporary France*, Cambridge University Press, New York 2015.
- Collier P., *Exodus. I tabù dell'immigrazione*, Laterza, Roma-Bari 2015.
- Fassin D., *L'invention française de la discrimination*, in *Revue française de science politique*, 2002, pp. 403 ss.
- Grosso E., *Si fa presto a dire "Ius soli". Considerazioni sparse sull'acquisto della cittadinanza nel diritto comparato*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2, 2013, pp. 12 ss.
- Héran F., *L'immigration en France: des chiffres en débat*, in P. Tronquoy (éd.), *L'immigration en France*, La Documentation Française, Paris 2015, pp. 12 ss.
- INSEE (a cura di), *Immigrés et descendants d'immigrés en France*, Institut National de Statistique et des études économiques, 2012.
- Kymlicka W., *Liberalism, Community, and Culture*, Clarendon, Oxford 1989.
- Kymlicka W., *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford University Press, Oxford 1995.
- Lagarde P., *La nationalité française*, Dalloz, Paris 2011⁴.
- Mulhall S., Swift A. (eds.), *Liberals and Communitarians*, Oxford University Press, Oxford 1992.
- Renan E., *Qu'est-ce qu'une nation?* (ed. orig. 1882), in H. Psichari (éd.), *Oeuvres complètes*, Calmann-Lévy, Paris 1947, pp. 887 ss.
- Sandel M., *Il liberalismo e i limiti della giustizia*, Feltrinelli, Milano 1994.
- Sandel M., *Liberalism and Its Critics*, New York University Press, New York 1984.
- Taylor C., *Il dibattito fra sordi di liberali e comunitaristi*, in A. Ferrara (a cura di), *Comunitarismo e liberalismo*, Editori Riuniti, Roma 1992, pp. 137 ss.
- Taylor C., *Multiculturalismo. La politica del riconoscimento*, Feltrinelli, Milano 1994.
- Tronquai P. (a cura di), *L'immigration en France*, La Documentation Française, Paris 2015.
- Weil P., *La France et les étrangers. L'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*, Gallimard, Paris 1995.
- Wihtol de Wenden C., *L'immigration*, Eyrolles, Paris 2016.

LA COSTITUZIONE DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE NELLA GERMANIA MULTICULTURALE

Jörg Luther

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. Diagnosi dei tempi. 3. Insegnamenti della storia. 4. Le fonti costituzionali tra principi di nazionalità e di apertura alla multiculturalità. 5. L'integrazione politica nella cittadinanza nazionale. 6. L'integrazione culturale nella società: il valore dei valori nelle leggi di integrazione. 7. L'integrazione simbolica dell'Islam. 8. Chiusure e aperture dei confini dello Stato in una società meno sedentaria.

1. Introduzione

Lo studio comparato degli strumenti, dei percorsi e delle strategie dell'integrazione nelle società multiculturali ha per oggetto non solo le società nazionali, ma anche la società europea di cittadini e Stati nazionali integrati in un'Unione Europea minacciata da crisi multiple, e una società mondiale di Stati e cittadini della terra che stenta a guadagnarsi la pace e più giustizia.

L'integrazione è un tema comune della scienza del diritto costituzionale e delle altre scienze sociali. Essa descrive insieme un processo e il risultato del processo di produzione di un insieme coeso qualificabile come 'unità', sia sotto vari profili socioeconomici, sia sotto profili politici e giuridici. Nella dottrina costituzionale weimariana ed europea, il concetto di integrazione è stato utilizzato per definire la funzione dello Stato e della sua Costituzione, accentuandone, da un lato, le forme più intransitive di sviluppo fondate su valori e simboli (Rudolf Smend) e, dall'altro lato, le forme più attive di organizzazione politica (Hermann Heller)¹. Superando l'impostazione organicistica di Spencer, la sociologia di Parsons e Luhmann ha sviluppato successivamente una teoria dell'integrazione di sistemi compatibile con la crescente differenziazione delle

¹ R. Smend, *Costituzione e diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano 1988 (ed. orig. *Verfassung und Verfassungsrecht*, 1927); H. Heller, *Staatslehre* (ed. orig. 1934), Mohr, Tübingen 1983. Cfr. H. Vorländer (hrsg.), *Integration durch Verfassung*, Springer, Berlin 2012.

società contemporanee. Le politiche dell'integrazione più recenti hanno portato, tuttavia, a focalizzare soprattutto l'integrazione sociale degli stranieri e immigrati, suscitando anche critiche di un contenuto normativo del concetto di integrazione che imporrebbe loro dei sacrifici di assimilazione, ragione per la quale non pochi vorrebbero sostituire il termine 'integrazione' con 'inclusione'. Se l'indirizzo politico prevalente tende ad incorporare invece il concetto di 'integrazione' nella legislazione, l'analisi giuridica deve focalizzare queste politiche come aspetti del problema più generale della capacità di integrazione della stessa Costituzione.

Il tema qui analizzato richiede, pertanto, innanzitutto un'accurata contestualizzazione nello spazio e nel tempo. Lo spazio oggetto di questa riflessione è la Germania con il suo territorio riunito nel 1989, Paese nel quale vive una maggioranza relativa dei cittadini europei e che, a torto o a ragione, è considerato in una posizione di egemonia dentro l'Unione Europea. Posizione che si riflette anche in un concetto chiave delle idee politiche opposte ai, presunti o veri, mali della multiculturalità, quella della *Leitkultur* o cultura guida. Proprio per questo non conviene parlare di una Germania 'modello'. Per quanto riguarda invece il tempo, bisogna guardare ai problemi di integrazione del presente, tentando una diagnosi dei tempi e una ricostruzione dei percorsi del passato che rischiano di ipotecare il futuro. Seguirà una ricognizione delle fonti costituzionali rilevanti per l'immigrazione. Non essendo possibile la trattazione completa del diritto delle migrazioni che forma un intero nuovo ramo del diritto pubblico², l'analisi si limita ad accennare ad alcune tendenze di sviluppo della legislazione, in particolare la riforma federale del diritto della cittadinanza e le più recenti cd. 'leggi di integrazione'. Particolare attenzione merita poi l'elaborazione dei problemi particolari dell'integrazione dell'Islam e dei suoi simboli nella società multiculturale. In conclusione, le politiche dell'integrazione sono il campo sul quale si gioca il futuro dell'Unione Europea e degli Stati che possono solo entro limiti ristretti gestire l'integrazione sociale di società sempre meno sedentarie e devono sapere gestire l'elasticità anche dei confini.

² Cfr. per un primo tentativo di ricostruzione J. Luther, *La condizione giuridica dei "migranti" in Germania*, in C. Panzera et al. (a cura di), *Metamorfofi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2016, pp. 267 ss.

2. Diagnosi dei tempi

La Germania ha vissuto tra il 2015 e il 2016 momenti di immigrazione drammatici. Scene di accoglienza di profughi provenienti dalla Siria si alternavano con incendi delle strutture di accoglienza, scene di guerriglia urbana tra nazisti e profughi, ultimamente anche attentati a moschee e arresti di migranti considerati arruolati dall'ISIS. L'anno 2016 si è concluso con il primo grande attentato terroristico a Berlino al mercato di Natale davanti alla *Gedächtniskirche*, simbolo storico dell'integrità della Germania prima della riunificazione. L'attentato, compiuto da un migrante che aveva incendiato il centro di accoglienza a Lampedusa, era riuscito a non farsi espellere né dall'Italia, né dalla Germania, ed era sfuggito alla vigilanza dei servizi d'intelligence, ha riacceso non solo le polemiche sulle politiche migratorie, ma anche i risentimenti (incivili) di chi, anche in Italia, ha provato più gioia per la notizia della sua morte che sollievo per il cessato pericolo.

Se guardiamo al paesaggio politico, la grande coalizione di governo tra CDU/CSU e SPD³ è minacciata dal rafforzamento del nuovo partito Alternative für Deutschland (AFD), che in alcuni *Länder* è diventata la principale forza di opposizione e che, a livello federale, con ogni probabilità potrebbe entrare nel prossimo *Bundestag*.

La Cancelliera Angela Merkel ha perso gran parte della sua popolarità da quando ebbe ad adottare il motto *Wir schaffen das* ('Ce la faremo') di fronte all'esodo dal Medio Oriente. Esce indebolita da controversie tra CDU federale e CSU bavarese sulla richiesta di quest'ultima di istituire una vigilanza militare sui confini di Stato e una programmazione dei flussi migratori con l'istituzione di tetti massimi di accoglienza. La crisi di fiducia nella *leadership* è accentuata dalla incapacità del governo di costruire un consenso europeo per una riforma delle politiche europee della migrazione a fronte della crescente asimmetria nell'accoglienza, considerando che nel 2014 il 72% dei rifugiati e richiedenti asilo sono stati accolti da soli cinque Paesi (Germania, Svezia, Italia, Francia, Ungheria).

³ Come è noto, il partito Cristiano democratico (CDU) e il suo omologo bavarese, l'Unione cristiano sociale (CSU), anche nella attuale XVIII legislatura, hanno raggiunto un'intesa di governo con il partito Social-democratico (SPD).

Se si guarda alle statistiche, solo gli Stati Uniti registrano oggi un'immigrazione maggiore, peraltro presa di mira dal governo Trump. Nel 2014 si contavano in Germania 1,4 milioni di immigrati nuovi a fronte di 0,9 milioni di emigrati; nel 2015 1,9 milioni di immigrati nuovi a fronte di 1,0 milioni di emigrati⁴. Nel 2014, l'immigrazione si articolava come segue: 800.000 immigrati provenivano da altri Paesi UE (cittadini europei) e 700.000 immigrati da Stati terzi (in passato etichettati come 'extracomunitari'). L'immigrazione complessiva si scomponeva in 200.000 rifugiati, 90.000 studenti, 60.000 richiedenti ricongiungimento familiare, 40.000 beneficiari di protezione sussidiaria, 30.000 immigrati per scopi di lavoro (di cui 12.000 titolari di blue card⁵).

Nel 2015, il numero delle immigrazioni è aumentata fino a 2.140.000, segnando un saldo tra immigrazione ed emigrazione superiore a 1.000.000 di persone. Il numero delle richieste di asilo registrate è stato pari a 476.649 rispetto ai 202.834 nel 2014. Il sistema per la ripartizione dei richiedenti asilo tra i vari *Länder* (cd. sistema EASY) ha registrato 1.091.894 accessi di persone richiedenti protezione, di cui 326.900 persone di nazionalità siriana.

Il numero degli studenti stranieri è aumentato a 99.100 (10%), i casi di ricongiungimento familiare sono aumentati del 44%.

Tuttavia, dopo il picco del 2015, il numero degli immigrati nel 2016 è in forte discesa. In sintesi, nella Germania odierna vivono circa 9 milioni di cittadini non tedeschi, cioè circa il 20% della popolazione⁶. Il

⁴ Tutti i dati sono rinvenibili in Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), *Migrationsbericht* 2015, all'indirizzo <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2015.pdf?__blob=publicationFile> (09/2017).

⁵ La carta blu è un particolare permesso di soggiorno disciplinato dalla normativa europea (direttiva 2009/50/CE) e riservato ai lavoratori stranieri che hanno completato in patria un percorso almeno triennale di istruzione superiore e che perciò possono vantare una qualifica professionale da impiegare nel Paese di destinazione. I possessori della *blue card* sono considerati lavoratori altamente specializzati e godono di condizioni favorevoli nella procedura di concessione del permesso di soggiorno.

⁶ Per tali dati cfr. anche *Statistisches Bundesamt* (Ufficio statistico federale tedesco), *Bevölkerung nach Migrationshintergrund und Altersgruppen*, 2015, all'indirizzo <<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Gesellschaft-Staat/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Migrationshintergrund/Tabellen/MigrationshintergrundAlter.html>> (09/2017).

33% degli studenti hanno uno ‘sfondo di migrazione’ (*Migrationshintergrund*), un nuovo concetto giuridico che indica l’insieme delle persone che sono immigrati (o che hanno avviato un percorso di immigrazione) e dei figli di migranti.

Bisogna comunque sottolineare che la condizione sociale delle persone con sfondo di migrazione è migliorata negli ultimi decenni. Gli studi sull’integrazione dei migranti commissionati dal governo federale che utilizzano, accanto allo statuto giuridico, cioè essenzialmente il titolo di soggiorno e l’acquisto della cittadinanza, una serie di indicatori di carattere socio-economico per meglio descrivere le condizioni di queste fasce di popolazione, hanno riscontrato un lieve, ma generale miglioramento dello status economico-sociale della popolazione immigrata⁷.

Tuttavia anche la xenofobia è in aumento: un’indagine governativa finalizzata al dialogo con i cittadini dal titolo ‘buona vita in Germania’ segnala per il 2015 un aumento del 116% dei reati di xenofobia (sono stati registrati 8.529 casi) e un aumento del 77% di quelli di odio (10.373 casi).

Sono numeri importanti. Zygmunt Bauman parla di una situazione di panico morale nei confronti dei migranti, una crisi dell’umanità, dell’autostima e della solidarietà della comprensione⁸. Su scala globale l’Occidente scopre una spirale di paura e odio alimentata da una crescente disegualianza economica e sfruttata da discorsi politici simbolici che manifestano una volontà di forza rassicurante momentanea, la cd. *securisation*, ma confermano e rafforzano solo le paure e chiusure di chi cerca rifugio nella comunità etnica propria, abbassando le autotutele della civiltà contro le violenze.

3. Insegnamenti della storia

Per comprendere meglio occorre fare un viaggio nella storia, anche solo in quella contemporanea. L’immigrazione in Germania esiste sin

⁷ Si veda, al proposito, l’Integrationsbericht 2012, commissionato dal BAMF, il cui testo è reperibile all’indirizzo <<http://oetzoguz.de/wp-content/uploads/2012/01/2012-01-12-Integrationsindikatorenbericht-B%C3%B6hmer.pdf>> (09/2017); <http://www.integrationsmonitoring-laender.de/sites/default/files/3integrationsbericht_2013.pdf> (09/2017).

⁸ Z. Baumann, *Strangers at Our Door*, Polity Press, Cambridge 2016 (trad. ted. *Die Angst vor den Anderen*, Suhrkamp, Berlin 2016).

da quando esiste lo Stato nazionale. La prima ondata di immigrazione di massa dopo le emigrazioni degli anni Trenta dell'Ottocento si è avuta dopo l'unificazione dell'Impero, attorno al 1880 in seguito alla cd. rivoluzione industriale. Nella società di massa, i lavoratori immigrati costituivano un'armata di riserva utilizzabile per ricattare la classe operaia autoctona. Nel 1913, in Germania vivevano già 1.200.000 lavoratori migranti (*Wanderarbeiter*) provenienti per lo più dalla Polonia, ma anche dall'Italia e da altre parti dell'Europa orientale. Potendo svolgere solo lavori stagionali, i polacchi ogni anno erano obbligati ad uscire per almeno due mesi dal Paese e, con il passare degli anni, il lavoro stagionale fu mantenuto solo nell'agricoltura.

Nel frattempo, un rinnovato nazionalismo pan-germanico pervadeva l'Impero: lo stesso Imperatore Guglielmo II simpatizzava con il nuovo *ethos* che trovava espressione, in particolare, nella germanizzazione dell'impiego pubblico e nei progetti di riforma istituzionale dell'associazione pangermanica (*Alldeutscher Verein*) del 1891, tra i cui fini espressi rientrava anche il divieto dell'immigrazione ebraica e una politica di discriminazione nei confronti degli ebrei⁹. L'antisemitismo progredì durante la prima guerra mondiale. In data 11 ottobre 1916, 100 anni fa, il Capo di Stato maggiore delle Forze armate tedesche ordinò di procedere ad un censimento dei soldati ebrei come risposta alle contestazioni per la commemorazione del primo ebreo membro del *Reichstag* caduto in guerra. La diceria che gli ebrei non si impegnavano nella guerra e non lottavano per la Nazione sostanzialmente la volontà di identificare gli ebrei all'interno delle forze armate.

Il fabbisogno di lavoro dell'industria degli armamenti era invece cresciuto e alla fine della prima guerra mondiale si trovarono in Germania circa 2,5 milioni di stranieri, di cui 1,5 milioni di prigionieri; tra questi peraltro 0,5 milioni di polacchi. Nella Repubblica di Weimar seguì un calo notevole della presenza straniera, sia per effetto della crisi economica e dalle misure protezionistiche del mercato del lavoro nazionale che prendevano la forma di contratti di lavoro che precludevano ogni forma di *dumping* salariale, sia per le prime espulsioni di massa soprattutto degli ebrei provenienti dall'Europa orientale e richiedenti

⁹ Cfr. R. Alings, *Monument und Nation. Das Bild vom Nationalstaat im Medium Denkmal. Zum Verhältnis von Nation und Staat im deutschen Kaiserreich 1871-1918*, de Gruyter Verl., Berlin 1996.

rifugio. Nel 1933 si contavano poco più di 100.000 immigrati in terra tedesca, nei primi anni del nazionalsocialismo cresciuti fino a 375.000.

L'economia di guerra del nazionalsocialismo fece massiccio ricorso a immigrazioni forzate per sopperire alle necessità di mano d'opera. Nel 1944 lavoravano in Germania 6 milioni di civili e 2 milioni di prigionieri di guerra, di cui circa 2,8 milioni russi, 1,7 milioni polacchi, 1,2 milioni francesi e centinaia di migliaia di IMI, gli internati militari italiani. Nel nuovo spazio vitale dei territori annessi, la politica razziale nazionalsocialista decideva deportazioni di ebrei ed etnie autoctone uniti a insediamenti coatti dei *Volksdeutschen*, con il rimpatrio di tutti i tedeschi insediatisi fuori dal territorio dell'Impero. L'espatrio era stato vietato nel 1941, cui aveva dato seguito nel gennaio 1942 la conferenza di Wannsee, peraltro sede di pianificazione della 'soluzione finale'.

Alla fine della seconda guerra mondiale, gli alleati organizzano innanzitutto il rimpatrio di circa 12 milioni di *displaced persons*, inclusi i fuoriusciti dai vari campi di lavoro e di concentramento, il cui numero fu ridotto entro la fine del 1946 a mezzo milione. Ne presero il posto circa 12,5 milioni di Tedeschi espulsi o fuggiti dai territori ceduti.

Tuttavia, il miracolo della ricostruzione produsse ben presto una nuova crisi di manodopera che nel 1955 portò ai primi accordi finalizzati all'attrazione dei cd. *Gastarbeitern*, i nuovi lavoratori ospiti, stipulati con Paesi come l'Italia, la Spagna, la Grecia, seguiti negli anni sessanta da Turchia, Marocco, Portogallo e Jugoslavia. Alla crisi economica della fine degli anni '60 seguì nel 1973 l'arresto delle attività di promozione dell'immigrazione, quando il numero dei *Gastarbeiter* raggiunse i 2,3 milioni. Successivamente, il numero degli immigrati diminuì leggermente, ma si continuò ad ammettere i ricongiungimenti familiari e le richieste di asilo politico. Sulla base di un consenso politico bipartisan si crearono così, nel 1983, i primi incentivi per il ritorno nei Paesi di provenienza. Solo dopo la riunificazione si sono avute alcune riforme più incisive dello *status* giuridico degli stranieri¹⁰, del diritto di asilo politico nella legge fondamentale (1993), del diritto del-

¹⁰ Si tratta delle riforme promosse dall'allora Ministro degli Interni Wolfgang Schäuble, di cui può aversi un sunto in K.J. Bade, *Ausländer- und Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Grundprobleme und Entwicklungslinien*, Friederich Eber Stiftung, 2001, testo all'indirizzo <<http://library.fes.de/fulltext/asfo/01011002.htm>> (09/2017).

la cittadinanza e si è creata infine una legge sulle migrazioni in arrivo (*Zuwanderungsgesetz*), un pacchetto di leggi che includeva accanto alla legge sulla libera circolazione dei cittadini dell'UE una nuova «legge sul soggiorno, sull'attività lavorativa e sull'integrazione degli stranieri» (*Aufenthaltsgesetz*) nel 2004. Tali leggi, ripetutamente revisionate ed integrate, hanno tuttavia forse più accompagnato che governato la trasformazione fattuale della Germania in un «paese di immigrazione» (*Einwanderungsland*).

4. Le fonti costituzionali tra principi di nazionalità e di apertura alla multiculturalità

La Costituzione tedesca vigente, volutamente intitolata solo *Legge fondamentale* nel 1949, è riuscita ad integrare innanzitutto i cittadini tedeschi, dal Meclemburgo al sud bavarese, da occidente a oriente, nell'unità politica di un nuovo «Stato federale democratico e sociale» (art. 20 co. 1). Il principio di nazionalità e il mandato di riunificazione sottesi a questa Costituzione erano in parte esplicitati come presupposti nel preambolo, in parte sanciti da una disposizione sulla cittadinanza la cui definizione include quei tedeschi, i loro coniugi e i loro discendenti che, sono stati accolti o espulsi dai confini del *Reich* così come erano delineati al 31 dicembre 1937 (art. 116). Il comunitarismo che ha caratterizzato la cultura costituzionale tedesca, anche del secondo dopoguerra, ha affidato il compito di integrazione sociale cui assolve la Costituzione innanzitutto alla società e ai cittadini resi partecipi al governo dello Stato-comunità. La Costituzione, adesso, non intende più sopprimere il conflitto sociale, ma costituire piuttosto un quadro generale nel quale l'ordinamento giuridico si regga su un consenso sociale radicato in poche e basi valoriali, in modo da aprire il Paese a un processo politico democratico. Fanno parte di queste basi dell'integrazione sociale della Repubblica di Bonn non solo il principio dello 'stato sociale di diritto' abbozzato per primo da Hermann Heller, ma anche quello che Rudolf Smend ha definito il contenuto di valore materiale dei diritti fondamentali¹¹. La società tedesca viene integrata, non da ultimo, tramite il riconoscimento di diritti fondamentali che hanno non

¹¹ Cfr. nota 1.

solo un significato giuridico preciso, ma sono portatori di valori materiali. Da questo deriva l'idea che la Costituzione sia retta da un ordine dinamico di valori base (*Grundwerte*) che svolgono una funzione di integrazione oltre che di orientamento della società¹².

La dignità dell'uomo (art. 1 co. 1) e i diritti umani (art. 1 co. 2) sono presupposti della democrazia di Bonn, applicabili ai migranti accolti anche se di norma ad essi non sia riconosciuto il diritto di voto per gli organi rappresentativi. Nonostante il richiamo ai diritti umani, la Legge Fondamentale del 1949 garantisce e riserva in effetti alcuni diritti fondamentali solo ai cittadini tedeschi. In particolare: diritti politici, cioè il diritto di voto (art. 38), di candidatura politica e di accesso alle funzioni pubbliche (art. 33), ma anche le libertà di riunione (art. 8) ed associazione (art. 9), cioè diritti considerati particolarmente rilevanti e sensibili per la democrazia, cui si aggiungono la libertà di circolazione (art. 11) – non meno rilevante per la democrazia anche a livello di UE –, il diritto di non estradizione (art. 16 co. 2), collegato al diritto di non essere privato della cittadinanza e soggezione al potere punitivo (art. 16 co. 1), la libertà di scelta ed esercizio della professione (art. 12), incluso il diritto di lavoro e la libertà di formazione professionale, nonché il dovere di prestare servizio militare (art. 12a). Sono in sostanza i diritti civili più rilevanti per la dimensione collettiva della democrazia e i diritti economici legati al lavoro a essere riservati ai tedeschi, beneficiari anche di eventuali socializzazioni (art. 15)¹³. Si potrebbe concludere che la democrazia e il lavoro sono pensati 'per', e garantiti soprattutto 'ai' tedeschi, ma questa lettura sottovaluterebbe la dinamicità della cultura costituzionale tedesca e la sua apertura ai diritti umani.

La nazionalizzazione di questi diritti e del dovere di servizio militare, infatti, non ha precluso alla giurisprudenza costituzionale di offrire anche agli stranieri una protezione costituzionale degli stessi interessi nell'ambito del diritto di libertà d'azione generale (art. 2) la quale garantisce a chiunque di agire liberamente nei limiti stabiliti dalla legge (riserva di legge) e nel rispetto del canone della proporzio-

¹² Su cui cfr. P. Haeberle, *Erziehungsziele und Orientierungswerte im Verfassungsstaat*, Alber, Freiburg 1981.

¹³ A. Siehr, *Die Deutschenrechte des Grundgesetzes*, Duncker & Humblot, Berlin 2001.

nalità¹⁴. Questa libertà offre un livello di protezione inferiore a quello dei diritti speciali. Pertanto può essere rafforzata dall'applicazione integrativa della CEDU la quale offre un livello di garanzia superiore alle libertà di riunione, associazione e circolazione e una tutela indiretta anche dall'extradizione, non invece alla libertà della professione e del lavoro. Il diritto dell'UE non impone una parificazione automatica dei cittadini UE e di Stati terzi, ma garantisce i propri diritti economici a chiunque (art. 28-66 TFUE), riserva solo i diritti politici ai propri cittadini (art. 10, 11 TUE, 15 co. 3, 20-24 TFUE) e vieta discriminazioni per la cittadinanza nel proprio ambito di applicazione (art. 18 TFUE).

Anche il principio di eguaglianza non è subordinato alla cittadinanza, ma è servito ad esempio a giustificare l'indennizzo per ingiusta incarcerazione se è garantita la reciprocità, a garantire l'erogazione di pensioni acquisite da stranieri viventi all'estero o a prevenire tagli ingiustificati degli assegni familiari in considerazione della minore qualità del titolo di soggiorno¹⁵. Sono vietate, oltre alle discriminazioni razziali, anche le discriminazioni in base al Paese di origine (*Heimat*) e la provenienza (*Herkunft*), interpretata dalla giurisprudenza come territorio formativo della personalità e come estrazione sociale oggetto di un legame sentimentale¹⁶. Nella logica di contrapposizione tra est e ovest del Paese, tale garanzia era pensata più per gli espulsi (*Vertriebene*) che non per gli immigrati e, per tale ragione, il raffronto con il concetto di cittadinanza non è così immediato come può sembrare. Il riferimento ad una cittadinanza nazionale, comunque, potrebbe implicare una discriminazione indiretta ed esigere un controllo più attento della proporzionalità.

Un'ulteriore compensazione specifica della nazionalizzazione dei menzionati diritti politici, civili ed economici è rappresentata dal fatto che la Legge Fondamentale garantisce a qualunque perseguitato politico il diritto di asilo (art. 16a). Per lungo tempo questo diritto ha ricevuto una garanzia estremamente generosa, dal momento che ogni

¹⁴ BVerfGE 35, 382 (399): libertà generale implica diritto di soggiorno; 78, 179 (196 ss.) libertà generale non equivale a nucleo essenziale della libertà di professione, ma implica diritto a una disciplina legislativa delle restrizioni rispettosa del principio dello stato di diritto sociale.

¹⁵ BVerfGE 30, 409 ss.; 51, 1 (21 ss.); 111, 160 ss.

¹⁶ BVerfGE 102, 41 (53 ss.).

migrante poteva invocare l'asilo come un proprio diritto insopprimibile e assoluto, a prescindere dal proprio Stato e dalle proprie condizioni personali. In seguito alla riforma costituzionale del 1993, invece, sono stati introdotti limiti al suo esercizio: in particolare, ad oggi, possono presumibilmente vedersi riconosciuto tale diritto solo coloro che non provengono da Stati sicuri e che possono provare di non essere entrati in altri Stati dell'Unione Europea prima di aver raggiunto la Germania¹⁷.

Una politica di integrazione particolare è quella portata avanti dall'Unione Europea, il richiamo alle cui norme era già previsto nella versione originaria della Legge fondamentale sul modello della Costituzione francese ed italiana. L'UE, a sua volta, ha parzialmente omogeneizzato le regole in materia di politiche di protezione di confini, di asilo, di protezione sussidiaria a favore di cittadini di Stati terzi e di politiche di immigrazione (artt. 77-79 TFUE). La politica comune dell'immigrazione, è il caso di ricordarlo, va sviluppata sulla base di tre principi e criticità molto sentite nella Germania di oggi: gestione efficace dei flussi migratori, equo trattamento dei cittadini regolarmente soggiornanti e lotta all'immigrazione 'illegale' (che non è sinonimo di 'irregolare'). Sono principi di difficile interpretazione e di non sempre uniforme ed efficace applicazione rispettosa dei diritti fondamentali, qual è il caso, ad esempio, della criminalizzazione dell'ingresso illecito nel territorio dello Stato. Una buona parte delle politiche di integrazione risulta essere stata europeizzata o meglio abbandonata all'UE con un'apposita autorizzazione e un mandato implicito della Costituzione¹⁸.

Le funzioni di integrazione non sono riservate alla Costituzione che disegna un processo di integrazione dello Stato, della società e dell'UE nel quadro e sulla base dei diritti del cittadino e dell'uomo, ma affida le funzioni dell'integrazione anche a specifiche competenze e azioni

¹⁷ L'importante modifica alla disciplina sull'asilo è stata introdotta attraverso il cd. *Asylkompromiss* (3 maggio 1993), che ha proceduto ad una modifica dell'art 16a del *Grundgesetz* e dell'*Asylverfahrensgesetz*. Cfr. BVerfGE 94, 49 ss. che ritiene, peraltro, il diritto di asilo politico non coperto dalle garanzie costituzionali della dignità umana.

¹⁸ Ad oggi è il Regolamento (UE) n. 604/2013 (cd. Dublino III) che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide.

politiche¹⁹. A questo riguardo, le cose si complicano per il fatto che in uno Stato federale l'integrazione non può essere lasciata al centro, ma è oggetto di particolari forme di cooperazione nel 'federalismo dell'integrazione'²⁰. Sin dal 2007 esiste una conferenza dei ministri dell'integrazione che svolge il monitoraggio sugli indicatori di integrazione e ha generato, in cooperazione con associazioni degli enti locali, dei piani nazionali di azione per l'integrazione²¹.

La Federazione ha competenze legislative esclusive in materia di cittadinanza, libera circolazione e anagrafe, terrorismo internazionale e cooperazione delle polizie e con i servizi segreti (art. 73 co. 1 nn. 2,3, 9a, 10). Ha inoltre competenze legislative concorrenti in materia di stranieri e rifugiati (art. 74 co. 1 nn. 4, 6) e nei campi socio-economici dove è opportuno assicurare 'condizioni di vita equivalenti' per l'intero territorio federale (art. 72 co. 2).

L'integrazione dei migranti è tuttavia anche in larga misura oggetto di discipline regionali. Ad es. la pubblica sicurezza, il diritto degli enti locali e l'organizzazione delle amministrazioni regionali, la scuola, i rapporti con le confessioni e le altre materie culturali, la pianificazione territoriale e l'edilizia popolare, ed in parte anche la sanità, sono competenze prevalentemente regionali. Anche in base alla propria competenza residuale, numerosi *Länder* si sono dati proprie leggi di integrazione (cfr. *infra* par. 6).

Per quanto riguarda le competenze amministrative, la Costituzione riserva alla Federazione solo i servizi esterni, le autorità della guardia federale di frontiera, gli uffici centrali dei servizi di *intelligence* e della

¹⁹ Anche in questo caso si richiama la nota 1.

²⁰ Cfr. da ultimo F. Gesemann, R. Roth, *Integration ist (auch) Ländersache*, 2a ed. Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin, 2015, 22 ss., testo all'indirizzo <<http://library.fes.de/pdf-files/dialog/10528-version-20140317.pdf>> (09/2017).

²¹ Cfr. il 'programma di integrazione su scala federale' (2010) di cui all'art. 45 della legge federale sul soggiorno: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Integrationsprogramm/bundesweitesintegrationsprogramm.pdf?__blob=publicationFile> (09/2017); il piano nazionale di integrazione concordato con i Länder nel 2012 <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Artikel/2007/07/Anlage/2007-10-18-nationaler-integrationsplan.pdf?__blob=publicationFile&v=2> (09/2017) nonché il più recente piano di integrazione del ministero federale per la famiglia del 2015, gli anziani, le donne e la gioventù del 2015 <www.bmfsfj.de/integrationsplan> (09/2017).

polizia giudiziaria, le forze armate, il traffico aereo e ferroviario e la navigazione, le poste e telecomunicazioni. In relazione alle proprie competenze legislative (art. 87 co. 3), la Federazione ha inoltre istituito un Ufficio per i rifugiati e richiedenti asilo, nel 2005 ha trasformato in ‘Ufficio federale per migrazione e rifugiati’ (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*) che fa capo al Ministro Federale degli Interni e cui spetta, tra l'altro, il riconoscimento dell'asilo politico, l'informazione dei migranti, l'organizzazione dei corsi di integrazione, le attività finalizzate a prevenire la radicalizzazione religiosa. L'accoglienza dei rifugiati avviene sulla base di una chiave di ripartizione degli oneri finanziari, concordata tra i *Länder* nell'immediato dopoguerra (*Königsteiner Schlüssel*). Tale ripartizione, che si fonda per due terzi sul gettito finanziario e per un terzo sui numeri della popolazione, è messa in dubbio soprattutto dai *Länder* più ricchi e dalle città e province (*Kreise*) maggiormente sofferenti, ma non è tuttora oggetto di controversie costituzionali²².

5. L'integrazione politica nella cittadinanza nazionale

Fa parte delle politiche dell'integrazione tradizionali la legislazione sulla cittadinanza (*Staatsangehörigkeitsgesetz*, StAG), di competenza federale. La legge federale per la riforma del diritto di cittadinanza del 15 luglio 1999 ha sancito accanto all'acquisto *per jus sanguinis*, adozione, naturalizzazione (infra) e riconoscimento di fatto²³ anche un'ulteriore fattispecie di *jus soli*²⁴.

²² Per un sunto del dibattito in merito alla ripartizione delle quote di migranti e dei problemi finanziari connessi, v. W. Geis, A.K. Orth, *Flüchtlinge regional besser verteilen. Ausgangslage und Ansatzpunkte für einen neuen Verteilungsmechanismus*, Robert Bosch Stiftung, 2016, testo all'indirizzo <http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/IW_Gutachten_Regionale_Verteilung_von_Fluechtlingen.pdf> (09/2017); C-A. Hummel, M. Thöne, *Finanzierung der Flüchtlingspolitik. Für eine ausgewogene Finanzierung der Flüchtlingsleistungen bei Bund, Ländern und Kommunen*, Robert Bosch Stiftung, 2016, testo all'indirizzo <http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/FiFo_Studie_Finanzierung_Fluechtlingspolitik.pdf> (09/2017).

²³ Art. 3 co. 2 StAG: riconoscimento erroneo da parte delle autorità per almeno 12 anni.

²⁴ BGBl. I S. 1618.

Dal 1° gennaio 2000 acquisiscono la cittadinanza tedesca *ope juris* anche i figli nati in Germania da genitori stranieri, purché almeno uno dei due vi abbia risieduto abitualmente e legalmente da almeno otto anni e sia titolare di un diritto di soggiorno a tempo indeterminato (§ 4 co. 3 StAG). A differenza del modello francese, l'acquisizione della cittadinanza per nascita sul suolo tedesco non presuppone una nascita anche del genitore sul territorio nazionale, diventando un premio per una fattispecie di integrazione costituita dall'immigrazione e dal soggiorno legittimo e costante sul territorio che fa presumere una sufficiente integrazione socioculturale.

In virtù di una disposizione transitoria, anche circa 50.000 fanciulli nati in Germania prima del 2000 da genitori stranieri che rispondevano alle condizioni previste dalla legge e che non avevano ancora compiuti 10 anni poterono acquistare la cittadinanza tedesca alle condizioni su espresse, (§ 40b StAG).

Tutti i figli di stranieri acquistano in questo modo la cittadinanza tedesca come seconda cittadinanza. Tuttavia, il legislatore del 1999 aveva imposto un obbligo di opzione: i giovani dovevano dichiarare entro il ventitreesimo anno di vita se intendessero conservare la cittadinanza tedesca, rinunciando ad ogni altra cittadinanza. In caso di mancato esercizio dell'opzione, i titolari di una doppia cittadinanza perdono la cittadinanza. Tale modello di opzione che fondava la cittadinanza essenzialmente sulla volontà fu criticato perché richiedeva ai giovani una forte capacità di decisione.

Nel 2007 il divieto della doppia cittadinanza fu abolito per i cittadini di Stati membri dell'EU e per la Svizzera, con l'effetto che oggi sono ben 4,5 milioni i cittadini tedeschi con una seconda cittadinanza. Il *Bundesverfassungsgericht*, pur rispettando l'indirizzo politico secondo il quale la doppia cittadinanza creava conflitti di lealtà, aveva da tempo negato ogni fondamento costituzionale ed internazionale di tale divieto²⁵.

Ma l'obbligo di opzione è stato sostanzialmente abolito, quando, nel 2014, dal suo campo di applicazione sono stati esentati coloro che si possono considerare 'cresciuti' in Germania, cioè i giovani che entro il 21° anno di vita hanno soggiornato per almeno 8 anni in Germania, frequentato per almeno 6 anni una scuola o acquisito un titolo di stu-

²⁵ BVerfGE 37, 217 ss.

dio o una formazione professionale in Germania. Sono esentati inoltre coloro che risultano avere un 'equiparabile stretto legame' (*vergleichbar enger Bezug*) con la Germania e per i quali l'esercizio dell'obbligo di opzione causerebbe, secondo le circostanze del caso, una 'particolare sofferenza' (*besondere Härte*). Anziché optare per l'una o l'altra cittadinanza, al giovane può essere anche – su richiesta tempestiva – concessa la conservazione della cittadinanza straniera se gli risulta impossibile o insopportabile la perdita della cittadinanza e comunque tollerabile la cittadinanza multipla (art. 29 StAG).

La legge sull'immigrazione del 2004 aveva trasferito anche la disciplina del diritto di naturalizzazione nella legge sulla cittadinanza, successivamente, riformata dalla legge di attuazione delle direttive dell'Unione Europea in materia di diritto d'asilo e di soggiorno del 19 agosto 2007. Oltre al coniuge straniero o partner in convivenza registrata di un cittadino tedesco, possono chiedere di essere naturalizzati gli stranieri che risiedono da 8 anni stabilmente e legalmente sul territorio (art. 10 StAG) se hanno diritto a un soggiorno a tempo indeterminato, se sono in grado di mantenere se stessi e i familiari a carico senza fare ricorso a sussidi o all'indennità di disoccupazione, se rinunciano ad altra cittadinanza diversa da quella degli Stati dell'UE, se non sono stati condannati a pene detentive o pecuniarie superiori a tre mensilità e se rispettano l'ordinamento libero e democratico stabilito della Legge Fondamentale Tedesca. Inoltre devono dimostrare una conoscenza della lingua tedesca equivalente al livello B1 o comunque adeguata alla loro età. Inoltre devono dimostrare la conoscenza dell'ordinamento sociale e giuridico tedesco e delle condizioni di vita in Germania attraverso un esame specifico (*Einbürgerungstest*). Gli stranieri che frequentano con successo un corso di integrazione (*Integrationskurs*) possono chiedere la naturalizzazione già dopo sette anni di soggiorno.

Nel 2009 il Parlamento tedesco ha approvato infine una riforma ulteriore che introduce la possibilità di revocare o annullare la naturalizzazione o l'autorizzazione a conservare la cittadinanza tedesca, qualora l'atto amministrativo sia stato ottenuto attraverso l'inganno, la minaccia o la corruzione o mediante il rilascio di informazioni false o incomplete.

Il diritto della cittadinanza resta tuttavia un cantiere della politica, anche perché di fatto molti cittadini dell'UE non hanno optato per una doppia cittadinanza e anche molti cittadini di Stati terzi non sono tanto interessati alla partecipazione politica, quanto piuttosto al consoli-

damento dei propri titoli di soggiorno²⁶. Da un lato, si chiede pertanto di abolire la doppia cittadinanza almeno fuori dall'UE, in particolare nei confronti della Turchia, ritenuta non foriera di integrazione sostenibile. Dall'altro lato si chiede di abolire l'esame della competenza culturale, lo *citizenship test*.

Nell'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, infatti, è stata presentata una relazione che evidenzia i problemi pratici di tali *test* rispetto alle esigenze di integrazione, non solo in merito alle concrete modalità di svolgimento del corso e dell'esame e, dunque, alla sua utilità pratica, ma anche alle potenziali discriminazioni che possono derivare ad alcune categorie di migranti, come quelli analfabeti²⁷.

6. *L'integrazione culturale nella società: il valore dei valori nelle leggi di integrazione*

Sin dal 2004, il legislatore federale ha incorporato l'integrazione dei migranti in norme giuridiche specifiche, secondo un principio che è stato riassunto nel motto: 'promuovere e pretendere' (*fördern und fordern*). Il § 43 della legge sul soggiorno offre al riguardo alcuni elementi concettuali:

²⁶ Cfr. W. Kluth, *Grundlagen und Strukturen eines Migrationsfolgenrechts*, in *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl)* 2016, 1086 ss.

²⁷ «There are, however, serious concerns that these tests may in fact be hindering integration and leading to exclusion. Pre-entry tests raise family rights issues and can be an obstacle to family reunification. Integration tests for migrants once in the host country can exclude migrants from enjoying secure residence rights. This may cause resentment in migrant communities and discrimination against certain groups of persons (in particular persons who may be illiterate or have low levels of education and are unable to pass such tests). There are also concerns that the primary purpose (or at least a predictable consequence) of these tests in a number of Member States is to cut down the number of migrants arriving or remaining in the countries concerned. If this is the case, these tests are not integration tests, and are a step backwards». Il documento è consultabile all'indirizzo <http://www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2013/amdoc11_2013TA.pdf> (09/2017).

- (1) L'integrazione degli stranieri viventi stabilmente e legalmente nel territorio federale nella vita economica, culturale e sociale nella Repubblica federale di Germania viene promossa e pretesa.
- (2) Gli sforzi di integrazione degli stranieri sono sostenuti da un'offerta base finalizzata all'integrazione (corso di integrazione). L'obiettivo del corso di integrazione è quello di trasmettere agli stranieri con successo la lingua, l'ordinamento giuridico, la cultura e la storia in Germania. In questo modo gli stranieri devono acquisire confidenza con le condizioni di vita nel territorio federale in misura tale da essere in grado di agire senza l'aiuto o la mediazione di terzi in tutti gli affari della vita quotidiana [...].

Tali obiettivi, concretizzano il concetto di integrazione in competenze linguistiche, ma anche in conoscenze del diritto federale e regionale non garantite nemmeno dalla scuola pubblica e in conoscenze di una non meglio precisata cultura e storia (al singolare) che non è 'della', ma radicata 'nella' Germania. La legge costruisce in questo modo una 'cultura guida' omogenea, peraltro ulteriormente delineabile da un regolamento del governo federale emanato senza approvazione del Consiglio federale (*Bundesrat*). L'esame deve verificare inoltre la sussistenza di una 'confidenza' (*Vertrauen*) con le condizioni di vita delle quali la legislazione federale garantisce l'omogeneità socioeconomica, le quali tuttavia sono anche condizionate da fatti di diffidenza degli autoctoni nei loro confronti.

Lo stesso Ufficio federale per la migrazione e i rifugiati (BAMF) gestisce attraverso numerosi uffici regionali decentrati l'affidamento dei corsi e la loro visibilità e controlla anche la valutazione dell'efficacia dei corsi di integrazione²⁸.

L'integrazione non si esaurisce tuttavia nell'attività dell'Ufficio federale, ma riguarda in vario modo anche le competenze dei *Länder*. Sin dal 2010, i *Länder* hanno aperto una propria legislazione dell'integrazione²⁹.

²⁸ Cfr. per le statistiche <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsatlas/migrationsatlas-2015-12.pdf?__blob=publicationFile>; per la prima valutazione (2006) <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Integrationskurse/Kurstraeger/Sonstige/abschlussbericht-evaluation.pdf?__blob=publicationFile> (09/2017).

²⁹ Cfr. J. Eichenhofer, *Integrationsgesetzgebung*, in *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* (ZAR) 2016, 251 ss.

La prima ‘legge di partecipazione ed integrazione’ del *Land* di Berlino, Stato-città, del 2010 si è posta l’obiettivo «di offrire a persone con uno sfondo di migrazione l’opportunità di una partecipazione in condizioni di parità di diritti in tutti gli ambiti della vita sociale e di precludere ogni forma di svantaggio o privilegio» ai sensi delle garanzie di non-discriminazione della costituzione federale e di quella del *Land* (§ 1 co. 1). L’integrazione è definita in un’ottica sia sistemica, sia sociale non già come un patto sociale ma come «processo che coinvolge l’intera società, il cui buon esito dipende dalla partecipazione di tutti i cittadini, donne e uomini. Un’integrazione di successo punta sia sull’offerta [di servizi] alla popolazione con sfondo di migrazione, sia sul loro impegno ad integrarsi» (§ 1 co. 2). La legge ha istituito un «comitato del *Land* per l’integrazione e la migrazione» ed incarica tutte le amministrazioni ad adoperarsi per gli obiettivi di «partecipazione paritaria e apertura interculturale». A parità di merito, le persone con sfondo di migrazione godono inoltre di una prelazione nell’assunzione in impieghi pubblici (§ 4 co. 3)³⁰.

La successiva ‘legge di partecipazione ed integrazione’ della Renania-Vestfalia del 2012, il più grande *Land* con il più alto tasso di rifugiati, condivide questa impostazione, ma punta anche su una partecipazione alla vita politica, specialmente a organi politici (§ 5), attraverso consulte, comitati e audizioni di rappresentanti (§ 10). Inoltre stabilisce una serie di obiettivi (§ 1) e principi (§ 2) che includono in particolare il valore della diversità culturale e il riconoscimento reciproco tra migranti e società accogliente. Negli enti locali del *Land* sono stati creati centri di integrazione (§ 7). L’integrazione di alcune categorie di rifugiati loro assegnati è resa compito obbligatorio dei Comuni (§ 12), da finanziare sulla base di trasferimenti forfettari pro capite (§ 14), con obblighi di relazione sugli esiti (§ 15).

La terza ‘legge di partecipazione ed integrazione’ del Baden-Württemberg del 2015, approvata da una maggioranza di governo verde-rossa all’interno di una legge per il «miglioramento della giustizia delle *chances*» (*Chancengerechtigkeit*), è una sintesi delle due precedenti. Viene ulteriormente precisato il concetto di integrazione: «L’integrazione è un

³⁰ <http://www.berlin.de/imperia/md/content/lb-integration-migration/publikationen/recht/partintg_bf.pdf?start&ts=1416488027&file=partintg_bf.pdf> (09/2017).

processo che coinvolge l'intera società e il cui buon esito dipende dalla collaborazione di tutti gli esseri umani. Il riconoscimento e il rispetto reciproco per tutti gli uomini di diversa provenienza nonché l'essere aperti ad altre culture hanno effetti favorevoli all'integrazione. (§ 3 co. 1)». Si aggiunge un elemento di pretesa, esplicitando l'attesa che tutte le persone «rispettino le leggi e riconoscano i valori base comuni tutelati dalla Legge fondamentale e dalla Costituzione del *Land*» (§ 3 co. 3).

La più recente e anche più controversa 'legge bavarese dell'integrazione', approvata il 9 dicembre 2016³¹ è assai diversa. La legge è preceduta da un lungo preambolo che esprime gli obiettivi educativi dei corsi di integrazione della Federazione ed è al contempo una sorta di giuramento di fedeltà ad una 'cultura guida' bavarese, tedesca ed europea³².

³¹ Il progetto di legge, approvato poi dal Landtag, è consultabile in <https://integrationsgesetzdotbayern.files.wordpress.com/2016/04/intgesetz_entwurf.pdf> (09/2017).

³² «La Baviera fa parte della nazione germanica con una comune lingua e cultura. È profondamente radicata nei valori e nelle tradizioni del comune occidentale cristiano e consapevole del contributo ebraico alla propria identità. La dignità dell'uomo, la libertà della persona, l'eguaglianza e la parità dei diritti di tutti gli esseri umani nonché il diritto di ogni singolo a una vita in autodeterminazione e responsabilità autonoma sono quale frutto dell'illuminismo la base che regge il nostro ordinamento giuridico e sociale. Il regime d'arbitrio nazionalsocialista, i crimini del terzo impero e gli orrori della seconda guerra mondiale hanno insegnato a noi che solo un governo del diritto orientato dai diritti fondamentali preclude terrore, dittatura e scissione ed è presupposto di pace e libertà. Ogni singolo ha pertanto il dovere di preservare il diritto e di essere leale nei confronti di popolo e costituzione, Stato e leggi. La costituzione democratica dell'organismo comune (*Gemeinwesen*) vincola a sua volta ogni potere statale alla voce del popolo. La solidarietà con i più deboli e bisognosi d'aiuto è un canone della comunità come di ogni singolo, ma presuppone nel contempo che in prima linea ognuno è obbligato di persona ad assumersi responsabilità per sé stesso e per i suoi e contribuirne il più possibile. La comunità può prestare solo quanto viene economicamente reso da tutti e può quindi aspettarsi il proprio contributo da ognuno. Tutta la Baviera riceve forma da usanze accresciute, costumi e tradizioni. Negli ultimi decenni è diventata così una nuova patria per molti che si sono qui inseriti e ambientati (*einleben*). La lunga lotta storica della nostra nazione e del nostro intero continente per unità, pace e libertà pone obblighi relativi all'eredità acquisita dell'intera Europa e all'obiettivo di un percorso europeo comune. Salvaguardare e proteggere questa impronta che forma l'identità del nostro Land (cultura guida) è lo scopo di questa legge».

Così la legge bavarese reinterpreta il principio ‘promuovere e pretendere’, sancendo esplicitamente un ‘dovere di integrazione’, non solo per i rifugiati, ma anche per quei cittadini tedeschi con background migratorio che non padroneggiano sufficientemente il tedesco, per cittadini dell’UE e gli stranieri di Stati terzi con titoli di soggiorno per finalità di lavoro (§ 2). Pertanto ridefinisce gli obiettivi di integrazione, non senza una punta polemica nei confronti degli indirizzi del governo federale, come segue:

La Baviera riconosce la propria responsabilità nei confronti di tutti coloro che provengono da altri Stati e che hanno trovato qui accoglienza a norma delle leggi o che chiedono protezione da guerra e prosecuzione. È obiettivo di questa legge offrire a queste persone aiuto ed assistenza per la durata del loro soggiorno, per facilitare la vita in un Paese inizialmente estraneo e sconosciuto (promozione dell’integrazione), ma di obbligarle nel contempo e nel quadro del proprio diritto di ospite, al rispetto indispensabile della cultura guida e pretendere a tal fine anche propri sforzi di integrazione (dovere di integrazione). Questo deve prevenire anche una pretesa eccessiva rispetto alla capacità di prestazione socio-integrativa ed economica del Land.

In questo modello di rafforzata educazione civica, i principi sono stati parzialmente tradotti in norme sanzionatorie. La formazione culturale diventa il principale strumento di promozione dell’integrazione, ma presuppone l’esatta identificazione del beneficiario, restando, ad esempio, escluso dal beneficio chiunque abbia distrutto i propri documenti d’identità. Per quanto riguarda il sostegno all’acquisizione delle competenze nei primi sei anni di soggiorno, è prevista inoltre la possibilità di esigere il rimborso dei costi da parte di colui «che per ragioni di cui risponde personalmente non riesce a raggiungere il livello linguistico atteso nell’ambito dell’erogazione concessa» (art. 4 co. 3). Coloro che negli ultimi 6 anni hanno soggiornato in Germania per almeno tre anni anche non consecutivi devono rimborsare le spese di traduzione ed interpretariato sostenute dalle pubbliche amministrazioni (art. 4 co. 4). I genitori di figli che non frequentano strutture di istruzione dell’infanzia devono sottoporre i propri figli a verifiche della propria competenza linguistica e obbligarli a frequentare corsi per colmare eventuali *deficit*. Tali obblighi sono sanzionabili con ammen-

de (art. 5 co. 2, 3, 6). Nelle scuole, gli allievi non madrelingua possono inoltre essere assegnati a classi separate (art. 7 co. 3).

A queste disposizioni si aggiungono alcune fattispecie che consentono sanzioni quasi-disciplinari, di 'polizia dell'integrazione', erogabili dalle autorità di pubblica sicurezza del *Land*:

Chiunque manifesta mediante violazioni ostentate di regole, ingiurie o altra condotta diretta verso l'esterno il proprio rifiuto dell'ordine di base liberale e democratico, specialmente il rispetto dei diritti umani concretizzati nella Legge Fondamentale, soprattutto il diritto della personalità a vivere e dispiegarsi liberamente e la parità giuridica di uomo e donna, può essere obbligato dalle autorità di pubblica sicurezza a sottoporsi a un corso di base sui valori di fondo, liberali e democratici, dell'ordinamento. Lo stesso vale in caso di rifiuto del monopolio statale della forza, dei rapporti tra religione e Stato, dell'educazione non violenta dei figli e della tutela dei minori o dell'osservanza del diritto tedesco penale, di matrimonio o di famiglia. La violazione dell'obbligo di frequenza è sanzionata con ammenda (art. 13 co. 1).

Con ammenda fino a cinquantamila euro viene sanzionato inoltre «chiunque pubblicamente, in un'assemblea o mediante la diffusione di scritti invita a ignorare l'ordinamento costituzionale vigente e a seguire un altro ordinamento giuridico non conforme con i relativi principi fondamentali» nonché chiunque assoggetta altri a un tale ordinamento o presta esecuzione o coazione alle norme e agli atti individuali che ne derivano (art. 14).

Al di là dei dubbi di costituzionalità che possono suscitare tali norme, la legge bavarese è anche una reazione alla 'legge federale sull'integrazione' (*Integrationsgesetz*) del 31 luglio 2016³³. In questo caso si tratta peraltro solo di una legge che modifica altre leggi e che non contempla un nuovo e completo modello giuridico di integrazione. Tuttavia, la legge serve, almeno simbolicamente, a una elaborazione dell'identità della società tedesca e ad una sua autocomprensione morale, circostanza che le ha permesso di essere considerata, almeno dalla parte socialdemocratica della maggioranza governativa, un primo passo ver-

³³ BGBl 2016 I 1639. Cfr. D. Thym, *Integration kraft Gesetzes? Grenzen und Inhalte des „Integrationsgesetzes“ des Bundes*, in ZAR, 2016, 241 ss.

so una vera e propria legge di immigrazione. Nell'insieme delle regole si possono scorgere sia elementi di maggiore promozione dell'integrazione, sia elementi di maggiore rigore e disciplina che consentono di collocarla in una posizione intermedia tra le leggi regionali più liberali e quella bavarese, ragione per la quale la legge ha collezionato non solo elogi, ma anche critiche.

Un'idea più generosa del legislatore federale, peraltro già anticipata nella legge per l'accelerazione del procedimento di riconoscimento di asilo politico del 20 ottobre 2015 (*Asylbewerberleistungsgesetz*), è quella di estendere la promozione dell'integrazione nel mondo del lavoro, finora riservata ai titolari riconosciuti di asilo, anche agli stranieri senza permesso di soggiorno, ma dai quali si può presumibilmente «attendere un soggiorno legale e permanente» (art. 132 *Sozialgesetzbuch*, SGB III), ovvero a quelle persone che hanno una «buona prospettiva di permanenza», prognosi che potrebbe essere definita anche in base alle quote di riconoscimento di asilo differenziate secondo i Paesi di provenienza.

Tali soggetti possono ricevere prestazioni che promuovono una loro formazione professionale se il loro soggiorno si protrae per almeno tre mesi. Dal momento in cui inizia la formazione professionale, il loro soggiorno può essere tollerato per la durata della stessa fino ad ulteriori sei mesi per concedere loro il tempo di cercare un lavoro. In caso di successo, i migranti riceveranno un permesso di soggiorno biennale prorogabile. Tali disposizioni sono state integrate da un programma triennale di 'provvedimenti per l'integrazione dei rifugiati', ma non va dimenticato che i richiedenti asilo politico, a norma della legislazione sociale vigente, possono sempre essere obbligati ad accettare le offerte di lavoro che sono loro proposte, sotto la pena, in caso di rifiuto, di non vedersi rinnovato il permesso di soggiorno.

Un'idea più rigorosa è il parziale passaggio all'obbligatorietà dei corsi di integrazione nei casi in cui lo straniero «non riesce a comunicare in modo semplice nella lingua tedesca», ovvero abbia necessità di competenze più elevate per rispondere alle esigenze del mercato del lavoro (§ 44 co. 1 n. 4 legge sul soggiorno). Viceversa sono esclusi dall'obbligo del corso coloro che partecipano ad una formazione professionale e coloro che hanno già partecipato a corsi di integrazione in altri Paesi dell'UE. La partecipazione può essere coattata e l'abbandono può comportare un obbligo di rimborso spese. Il diritto di partecipare ai corsi cessa peraltro già dopo un anno, a meno che lo straniero non sia stato impossibilitato a frequentarlo.

Uno degli aspetti più controversi dell'*Integrationsgesetz* è una norma che è stata anticipata dalla sentenza della Corte di giustizia europea del 1 marzo 2016 (Alo e Osso)³⁴, e che permette di restringere la libertà di scelta del luogo di residenza dei rifugiati o dei titolari di protezione sussidiaria. Tali stranieri, nel caso in cui essi stessi o i figli minori non lavorino, non siano impegnati in un processo di apprendimento lavorativo o non frequentino una scuola, devono risiedere nel *Land* al quale sono assegnati e, se occupano una struttura di prima accoglienza, devono accettare come residenza quella assegnata entro sei mesi come abitazione, a meno che si opponga un interesse pubblico alla «promozione della sua integrazione sostenibile» (§ 12a co. 1-2 legge sul soggiorno). Per lo stesso motivo o per prevenire emarginazioni possono essere anche imposti obblighi o divieti di residenza, questi ultimi soprattutto rispetto a quei quartieri o quelle aree nelle quali non è frequente l'uso della lingua tedesca (co. 3-4).

Non è possibile in questa sede entrare più nei dettagli di queste leggi di integrazione e valutare l'efficacia e le criticità dei tagli alle prestazioni sociali. Va osservato semplicemente che le leggi sull'integrazione cercano un difficile equilibrio tra offerta di prestazioni a carico della società e richiesta di prestazioni individuali a carico dei migranti, ma possono anche produrre effetti di deterrenza o attrazione della migrazione stessa. Più facilmente possono promuovere, più difficilmente effettivamente governare l'integrazione.

7. L'integrazione simbolica dell'Islam

Ha suscitato vivaci polemiche l'affermazione dell'ex Presidente federale Christian Wulff in un discorso celebrativo dei vent'anni della riunificazione nel 2010 secondo la quale di fronte alla storia cristiana-

³⁴ È la nota sentenza del 1 marzo 2016 delle cause riunite C-443/14 e C-444/14 Kreis Warendorf / Ibrahim Alo e Amira Osso / Region Hannover. La Corte di Lussemburgo ha riconosciuto che lo Stato può, in parziale deroga a quanto disposto dalla Direttiva 2011/95/UE, imporre un obbligo di residenza ai beneficiari della protezione sussidiaria qualora essi siano maggiormente esposti a difficoltà di integrazione rispetto ad altre persone non aventi la cittadinanza dell'UE e residenti legalmente nello Stato membro che ha concesso tale protezione.

ebraica «ora anche l'Islam appartiene alla Germania»³⁵. In questo testo, il Presidente aveva peraltro biasimato le tre bugie sulle quali si è fondata, per lungo tempo, la convinzione della Germania nei confronti delle proprie politiche di integrazione: la permanenza temporanea dei *Gastarbeiter*, la (negazione di una) realtà strutturale dell'immigrazione e un cieco affidamento al multiculturalismo che nega i problemi dell'assistenzialismo, della criminalità, del maschilismo e del rifiuto di formazione da parte dei migranti.

Ma se l'integrazione politica non può che essere laica, va sottolineato che quella sociale richiede, invece, il pieno riconoscimento del nuovo pluralismo religioso che caratterizza non solo il piano dei Paesi appartenenti al Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea, ma anche la realtà nazionale della Germania odierna, alla cui riunificazione hanno peraltro contribuito principalmente le confessioni cristiane.

A differenza della Svizzera (e nel rispetto dello *jus cogens* internazionale), la Germania non ha vietato la costruzione di minareti, anche se a differenza della Francia non ha neanche sovvenzionato la costruzione di moschee. A differenza della Gran Bretagna non sono stati creati *Muslim Arbitration Tribunals*, ma a differenza dell'Italia, in Germania sono state stipulate a livello regionale una serie di intese con le comunità islamiche, disciplinando anche l'insegnamento della religione islamica nelle scuole pubbliche.

Esiste a livello federale sin dal 2006 un dialogo costante nella *Deutsche Islam Konferenz* (DIK), la conferenza tedesca dell'Islam, cui partecipano, oltre al Ministro federale degli interni, anche le Conferenze dei Ministri e le associazioni degli enti locali. La Conferenza serve a prevenire conflitti interculturali e si è occupata in questa legislatura soprattutto del *welfare*, focalizzando nel 2016 in particolare il sostegno pubblico a progetti di assistenza ai rifugiati³⁶.

In questo panorama si inserisce il tema caldo del velo.

In passato la Corte costituzionale tedesca aveva già accertato l'incostituzionalità del divieto di portare il velo imposto da una legge del

³⁵ <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Christian-Wulff/Reden/2010/10/20101003_Rede.html> (09/2017).

³⁶ Cfr. i documenti presenti su http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Gesellschaft-Verfassung/Deutsche-Islam-Konferenz/Projektfoerderung-Flucht-Islam/projektfoerderung-flucht_node.html (09/2017).

Baden-Württemberg agli insegnanti delle scuole pubbliche, lasciando tuttavia qualche spazio a speculazioni e controversie sui limiti entro i quali potrebbe essere ammissibile un simile divieto³⁷.

Nel 2007, la Corte costituzionale bavarese aveva ritenuto conforme alla Costituzione la normativa bavarese secondo la quale «simboli esteriori e vestiti che manifestano una convinzione religiosa non possono essere indossati da insegnanti a lezione, se i simboli o vestiti possono essere interpretati da parte delle allieve e degli allievi o dei genitori anche come espressione di una posizione incompatibile con i valori costituzionali fondamentali e con gli obiettivi dell'istruzione sanciti dalla Costituzione, inclusi i valori di formazione e di cultura cristiana»³⁸. Tutto dipendeva quindi dalla prassi, e la conflittualità non accennava a scemare.

Il legislatore della Renania-Westfalia aveva inserito nella propria legge sulla scuola un paragrafo che vietava esplicitamente 'manifestazioni di religiosità', una clausola generica apparentemente destinata a garantire la neutralità dell'insegnante come funzionario pubblico cui è vietato abusare della libertà di insegnamento per indottrinare i propri studenti. Gli insegnanti che avessero continuato a portare il *chador*, sarebbero stati diffidati e, in caso di ripetuta violazione, licenziati. In un caso, il licenziamento era stato confermato in tutti i tre gradi della giurisdizione del lavoro³⁹.

³⁷ BVerfGE 108, 282ss. Cfr. J. Luther, *Il velo scoperto dalla legge: profili di giurisprudenza costituzionale comparata*, in S. Ferrari (a cura di), *Islam ed Europa*, Carocci, Roma 2006, pp. 78 ss.

³⁸ VerfGH Bayern, decisione del 15. 1.2007, Vf. 11-VII-05, <<http://www.bayern.verfassungsgerichtshof.de/11-VII-05-Entscheidung.htm>>; cfr. anche la successiva decisione della corte di giustizia amministrativa del Baden-Württemberg, <http://lrbw.juris.de/cgi-bin/laender_rechtsprechung/document.py?Gericht=bw&nr=10214> (09/2017).

³⁹ L'art. 57 della legge regionale della Renania-Vestfalia, approvata nel 2006 [Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Schulgesetz NRW – SchulG)] vietava infatti agli insegnanti di mostrare simboli esteriori che manifestino una determinata posizione politica, religiosa, ovvero una particolare concezione del mondo, «che siano idonei a minacciare o turbare la neutralità del Land nei confronti degli studenti e dei genitori, ovvero l'armonia scolastica con riguardo alla politica, alla religione, alla concezione del mondo». Un'insegnante di religione musulmana, per bypassare il divieto, si era presentata a lavoro con un berretto e un maglione a collo alto. Alle ripetute richieste del direttore scolastico si era rifiu-

Ma una più recente sentenza costituzionale della Corte costituzionale federale di Karlsruhe del 27 gennaio 2015 ha dichiarato incostituzionale il licenziamento e annullato tutte le sentenze⁴⁰.

La motivazione chiarisce che la libertà religiosa include anche la libertà di rispettare un precetto religioso ritenuto vincolante, come quello di coprire la faccia con un velo. Un divieto generalizzato di una tale condotta motivata solo con una sua astratta pericolosità per la pace sociale della scuola o per la neutralità statale di una scuola pubblica sarebbe sproporzionata. Sulla base di un'interpretazione restrittiva orientata alla Costituzione, la legge deve essere interpretata solo come autorizzazione di divieti fondati su un pericolo sufficientemente concreto per altri beni giuridici. Solo se in particolari scuole o distretti scolastici si creano situazioni di conflitto sostanziale sulla condotta religiosa concreta in un numero rilevante di casi, si potrà riconoscere un bisogno concreto di divieti adeguatamente generalizzati, cioè riferiti a tutti i simboli potenzialmente pericolosi, per tali scuole o distretti scolastici.

La successiva decisione del 18 ottobre 2016 ha applicato le stesse massime anche al caso di una educatrice in una scuola materna comunale nel Baden-Württemberg, il cui licenziamento era stato motivato dal rifiuto di togliersi il velo al lavoro e confermato dai giudici del lavoro⁴¹.

Le controversie sul velo, tuttavia, non si sono spente. Il Ministro federale degli Interni, Thomas De Maizière e gli altri Ministri degli Interni dei *Länder* guidati del partito della maggioranza governativa (CDU/CSU) hanno concordato l'istituzione di divieti di forme di velo completo, del tipo *Niqab* e *Burqa*, in una serie di situazioni particolari. Mentre il Ministro ha accennato a un divieto alla guida di autoveicoli, alcuni Governi dei *Länder* hanno sollecitato, nel *Bundesrat*, un divieto da applicarsi durante le udienze giudiziarie, e ai riti dei matrimoni civili. Il governo sembra intenzionato a vietarlo, in linea generale, anche nei confronti di tutti i funzionari pubblici, perché il velo potrebbe ostacolare le comunicazioni d'ufficio, oltre che compromettere la cul-

tata di togliersi tali indumenti. Licenziata, la donna si era successivamente rivolta alla giurisdizione del lavoro (*Arbeitsgerichts Düsseldorf, Landesarbeitsgerichts Düsseldorf, Bundesarbeitsgerichts*) che però non aveva accolto l'istanza.

⁴⁰ BVerfGE 138, 296 ss.

⁴¹ BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 18. Oktober 2016 – 1 BvR 354/11 – <http://www.bverfg.de/e/rtk20161018_1bvr035411.html> (09/2017).

tura della ‘trasparenza’ delle pubbliche amministrazioni. Si potrebbe anche pensare ad estendere tale divieto per gli esami universitari e di Stato, purché si possano sempre individuare dei pericoli concreti tali da consentire un bilanciamento tra i sacrifici e i benefici di simili divieti.

Anche sommando molti divieti puntuali, resterebbe tuttavia probabilmente preclusa la via di un divieto generalizzato di portare tali forme di velo totale in pubblico. La disapprovazione morale non deve necessariamente tradursi in divieto giuridico, perché resta innanzitutto una virtù repubblicana e civile mostrare liberamente il volto ed affrontare gli altri a viso aperto, consentendo loro di leggere anche le espressioni del viso. Lo Stato costituzionale deve scommettere sulla capacità di dissuasione e di convincimento delle proprie autorità e dei propri cittadini anche nei confronti dei migranti affinché tutti si riconoscano in un modello di condotta trasparente e responsabile, senza degradazione del viso della donna a semplice ‘velina’. Si potrebbe dire che l’essere non velato è il *Leitbild*, cioè un’immagine guida del cittadino impressa nel diritto pubblico delle nostre nazioni civili europee. Per renderlo efficace conviene più convincere moralmente che vincere con l’esecuzione forzata di un divieto.

8. Chiusure e aperture dei confini dello Stato in una società meno sedentaria

Le politiche di integrazione in Germania sin qui ricostruite ed analizzate sono state oggetto di riflessione anche del convegno annuale dei giuristi di lingua tedesca del 2016 dedicato agli ‘sconfinamenti’ (*Grenzüberschreitungen*), riferiti da un lato alle ‘migrazioni’, dall’altro lato alla ‘deterritorializzazione’ del diritto pubblico. Per quanto riguarda il diritto delle migrazioni, le politiche di integrazione sono state analizzate sia sotto l’aspetto del governo ‘multilivello’ delle migrazioni, sia sotto il profilo della diversificazione di status dei migranti, sia infine (soprattutto) sotto il concetto di ‘diritto delle conseguenze delle migrazioni’ (*Migrationsfolgenrecht*) che non è un semplice diritto amministrativo dell’integrazione dei migranti⁴².

⁴² Le idee che seguono sono ispirate dalle relazioni eccellenti, in particolare da quella di D. Thym, e dai dibattiti, in corso di pubblicazione nelle *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* (VVDStRL).

Le migrazioni mettono infatti sempre di più a rischio la coesione e l'ordine sociale dello Stato oltre che dell'Unione Europea. Lo Stato sociale tradizionale garantisce sicurezza sociale solo all'interno, anche se i diritti sociali presuppongono per lo più soltanto una residenza. Lo Stato multiculturale deve invece trovare nuovi equilibri di chiusura ed apertura nel proprio diritto delle migrazioni e nella legislazione sociale, equilibri anche tra i poteri di esclusione e di inclusione che ne caratterizzano l'odierna sovranità.

A questo riguardo assume una rilevanza notevole un'altra controversia politica e costituzionale che ha toccato i giuristi tedeschi all'inizio del 2016, quella sul dovere dello Stato di difendere le frontiere. Il *Ministerpräsident* della Baviera, Horst Seehofer, aveva minacciato un ricorso per conflitto di attribuzione per costringere la Federazione a presidiare militarmente il confine con l'Austria attraversato da migliaia di rifugiati, prevalentemente siriani e un'azione penale contro 'i responsabili', lamentando una violazione del principio dello Stato di diritto. Il parere dell'ex giudice costituzionale Udo Di Fabio sostiene che la Costituzione presuppone una sovranità territoriale con la capacità di controllo delle persone che entrano nel territorio⁴³. Né il diritto internazionale, né la Legge Fondamentale garantiscono un diritto di ingresso di vittime di guerra e apolidi non contingentato nel territorio dello Stato. Se il sistema di controllo dei confini esterni dell'UE diventa anche solo temporaneamente inefficace, spetta al Governo federale compiere tutti gli atti necessari, anche ricorsi per violazione dei trattati, per ripristinare la tutela dei confini. Il principio di lealtà federale legittimerebbe anche i Governi regionali a sollevare conflitti di attribuzione davanti al giudice costituzionale⁴⁴.

Il parere avrebbe potuto citare anche la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana che si è spinta a dichiarare, con uno stile forse

⁴³ U. Di Fabio, *Migrationskrise als föderales Verfassungsproblem. Gutachten* per il Land Baviera (8 gennaio 2016), testo all'indirizzo <http://www.bayern.de/wp-content/uploads/2016/01/Gutachten_Bay_DiFabio_formatiert.pdf> (09/2017). Cfr. anche i contributi al volume di O. Depenheuer, C. Grabenwarter (a cura di), *Der Staat in der Flüchtlingskrise*, Schönningh, Paderborn 2016.

⁴⁴ Sul punto v. anche A. Gatti, *La dottrina tedesca in tema di forma di governo*, in DPCE *online*, 3, 2016, nel cui § 7 si riporta anche lo scontro giuridico-istituzionale tra Land Baviera e governo federale sui poteri dello Stato e la ripartizione dei compiti.

un po' paternalistico, che «lo Stato non può infatti abdicare al compito, ineludibile, di presidiare le proprie frontiere»⁴⁵.

Al parere è stato obiettato che la decisione sull'apertura o chiusura per rifugiati, senza previo contingentamento, non è necessariamente una rinuncia involontaria, piuttosto un esercizio della sovranità fondata su una previsione di capacità di integrazione politicamente controversa. Il presunto fallimento del sistema normativo Schengen/Dubliino non consente la disapplicazione di norme che hanno comunque come *ratio* principale la garanzia del diritto di asilo attraverso esami individuali delle richieste e vietano respingimenti *in orbita*⁴⁶.

Se il giudice costituzionale, quindi, non può comandare la chiusura dei confini dello Stato, questo non significa che il Governo non debba rispondere politicamente delle politiche di integrazione nazionale ed europea e della concessione di accoglienza umanitaria. L'evocazione teatrale di un 'colpo di Stato umanitario' che avrebbe sacrificato la sovranità sull'altare di una eccessiva sentimentalità umanitaria⁴⁷ non può nascondere il bisogno di efficienza amministrativa nei servizi di accoglienza dei profughi che hanno il diritto di emigrare e di ritornare nel proprio Paese.

Il diritto dei cittadini di eleggere un governo democratico capace di decidere, tuttavia, non va confuso con un diritto alla chiusura dei confini. Fin quando si riconosce un diritto all'asilo e al rifugio, nonché un diritto al ricongiungimento familiare, l'ingresso nel territorio non può essere impedito o contingentato. L'accoglienza umanitaria ulteriore è una decisione politica del Governo alla quale si risponde solo nella dialettica democratica, non attraverso una 'censura' della Costituzione, o attraverso la promozione di velleitarie azioni penali a difesa di un principio non concretizzato nemmeno da norme di natura penale.

Le Costituzioni europee sono fatte per una società non più prevalentemente sedentaria e hanno definitivamente superato l'idea di una

⁴⁵ Sent. n. 353/1997. Cfr. M. Cartabia, *Gli "immigrati" nella giurisprudenza costituzionale: titolari di diritti e protagonisti della solidarietà*, in C. Panzera et al., *Quattro lezioni sugli stranieri*, Jovene, Napoli, 2016, pp. 14 ss.

⁴⁶ Cfr. J. Bast, C. Moellers all'indirizzo <<http://verfassungsblog.de/dem-freistaat-zum-gefallen-ueber-udo-di-fabios-gutachten-zur-staatsrechtlichen-beurteilung-der-fluechtlingskrise/>> (09/2017).

⁴⁷ La parola *humanitärer Staatsstreich* fu coniata nel convegno di Linz da Josef Isensee (Bonn).

denizenship dei migranti che siano radicalmente esclusi dalle decisioni politiche che li riguardano. Il mantenimento delle libertà di circolazione esige tuttavia non tanto una ‘de-territorializzazione’ del diritto, quanto piuttosto una elasticità dei confini nel tempo. Dal punto di vista della Germania di Berlino, gli elementi di esclusione caratterizzanti la sovranità non si ritrovano oggi nella costruzione di muri e misure di controllo poliziesco del turismo, piuttosto in una capacità reale di rimpatrio di migranti ai quali non può essere riconosciuto un diritto al soggiorno permanente. Tale capacità dovrebbe includere anche sanzioni nei confronti degli Stati di origine che non cooperano.

In ogni caso, la sovranità si gioca poi nelle politiche di integrazione. Senza immigrazione, la società tedesca perderà nel prossimo decennio circa quattro milioni di posti di lavoro. A differenza della Francia e del Regno Unito, la Germania deve ancora imparare come investire nell’immigrazione, trasformando i migranti in lavoratori. Una società non più sedentaria, aperta alla migrazione, deve imparare a discutere e negoziare le norme dell’integrazione.

La capacità di integrazione è, in ultima analisi, una capacità civica dei cittadini e dei migranti non facile da acquisire. Non a caso, le leggi di integrazione puntano sulla formazione culturale e, *in primis*, sull’integrazione scolastica. Un esempio positivo di sovranità mite, basata sulle capacità di *governance* e di integrazione personale che svolgono le supreme cariche dello Stato, viene offerto quando il Presidente federale o il Cancelliere consegnano l’annuale premio per la migliore scuola della Germania. Tradizionalmente la valutazione delle scuole si limita al rendimento agli esami (soprattutto nell’ambito della valutazione PISA⁴⁸). Ai fini dell’assegnazione del premio, il rendimento è solo uno dei criteri accanto ad altri che valorizzano maggiormente la capacità di integrazione sociale: valorizzazione della diversità, qualità didattica, responsabilità sociale, qualità di clima, vita e capacità di relazioni esterne, capacità di apprendimento nell’auto-organizzazione⁴⁹.

⁴⁸ Il Programma per la valutazione internazionale dell’allievo (*Programme for International Student Assessment – PISA*) è una indagine internazionale promossa dall’OCSE nata con lo scopo di valutare con periodicità triennale il livello di istruzione/formazione degli adolescenti dei principali Paesi industrializzati.

⁴⁹ <<http://schulpreis.bosch-stiftung.de/content/language1/html/53139.asp>> (09/2017).

Le politiche di integrazione qui esaminate sono, in ultima conclusione⁵⁰, un processo di apprendimento e di formazione di un'identità alla ricerca di un equilibrio dei meccanismi di apertura e chiusura della società europea.

Riferimenti bibliografici

Alings R., *Monument und Nation. Das Bild vom Nationalstaat im Medium Denkmal. Zum Verhältnis von Nation und Staat im deutschen Kaiserreich 1871-1918*, de Gruyter Verl., Berlin 1996.

Bade K.J., *Ausländer- und Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Grundprobleme und Entwicklungslinien*, Friederich Eber Stiftung, 2001, testo all'indirizzo <<http://library.fes.de/fulltext/asfo/01011002.htm>>.

Baumann Z., *Strangers at Our Door*, Polity Press, Cambridge 2016 (trad. ted. *Die Angst vor den Anderen*, Suhrkamp, Berlin 2016).

Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, *Neue Potenziale, Zur Lage der Integration in Deutschland*, Berlin, 2014, testo all'indirizzo <<http://www.berlin-institut.org/publikationen/studien/neuepotenziale.html>> (09/2017).

Brehmer S., *Das Tragen von religiösen Symbolen als Kündigungsgrund*, Grin, Berlin 2014.

Bundesamt für Migration, Flüchtlinge und Integration, *11. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Teilhabe, Chancengleichheit und Rechtsentwicklung in der Einwanderungsgesellschaft Deutschland*, Publikationsversand der Bundesregierung, Berlin 2016.

Bundesministerium des Innern, *Migration und Integration: Aufenthaltsrecht, Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland*, Publikationsversand der Bundesregierung, Berlin 2014.

Cartabia M., *Gli "immigrati" nella giurisprudenza costituzionale: titolari di diritti e protagonisti della solidarietà*, in C. Panzera et al., *Quattro lezioni sugli stranieri*, Jovene, Napoli 2016, pp. 14 ss.

⁵⁰ Per ulteriori prospettive di comparazione cfr. T. Gross, *Einwanderungspolitiken im Vergleich – Erwartungen an ein Einwanderungsgesetz in Deutschland*, in ZAR 2015, pp. 262 ss.

- DGB-Bildungswerk Bund, *Menschen mit Migrationshintergrund*, in *Forum Migration Newsletter*, 0, 2010.
- Denninger E., *Cosa significa 'integrazione'? Gli immigrati nell'esperienza tedesca*, in *Dir. Pubbl.*, 2, 2014.
- Deppenheuer O., Grabenwarter C. (hrsg.), *Der Staat in der Flüchtlingskrise. Zwischen gutem Willen und geltendem Recht*, Schöningh, Bielefeld 2016.
- Di Fabio U., *Migrationskrise als föderales Verfassungsproblem*, in *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 4, 2015, pp. 517-541.
- Di Fabio U., *Schwankender Westen. Wie sich ein Gesellschaftsmodell neu erfinden muss*, C.H. Beck, München 2015.
- Eichenhofer J., *Integrationsgesetzgebung*, in *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR)*, 2016, pp. 251 ss.
- Foroutan N., *Identity and (Muslim) Integration in Germany*, Migration Policy Institute, Washington D.C. 2013.
- Gaertner K., Saad F., *Ziemlich deutsche Betrachtungen aus dem Einwanderungsland Deutschland*, Bundeszentrale für politische Bildung, Berlin 2016.
- Gatti A., *La dottrina tedesca in tema di forma di governo*, in *Dir.pubbl. comp. ed eur. on-line*, 3, 2016.
- Geis W., Orth A.K., *Flüchtlinge regional besser verteilen. Ausgangslage und Ansatzpunkte für einen neuen Verteilungsmechanismus*, Robert Bosch Stiftung, 2016, testo all'indirizzo <http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/IW_Gutachten_Regionale_Verteilung_von_Fluechtligen.pdf> (09/2017).
- Gerhardt O., *Muslimen in Deutschland, Problemantiken der Integration*, Grin, München 2013.
- Gesemann F., Roth R., *Integration ist (auch) Ländersache*, 2a es. Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin, 2015.
- Gieser B., *The trauma of the Perpetrators: the Holocaust as the Traumatic Reference of German National Identity*, in *Cultural Trauma and Collective Identity*, University of California Press, 2012.
- Gross T., *Einwanderungspolitiken im Vergleich – Erwartungen an ein Einwanderungsgesetz in Deutschland*, in *ZAR* 2015, pp. 262 ss.
- Haerberle P., *Erziehungsziele und Orientierungswerte im Verfassungsstaat*, Alber, Freiburg 1981.
- Habermas J., *Die Einbeziehung des Anderen*, Suhrkamp, Frankfurt a.M. 1996 (trad. it. *L'inclusione dell'altro*, Feltrinelli, Milano 1998).

- Hailbronner K., Renner G. (a cura di), *Staatsangehörigkeitsrecht*, C.H. Beck, München 2017.
- Heller H., *Staatslehre* (ed. orig. 1934), Mohr, Tübingen 1983.
- Hummel A., Thöne M., *Finanzierung der Flüchtlingspolitik. Für eine ausgewogene Finanzierung der Flüchtlingsleistungen bei Bund, Ländern und Kommunen*, Robert Bosch Stiftung, 2016, testo all'indirizzo <http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/FiFo_Studie_Finanzierung_Fluechtlingspolitik.pdf> (09/2017).
- Joffe J., *Verfassungspatriotismus: Wrong Concept, Right Country*, in *Citizenship in America and Europe*, AEI, Washington D.C. 2009.
- Kirchhof P., Isensee J. (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts*, C.H. Beck, München 2015.
- Kluth W., *Grundlagen und Strukturen eines Migrationsfolgenrechts*, in *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl)*, 2016, pp. 1086 ss.
- Kraus P.A., Schönwälder K., *Multiculturalism in Germany, Rhetoric scattered Experiments, and future Chances*, Oxford University Press, Oxford 2014.
- Lammert N., *Verfassung, Patriotismus, Leitkultur: was unsere Gesellschaft zusammenhält*, Hoffmann und Campe Vlg., Hamburg 2009.
- Luther J., *Il velo scoperto dalla legge: profili di giurisprudenza costituzionale comparata*, in S. Ferrari (a cura di), *Islam ed Europa*, Carocci, Roma 2006, pp. 78 ss.
- Luther J., *La condizione giuridica dei "migranti" in Germania*, in C. Panzera et al. (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2016, pp. 267 ss.
- Oberndorfer D., *Die Bundesrepublik Deutschland – Demokratisierung durch Zuwanderung?*, Springer, Berlin 2016.
- Rauen V., *Die öffentliche Dimension der Integration*, Transcript, Bielefeld 2008.
- Sauermann N., *Gesellschaft ohne schwarz-rot-gold. Verfassungspatriotismus und Identität*, AV Akademikerverlag, Saarbrücken 2012.
- Schonwalder K., *Germany Integration policy and pluralism in a self-conscious country of immigration*, in S. Verovec, S. Wessendorf (eds.), *The multiculturalism Backlash, European Discourses, policies and practices*, Routledge, Abingdon (UK) 2010.
- Siehr A., *Die Deutschenrechte des Grundgesetzes*, Duncker & Humblot, Berlin 2001.

- Smend R., *Costituzione e diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano 1988 (ed. orig. *Verfassung und Verfassungsrecht*, 1927).
- Tibi B., *Islamische Zuwanderung. Die gescheiterte Integration*, DVA, Stuttgart 2002 (trad. it. *Euro-Islam, l'integrazione mancata*, Marsilio, Padova 2005).
- Thym D., *Integration kraft Gesetzes? Grenzen und Inhalte des „Integrationsgesetzes“ des Bundes*, in *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR)*, 2016, pp. 241 ss.
- Vorländer H. (hrsg.), *Integration durch Verfassung*, Springer, Berlin 2012.
- Wieland J., *Die Herrschaft des Rechts in der Flüchtlingskrise*, in *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 1, 2016, pp. 8-15.

NOTE SUGLI AUTORI

Ginevra Cerrina Feroni è professore ordinario di Diritto pubblico comparato presso l'Università di Firenze.

Cecilia Corsi è professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Firenze.

Veronica Federico è ricercatore di Diritto pubblico comparato presso l'Università di Firenze.

Enrico Grosso è professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università di Torino.

Jörg Luther è professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico dell'Università del Piemonte Orientale.

Claudio Martinelli è professore associato di Diritto pubblico comparato presso l'Università Bicocca di Milano.

INDICE DEI NOMI

- Alings R., 92
Avieri S., 83
Bade K.J., 93
Bast J., 115
Bauman Z., 91
Blair T., 20, 27
Bobbio N., 11,
Bosch Stiftung R., 99
Braudel F., 72
Brown G., 20
Cameron D., 16, 21, 22, 33
Cartabia M., 115
Clarke C., 28
Collier P., 83
Cox C., 31
Dal Canto F., 44
De Maizière T., 112
De Shalit A., 83
Depenheuer O., 114
Di Fabio U., 114, 115
Eichenhofer I., 103
Facchi A., 10, 18
Ferrara A., 11, 83
Ferrari S., 111
Gatti A., 114
Geis W., 99
Gesemann F., 98
Grabenwarter G., 114
Gross T., 117
Grosso E., 59, 69
Haeberle P., 95
Hawkins O., 14
Heller H., 87, 94
Héran F., 67, 94
Hummel C.A., 99
Jenkins R., 19
Kluth W., 102
Kymlicka W., 11, 83
Luhmann N., 87
Luther J., 88
Matteucci N., 11
May T., 32
Mc Crudden C., 30
Melidoro D., 11
Merkel A., 89
Moellers C., 115
Montagna N., 25, 28
Morozzo della Rocca P., 42
Mulhall S., 83
Orth A.K., 99
Panzera C., 88
Parsons T., 87
Pasquino G., 11
Pyper D., 26

Renan E., 72

Roth R., 98

Rusconi G., 55

Sandel M., 83

Schäuble W., 93

Seehofer H., 114

Siehr A., 95

Smend R., 87, 94

Spencer E., 87

Swift A., 83

Taylor C., 83

Thöne M., 99

Thym D., 107, 113

Trump D., 90

Vorländer H., 87

Walzer M., 55

Wulff C., 109

Zanfrini L., 41

STRUMENTI
PER LA DIDATTICA E LA RICERCA

1. Brunetto Chiarelli, Renzo Bigazzi, Luca Sineo (a cura di), *Alia: Antropologia di una comunità dell'entroterra siciliano*
2. Vincenzo Cavaliere, Dario Rosini, *Da amministratore a manager. Il dirigente pubblico nella gestione del personale: esperienze a confronto*
3. Carlo Biagini, *Information technology ed automazione del progetto*
4. Cosimo Chiarelli, Walter Pasini (a cura di), *Paolo Mantegazza. Medico, antropologo, viaggiatore*
5. Luca Solari, *Topics in Fluvial and Lagoon Morphodynamics*
6. Salvatore Cesario, Chiara Fredianelli, Alessandro Remorini, *Un pacchetto evidence based di tecniche cognitivo-comportamentali sui generis*
7. Marco Masseti, *Uomini e (non solo) topi. Gli animali domestici e la fauna antropocora*
8. Simone Margherini (a cura di), *BIL Bibliografia Informatizzata Leopardiana 1815-1999: manuale d'uso ver. 1.0*
9. Paolo Puma, *Disegno dell'architettura. Appunti per la didattica*
10. Antonio Calvani (a cura di), *Innovazione tecnologica e cambiamento dell'università. Verso l'università virtuale*
11. Leonardo Casini, Enrico Marone, Silvio Menghini, *La riforma della Politica Agricola Comunitaria e la filiera olivicolo-olearia italiana*
12. Salvatore Cesario, *L'ultima a dover morire è la speranza. Tentativi di narrativa autobiografica e di "autobiografia assistita"*
13. Alessandro Bertirotti, *L'uomo, il suono e la musica*
14. Maria Antonietta Rovida, *Palazzi senesi tra '600 e '700. Modelli abitativi e architettura tra tradizione e innovazione*
15. Simone Guercini, Roberto Piovani, *Schemi di negoziato e tecniche di comunicazione per il tessile e abbigliamento*
16. Antonio Calvani, *Technological innovation and change in the university. Moving towards the Virtual University*
17. Paolo Emilio Pecorella, *Tell Barri/Kahat: la campagna del 2000. Relazione preliminare*
18. Marta Chevanne, *Appunti di Patologia Generale. Corso di laurea in Tecniche di Radiologia Medica per Immagini e Radioterapia*
19. Paolo Ventura, *Città e stazione ferroviaria*
20. Nicola Spinosi, *Critica sociale e individuazione*
21. Roberto Ventura (a cura di), *Dalla misurazione dei servizi alla customer satisfaction*
22. Dimitra Babalis (a cura di), *Ecological Design for an Effective Urban Regeneration*
23. Massimo Papini, Debora Tringali (a cura di), *Il pupazzo di garza. L'esperienza della malattia potenzialmente mortale nei bambini e negli adolescenti*
24. Manlio Marchetta, *La progettazione della città portuale. Sperimentazioni didattiche per una nuova Livorno*
25. Fabrizio F.V. Arrigoni, *Note su progetto e metropoli*
26. Leonardo Casini, Enrico Marone, Silvio Menghini, *OCM seminativi: tendenze evolutive e assetto territoriale*
27. Pecorella Paolo Emilio, Raffaella Pierobon Benoit, *Tell Barri/Kahat: la campagna del 2001. Relazione preliminare*
28. Nicola Spinosi, *Wir Kinder. La questione del potere nelle relazioni adulti/bambini*
29. Stefano Cordero di Montezemolo, *I profili finanziari delle società vinicole*
30. Luca Bagnoli, Maurizio Catalano, *Il bilancio sociale degli enti non profit: esperienze toscane*
31. Elena Rotelli, *Il capitolo della cattedrale di Firenze dalle origini al XV secolo*

32. Leonardo Trisciuzzi, Barbara Sandrucci, Tamara Zappaterra, *Il recupero del sé attraverso l'autobiografia*
33. Nicola Spinosi, *Invito alla psicologia sociale*
34. Raffaele Moschillo, *Laboratorio di disegno. Esercitazioni guidate al disegno di arredo*
35. Niccolò Bellanca, *Le emergenze umanitarie complesse. Un'introduzione*
36. Giovanni Allegretti, *Porto Alegre una biografia territoriale. Ricerando la qualità urbana a partire dal patrimonio sociale*
37. Riccardo Passeri, Leonardo Quagliotti, Christian Simoni, *Procedure concorsuali e governo dell'impresa artigiana in Toscana*
38. Nicola Spinosi, *Un soffitto viola. Psicoterapia, formazione, autobiografia*
39. Tommaso Urso, *Una biblioteca in divenire. La biblioteca della Facoltà di Lettere dalla penna all'elaboratore. Seconda edizione rivista e accresciuta*
40. Paolo Emilio Pecorella, Raffaella Pierobon Benoit, *Tell Barri/Kahat: la campagna del 2002. Relazione preliminare*
41. Antonio Pellicanò, *Da Galileo Galilei a Cosimo Noferi: verso una nuova scienza. Un inedito trattato galileiano di architettura nella Firenze del 1650*
42. Aldo Burrelli (a cura di), *Il marketing della moda. Temi emergenti nel tessile-abbigliamento*
43. Curzio Cipriani, *Appunti di museologia naturalistica*
44. Fabrizio F.V. Arrigoni, *Incipit. Esercizi di composizione architettonica*
45. Roberta Gentile, Stefano Mancuso, Silvia Martelli, Simona Rizzitelli, *Il Giardino di Villa Corsini a Mezzomonte. Descrizione dello stato di fatto e proposta di restauro conservativo*
46. Arnaldo Nesti, Alba Scarpellini (a cura di), *Mondo democristiano, mondo cattolico nel secondo Novecento italiano*
47. Stefano Alessandri, *Sintesi e discussioni su temi di chimica generale*
48. Gianni Galeota (a cura di), *Traslocare, riaggregare, rifondare. Il caso della Biblioteca di Scienze Sociali dell'Università di Firenze*
49. Gianni Cavallina, *Nuove città antiche segni. Tre esperienze didattiche*
50. Bruno Zanoni, *Tecnologia alimentare 1. La classe delle operazioni unitarie di disidratazione per la conservazione dei prodotti alimentari*
51. Gianfranco Martiello, *La tutela penale del capitale sociale nelle società per azioni*
52. Salvatore Cingari (a cura di), *Cultura democratica e istituzioni rappresentative. Due esempi a confronto: Italia e Romania*
53. Laura Leonardi (a cura di), *Il distretto delle donne*
54. Cristina Delogu (a cura di), *Tecnologia per il web learning. Realtà e scenari*
55. Luca Bagnoli (a cura di), *La lettura dei bilanci delle Organizzazioni di Volontariato toscane nel biennio 2004-2005*
56. Lorenzo Grifone Baglioni (a cura di), *Una generazione che cambia. Civismo, solidarietà e nuove incertezze dei giovani della provincia di Firenze*
57. Monica Bolognesi, Laura Donati, Gabriella Granatiero, *Acque e territorio. Progetti e regole per la qualità dell'abitare*
58. Carlo Natali, Daniela Poli (a cura di), *Città e territori da vivere oggi e domani. Il contributo scientifico delle tesi di laurea*
59. Riccardo Passeri, *Valutazioni imprenditoriali per la successione nell'impresa familiare*
60. Brunetto Chiarelli, Alberto Simonetta, *Storia dei musei naturalistici fiorentini*
61. Gianfranco Bettin Lattes, Marco Bontempi (a cura di), *Generazione Erasmus? L'identità europea tra vissuto e istituzioni*
62. Paolo Emilio Pecorella, Raffaella

- Pierobon Benoit, *Tell Barri / Kahat. La campagna del 2003*
63. Fabrizio F.V. Arrigoni, *Il cervello delle passioni. Dieci tesi di Adolfo Natalini*
 64. Saverio Pisaniello, *Esistenza minima. Stanze, spazi della mente, reliquiario*
 65. Maria Antonietta Rovida (a cura di), *Fonti per la storia dell'architettura, della città, del territorio*
 66. Ornella De Zordo, *Saggi di anglistica e americanistica. Temi e prospettive di ricerca*
 67. Chiara Favilli, Maria Paola Monaco, *Materiali per lo studio del diritto antidiscriminatorio*
 68. Paolo Emilio Pecorella, Raffaella Pierobon Benoit, *Tell Barri / Kahat. La campagna del 2004*
 69. Emanuela Caldognetto Magno, Federica Cavichio, *Aspetti emotivi e relazionali nell'e-learning*
 70. Marco Massetti, *Uomini e (non solo) topi (2ª edizione)*
 71. Giovanni Nerli, Marco Pierini, *Costruzione di macchine*
 72. Lorenzo Viviani, *L'Europa dei partiti. Per una sociologia dei partiti politici nel processo di integrazione europea*
 73. Teresa Crespellani, *Terremoto e ricerca. Un percorso scientifico condiviso per la caratterizzazione del comportamento sismico di alcuni depositi italiani*
 74. Fabrizio F.V. Arrigoni, *Cava. Architettura in "ars marmoris"*
 75. Ernesto Tavoletti, *Higher Education and Local Economic Development*
 76. Carmelo Calabrò, *Liberalismo, democrazia, socialismo. L'itinerario di Carlo Rosselli (1917-1930)*
 77. Luca Bagnoli, Massimo Cini (a cura di), *La cooperazione sociale nell'area metropolitana fiorentina. Una lettura dei bilanci d'esercizio delle cooperative sociali di Firenze, Pistoia e Prato nel quadriennio 2004-2007*
 78. Lamberto Ippolito, *La villa del Novecento*
 79. Cosimo Di Bari, *A passo di critica. Il modello di Media Education nell'opera di Umberto Eco*
 80. Leonardo Chiesi (a cura di), *Identità sociale e territorio. Il Montalbano*
 81. Piero Degl'Innocenti, *Cinquant'anni, cento chiese. L'edilizia di culto nelle diocesi di Firenze, Prato e Fiesole (1946-2000)*
 82. Giancarlo Paba, Anna Lisa Pecoriello, Camilla Perrone, Francesca Rispoli, *Partecipazione in Toscana: interpretazioni e racconti*
 83. Alberto Magnaghi, Sara Giacomozzi (a cura di), *Un fiume per il territorio. Indirizzi progettuali per il parco fluviale del Valdarno emiliano*
 84. Dino Costantini (a cura di), *Multiculturalismo alla francese?*
 85. Alessandro Viviani (a cura di), *Firms and System Competitiveness in Italy*
 86. Paolo Fabiani, *The Philosophy of the Imagination in Vico and Malbranche*
 87. Carmelo Calabrò, *Liberalismo, democrazia, socialismo. L'itinerario di Carlo Rosselli*
 88. David Fanfani (a cura di), *Pianificare tra città e campagna. Scenari, attori e progetti di nuova ruralità per il territorio di Prato*
 89. Massimo Papini (a cura di), *L'ultima cura. I vissuti degli operatori in due reparti di oncologia pediatrica*
 90. Raffaella Cerica, *Cultura Organizzativa e Performance economico-finanziarie*
 91. Alessandra Lorini, Duccio Basosi (a cura di), *Cuba in the World, the World in Cuba*
 92. Marco Goldoni, *La dottrina costituzionale di Sieyès*
 93. Francesca Di Donato, *La scienza e la rete. L'uso pubblico della ragione nell'età del Web*
 94. Serena Vicari Haddock, Marianna D'Ovidio, *Brand-building: the creative city. A critical look at current concepts and practices*
 95. Ornella De Zordo (a cura di), *Saggi di Anglistica e Americanistica. Ricerche in corso*

96. Massimo Moneglia, Alessandro Panunzi (edited by), *Bootstrapping Information from Corpora in a Cross-Linguistic Perspective*
97. Alessandro Panunzi, *La variazione semantica del verbo essere nell'Italiano parlato*
98. Matteo Gerlini, *Sansone e la Guerra fredda. La capacità nucleare israeliana fra le due superpotenze (1953-1963)*
99. Luca Raffini, *La democrazia in mutamento: dallo Stato-nazione all'Europa*
100. Gianfranco Bandini (a cura di), *noiloro. Storia e attualità della relazione educativa fra adulti e bambini*
101. Anna Taglioli, *Il mondo degli altri. Territori e orizzonti sociologici del cosmopolitismo*
102. Gianni Angelucci, Luisa Vierucci (a cura di), *Il diritto internazionale umanitario e la guerra aerea. Scritti scelti*
103. Giulia Mascagni, *Salute e disuguaglianze in Europa*
104. Elisabetta Cioni, Alberto Marinelli (a cura di), *Le reti della comunicazione politica. Tra televisioni e social network*
105. Cosimo Chiarelli, Walter Pasini (a cura di), *Paolo Mantegazza e l'Evoluzionismo in Italia*
106. Andrea Simoncini (a cura di), *La semplificazione in Toscana. La legge n. 40 del 2009*
107. Claudio Borri, Claudio Mannini (edited by), *Aeroelastic phenomena and pedestrian-structure dynamic interaction on non-conventional bridges and footbridges*
108. Emiliano Scampori, *Firenze, archeologia di una città (secoli I a.C. - XIII d.C.)*
109. Emanuela Cresti, Iørn Korzen (a cura di), *Language, Cognition and Identity. Extensions of the endocentric/exocentric language typology*
110. Alberto Parola, Maria Ranieri, *Media Education in Action. A Research Study in Six European Countries*
111. Lorenzo Grifone Baglioni (a cura di), *Scegliere di partecipare. L'impegno dei giovani della provincia di Firenze nelle arene deliberative e nei partiti*
112. Alfonso Lagi, Ranuccio Nuti, Stefano Taddei, *Raccontaci l'ipertensione. Indagine a distanza in Toscana*
113. Lorenzo De Sio, *I partiti cambiano, i valori restano? Una ricerca quantitativa e qualitativa sulla cultura politica in Toscana*
114. Anna Romiti, *Coreografie di stakeholders nel management del turismo sportivo*
115. Guidi Vannini (a cura di), *Archeologia Pubblica in Toscana: un progetto e una proposta*
116. Lucia Varra (a cura di), *Le case per ferie: valori, funzioni e processi per un servizio differenziato e di qualità*
117. Gianfranco Bandini (a cura di), *Manuali, sussidi e didattica della geografia. Una prospettiva storica*
118. Anna Margherita Jasink, Grazia Tucci e Luca Bombardieri (a cura di), *MUSINT. Le Collezioni archeologiche egee e cipriote in Toscana. Ricerche ed esperienze di museologia interattiva*
119. Ilaria Caloi, *Modernità Minoica. L'Arte Egea e l'Art Nouveau: il Caso di Mariano Fortuny y Madrazo*
120. Heliana Mello, Alessandro Panunzi, Tommaso Raso (edited by), *Pragmatics and Prosody. Illocution, Modality, Attitude, Information Patterning and Speech Annotation*
121. Luciana Lazeretti, *Cluster creativi per i beni culturali. L'esperienza toscana delle tecnologie per la conservazione e la valorizzazione*
122. Maurizio De Vita (a cura di / edited by), *Città storica e sostenibilità / Historic Cities and Sustainability*
123. Eleonora Berti, *Itinerari culturali del consiglio d'Europa tra ricerca di identità e progetto di paesaggio*
124. Stefano Di Blasi (a cura di), *La ricerca applicata ai vini di qualità*
125. Lorenzo Cini, *Società civile e democrazia radicale*
126. Francesco Ciampi, *La consulenza direzionale: interpretazione scientifica in chiave cognitiva*

127. Lucia Varra (a cura di), *Dal dato diffuso alla conoscenza condivisa. Competitività e sostenibilità di Abetone nel progetto dell'Osservatorio Turistico di Destinazione*
128. Riccardo Roni, *Il lavoro della ragione. Dimensioni del soggetto nella Fenomenologia dello spirito di Hegel*
129. Vanna Boffo (edited by), *A Glance at Work. Educational Perspectives*
130. Raffaele Donvito, *L'innovazione nei servizi: i percorsi di innovazione nel retailing basati sul vertical branding*
131. Dino Costantini, *La democrazia dei moderni. Storia di una crisi*
132. Thomas Casadei, *I diritti sociali. Un percorso filosofico-giuridico*
133. Maurizio De Vita, *Verso il restauro. Temi, tesi, progetti per la conservazione*
134. Laura Leonardi, *La società europea in costruzione. Sfide e tendenze nella sociologia contemporanea*
135. Antonio Capestro, *Oggi la città. Riflessione sui fenomeni di trasformazione urbana*
136. Antonio Capestro, *Progettando città. Riflessioni sul metodo della Progettazione Urbana*
137. Filippo Bussotti, Mohamed Hazem Kalaji, Rosanna Desotgiu, Martina Pollastrini, Tadeusz Łoboda, Karolina Bosa, *Misurare la vitalità delle piante per mezzo della fluorescenza della clorofilla*
138. Francesco Dini, *Differenziali geografici di sviluppo. Una ricostruzione*
139. Maria Antonietta Esposito, *Poggio al vento la prima casa solare in Toscana - Windy hill the first solar house in Tuscany*
140. Maria Ranieri (a cura di), *Risorse educative aperte e sperimentazione didattica. Le proposte del progetto Innovascuola-AMELIS per la condivisione di risorse e lo sviluppo professionale dei docenti*
141. Andrea Runfola, *Apprendimento e reti nei processi di internazionalizzazione del retail. Il caso del tessile-abbigliamento*
142. Vanna Boffo, Sabina Falconi, Tamara Zappaterra (a cura di), *Per una formazione al lavoro. Le sfide della disabilità adulta*
143. Beatrice Töttössy (a cura di), *Fonti di Weltliteratur. Ungheria*
144. Fiorenzo Fantaccini, Ornella De Zordo (a cura di), *Saggi di Anglistica e Americanistica. Percorsi di ricerca*
145. Enzo Catarsi (a cura di), *The Very Hungry Caterpillar in Tuscany*
146. Daria Sarti, *La gestione delle risorse umane nelle imprese della distribuzione commerciale*
147. Raffaele De Gaudio, Iacopo Lanini, *Vivere e morire in Terapia Intensiva. Quotidianità in Bioetica e Medicina Palliativa*
148. Elisabete Figueiredo, Antonio Raschi (a cura di), *Fertile Links? Connections between tourism activities, socioeconomic contexts and local development in European rural areas*
149. Gioacchino Amato, *L'informazione finanziaria price-sensitive*
150. Nicoletta Setola, *Percorsi, flussi e persone nella progettazione ospedaliera. L'analisi configurazionale, teoria e applicazione*
151. Laura Solito e Letizia Materassi, *DIVERSE eppur VICINE. Associazioni e imprese per la responsabilità sociale*
152. Ioana Both, Ayşe Saraççıl e Angela Tarantino, *Storia, identità e canoni letterari*
153. Barbara Montecchi, *Luoghi per lavorare, pregare, morire. Edifici e maestranze edili negli interessi delle élites micenee*
154. Carlo Orefice, *Relazioni pedagogiche. Materiali di ricerca e formazione*
155. Riccardo Roni (a cura di), *Le competenze del politico. Persone, ricerca, lavoro, comunicazione*
156. Barbara Sibilio (a cura di), *Linee guida per l'utilizzo della Piattaforma Tecnologica PO.MA. Museo*
157. Fortunato Sorrentino, Maria Chiara Pettenati, *Orizzonti di Conoscenza. Strumenti digitali, metodi*

- e prospettive per l'uomo del terzo millenni*
158. Lucia Felici (a cura di), *Alterità. Esperienze e percorsi nell'Europa moderna*
 159. Edoardo Gerlini, *The Heian Court Poetry as World Literature. From the Point of View of Early Italian Poetry*
 160. Marco Carini, Andrea Minervini, Giuseppe Morgia, Sergio Serni, Augusto Zaninelli, *Progetto CLIC-URO. Clinical Cases in Urology*
 161. Sonia Lucarelli (a cura di), *Gender and the European Union*
 162. Michela Ceccorulli, *Framing irregular immigration in security terms. The case of Libya*
 163. Andrea Bellini, *Il puzzle dei ceti medi*
 164. Ambra Collino, Mario Biggeri, Lorenzo Murgia (a cura di), *Processi industriali e parti sociali. Una riflessione sulle imprese italiane in Cina (Jiangsu) e sulle imprese cinesi in Italia (Prato)*
 165. Anna Margherita Jasink, Luca Bombardieri (a cura di), AK-ROTHINIA. *Contributi di giovani ricercatori italiani agli studi egei e ciprioti*
 166. Pasquale Perrone Filardi, Stefano Urbinati, Augusto Zaninelli, *Progetto ABC. Achieved Best Cholesterol*
 167. Iryna Solodovnik, *Repository Istituzionali, Open Access e strategie Linked Open Data. Per una migliore comunicazione dei prodotti della ricerca scientifica*
 168. Andrea Arrighetti, *L'archeologia in architettura*
 169. Lorenza Garrino (a cura di), *Strumenti per una medicina del nostro tempo. Medicina narrativa, Metodologia Pedagogia dei Genitori e International Classification of Functioning (ICF)*
 170. Ioana Both, Ayşe Saraçgil e Angela Tarantino (a cura di), *Innesti e ibridazione tra spazi culturali*
 171. Alberto Gherardini, *Squarci nell'avorio. Le università italiane e l'innovazione tecnologica*
 172. Anthony Jensen, Greg Patmore, Ermanno Tortia (a cura di), *Cooperative Enterprises in Australia and Italy. Comparative analysis and theoretical insights*
 173. Raffaello Giannini (a cura di), *Il vino nel legno. La valorizzazione della biomassa legnosa dei boschi del Chianti*
 174. Gian Franco Gensini, Augusto Zaninelli (a cura di), *Progetto RI-ARTE. Raccontaci l'ipertensione ARTERiosa*
 175. Enzo Manzato, Augusto Zaninelli (a cura di), *Racconti 33. Come migliorare la pratica clinica quotidiana partendo dalla Medicina Narrativa*
 176. Patrizia Romei, *Territorio e turismo: un lungo dialogo. Il modello di specializzazione turistica di Montecatini Terme*
 177. Enrico Bonari, Giampiero Maracchi (a cura di), *Le biomasse lignocellulosiche*
 178. Mastroberti C., *Assoggettamento e passioni nel pensiero politico di Judith Butler*
 179. Franca Tani, Annalisa Ilari, *La spirale del gioco. Il gioco d'azzardo da attività ludica a patologia*
 180. Angelica Degasperi, *Arte nell'arte. Ceramiche medievali lette attraverso gli occhi dei grandi maestri toscani del Trecento e del Quattrocento*
 181. Lucilla Conigliello, Chiara Melani (a cura di), *Esperienze di gestione in una biblioteca accademica: la Biblioteca di scienze sociali dell'Ateneo fiorentino (2004-2015)*
 182. Anna Margherita Jasink, Giulia Dionisio (a cura di), *Musint 2. Nuove esperienze di ricerca e didattica nella museologia interattiva*
 183. Ayşe Saraçgil, Letizia Vezzosi (a cura di), *Lingue, letterature e culture migranti*
 184. Gian Luigi Corinto, Roberto Fratini, *Caccia e territorio. Evoluzione della disciplina normativa in Toscana*
 185. Riccardo Bruni, *Dialogare: compendio di logica*

186. Daniele Buratta, *Dialogare: compendio di matematica*
187. Manuela Lima, *Dialogare: compendio di fisica*
188. Filippo Frizzi, *Dialogare: compendio di biologia*
189. Riccardo Peruzzini, *Dialogare: compendio di chimica*
190. Guido Vannini (a cura di), *Florentia. Studi di archeologia: vol. 3*
191. Rachele Raus, Gloria Cappelli, Carolina Flinz (édité par), *Le guide touristique: lieu de rencontre entre lexique et images du patrimoine culturel. Vol. II*
192. Lorenzo Corbetta (a cura di), *Hot Topics in pneumologia interventistica*
193. Valeria Zotti, Ana Pano Alamán (a cura di), *Informatica umanistica. Risorse e strumenti per lo studio del lessico dei beni culturali*
194. Sabrina Ballestracci, *Teoria e ricerca sull'apprendimento del tedesco L2. Manuale per insegnanti in formazione*
195. Ginevra Cerrina Feroni, Veronica Federico (a cura di), *Società multiculturali e percorsi di integrazione. Francia, Germania, Regno Unito ed Italia a confronto*

