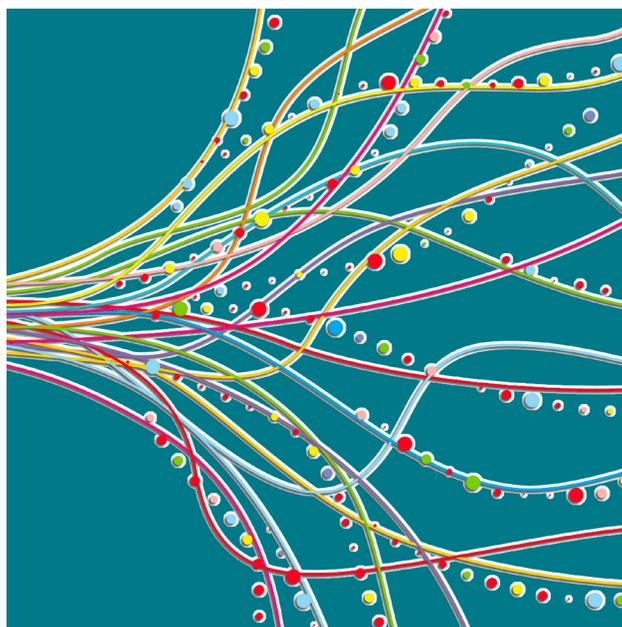


Immigrazione e cittadinanza

Riflessioni su alcuni aspetti giuridici e politici

a cura di

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



Collana Sapienza per tutti 6

Immigrazione e cittadinanza

Riflessioni su alcuni aspetti giuridici e politici

a cura di

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



SAPIENZA
UNIVERSITÀ EDITRICE

2019

Copyright © 2019

Sapienza Università Editrice

Piazzale Aldo Moro 5 – 00185 Roma

www.editricesapienza.it

editrice.sapienza@uniroma1.it

Iscrizione Registro Operatori Comunicazione n. 11420

ISBN 978-88-9377-122-1

DOI 10.13133/9788893771221

Pubblicato a dicembre 2019



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

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

Indice

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

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

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

Prefazione

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

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

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

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

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

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

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

Il coordinatore di *Persona è futuro*
Paolo Bonini

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

Paolo Bonini

2.1. Il nesso tra politicamente corretto ed immigrazione

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁹ Cfr. R.D. 18 giugno 1931, n. 773.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3. Il governo dell'immigrazione e la narrazione italiana

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ISBN 978-88-9377-122-1



9 788893 771221

