

# RECENSIONI E MATERIALI DI RICERCA

---

a cura di *Monia Giovannetti e Massimo Pastore*

**M. Russo Spena e V. Carbone (a cura di), *Il dovere di integrarsi. Cittadinanze oltre il logos multiculturalista*, p. 304<sup>1</sup>**

Ormai da diversi decenni, la nozione di integrazione ha guadagnato una posizione centrale in ambito politico e nelle scienze sociali, assumendo nel tempo una pluralità di significati, peraltro chiaramente testimoniata dalla varietà delle politiche orientate, a livello europeo, a favorire - quantomeno nelle intenzioni dichiarate - un pieno inserimento dei non cittadini nella società di arrivo e dall'ampio dibattito sorto attorno ai differenti modelli nazionali di integrazione. All'incirca negli ultimi quindici anni, tuttavia, la pluralità dei modelli sembra aver progressivamente ceduto il posto alla convergenza degli stessi: a partire dall'Olanda, in buona parte del territorio europeo si è diffusa l'idea - efficacemente riassunta dalla locuzione "*civic integration*" - secondo cui l'integrazione sia un requisito necessario per ottenere il diritto all'ingresso in uno Stato straniero e/o per protrarre legalmente il soggiorno entro i confini dello stesso. L'integrazione, come sottolineato da diversi studiosi, da diritto si è trasformata in dovere. Inoltre, una visione marcatamente culturalista sembra aver scalzato altre visioni che, seppur minoritarie, facevano da sfondo e da presupposto ad alcuni modelli di integrazione.

L'esperienza italiana, seppur con qualche anno di scarto rispetto ad altri Paesi europei, rappresenta in maniera emblematica l'involuzione subita dalla nozione di integrazione e dalle relative politiche: nel 2009, l'introduzione dell'Accordo di integrazione segna in maniera esplicita l'adesione dell'Italia alla *civic integration*; successivamente, nel 2010, la pubblicazione del Piano per l'integrazione mostra come la declinazione italiana di questa visione internazionale assuma toni chiaramente differenzialisti.

Proprio questa involuzione è efficacemente descritta e rigorosamente analizzata nel bel libro curato da Maurizia Russo Spena e Vincenzo Carbone. Pubblicato in un momento storico particolarmente rilevante, ossia all'indomani della scadenza del biennio di durata dei primi Accordi, siglati a partire dal marzo 2012, questo libro si pone come obiettivo l'analisi critica del modello di integrazione veicolato dall'Accordo e dal Piano, collocandosi pienamente all'interno del dibattito politico e del confronto scientifico-sociale sul tema. *Il dovere di integrarsi*, dunque, è senza dubbio un testo che mancava nel panorama italiano: nonostante la presenza di di-

---

1. Recensione di Enrico Gargiulo.

versi studi orientati ad approfondire aspetti e dimensioni della *civic integration* “all’italiana” - la gran parte dei quali, peraltro, è richiamata nei vari saggi che compongono il volume -, un’analisi sistematica e condotta simultaneamente da differenti prospettive disciplinari ancora non era stata tentata.

*Il dovere di integrarsi*, dopo la prefazione di Enrico Pugliese, ha inizio con una densa introduzione firmata dai due curatori. In queste pagine iniziali, è evidenziato immediatamente un aspetto centrale della questione integrazione: le dinamiche che regolano l’inclusione differenziale degli immigrati nel mercato del lavoro giocano un ruolo strategico nella piena comprensione del ruolo costituito dalle modalità con cui l’immigrazione viene governata dalla politica italiana e, dunque, dall’Accordo.

In maniera consequenziale, il primo capitolo, redatto nuovamente dai due curatori del volume, comincia affrontando la questione della *governance* dei processi di inserimento dei non cittadini nella società italiana che il Piano dichiara di voler realizzare.

A parere di Russo Spina e Carbone, che analizzano in maniera articolata il “dispositivo” costituito dall’Accordo e dal Piano, la *governance* dell’integrazione che ha preso forma in Italia negli ultimi anni può essere compresa soltanto interrogandosi sulle modalità con cui le soggettività dei migranti possano riuscire, nell’ambito del ristretto perimetro tracciato dalle politiche di integrazione italiane, a esercitare un qualche tipo di partecipazione. A essere messa in gioco dalla svolta avvenuta nell’ambito di tali politiche, dunque, è la questione della cittadinanza, intesa come partecipazione attiva alla vita pubblica e politica ma anche e soprattutto come possibilità di riconoscimento formale. Non a caso, il capitolo successivo, scritto da Enrica Rigo, allarga il tema dell’integrazione a quello più ampio del legame politico fondamentale e delle sue trasformazioni. Come rileva l’autrice, al concetto di integrazione è affidato il compito di porre rimedio alla rottura della cittadinanza: il dovere di integrarsi, infatti, è imputato soltanto a coloro che cittadini non sono.

La stessa asimmetria tra inclusi ed esclusi è al centro del capitolo di Nazzarena Zorzella, la quale, oltre a illustrare in maniera chiara i contenuti giuridici dell’Accordo e a evidenziare efficacemente i sospetti di illegittimità costituzionale che incombono sullo stesso, mostra come le recenti iniziative normative in materia di integrazione, al di là delle dichiarazioni di coloro che le hanno promosse e attuate, costituiscano uno strumento - subdolo - di controllo dell’immigrazione.

Il tema delle differenze di trattamento tra “autoctoni” e non “autoctoni” è presente anche nel capitolo di Monia Giovannetti. Occupandosi del delicato tema dei minori di origine straniera, l’autrice svela da un’altra angolatura le tensioni e le contraddizioni della cittadinanza, evidenziando, attraverso il prisma costituito dalle modalità con cui lo *status* di cittadino, tra mille difficoltà, è riconosciuto ai non cittadini nati in Italia, tutte le ambiguità presenti nel Piano per l’integrazione.

Una prospettiva giuridica è presente anche nel saggio di Enrico Cesarini, il quale inserisce l’Accordo nel quadro delle esperienze europee. Più nello specifico, l’autore colloca la declinazione italiana dell’*integration agreement* in una posizione intermedia rispetto ai modelli riscontrabili in altri Paesi dell’Europa: in Italia,

infatti, la sottoscrizione dell'Accordo ha una valenza a metà tra il simbolico e prescrittivo. Come rilevato da Cesarini, inoltre, la peculiarità della *civic integration* all'italiana è data soprattutto dalla scarsa chiarezza che circonda l'offerta di servizi dedicati a favorire l'integrazione dei non cittadini.

I capitoli successivi spostano l'attenzione dalle dimensioni giuridiche ai contenuti dell'Accordo e del Piano. Il capitolo di Andrea Priori evidenzia la visione emergenziale che ispira il "modello italiano di integrazione", ben evidenziata dall'uso ambiguo che, all'interno di questo documento, viene fatto della parola "sicurezza". Inoltre, l'autore punta l'attenzione su un altro aspetto discutibile del Piano, il richiamo alla comunità e a un welfare di tipo comunitario, che sembra legittimare la delega indiscriminata al terzo settore di compiti importanti nella gestione delle procedure legate all'Accordo e, più in generale, la scarsità delle risorse impiegate. Il capitolo successivo, scritto da Giuseppe Faso e Alan Poma, si occupa di uno degli aspetti più controversi dell'Accordo di integrazione: le sessioni di educazione civica e la valutazione della conoscenza della lingua italiana. Secondo gli autori, che ne analizzano i presupposti e le articolazioni in maniera estremamente articolata, questi due dispositivi, oltreché quantomeno discutibili, si dimostrano sostanzialmente inefficaci perché negano la natura relazionale dell'apprendimento: le competenze linguistiche e quelle "civiche", infatti, sono, riprendendo le parole di Faso e Poma, «il risultato dinamico e non il presupposto dell'integrazione della società attraverso l'assimilazione della popolazione».

L'ultima parte del volume è dedicata all'approfondimento di alcune questioni implicite dall'Accordo e dal Piano. Il capitolo di Michele Colucci, incentrato sull'uso pubblico della storia, evidenzia le continuità tra questi due strumenti e la vicenda delle politiche migratorie italiane. Secondo l'autore, più nello specifico, per capire il presente di tali politiche è necessario risalire agli anni successivi all'unificazione italiana. Da allora, infatti, è presente una costante in tutte le iniziative istituzionali in materia di immigrazione: l'incapacità di riconoscere la natura strutturale dei processi migratori. Il penultimo capitolo, scritto da Roberta Denaro, si concentra sulla Carta dei valori, lo strumento introdotto da Giuliano Amato nel 2007 ma la cui sottoscrizione è stata resa obbligatoria dall'Accordo. L'autrice inserisce la traiettoria percorsa dalla Carta nell'ambito di un più ampio processo di criminalizzazione delle comunità islamiche, e sottolinea il rischio che, attraverso questo documento, si arrivi a una revisione strisciante della Costituzione, il cui esito può essere la chiusura identitaria e l'arroccamento attorno alle proprie - presunte - tradizioni culturali e religiose. L'ultimo capitolo, di Paola Barbeglia, affronta infine il tema della formazione linguistica per soggetti "deboli". L'autrice, sottolineando come l'acquisizione della lingua del Paese di accoglienza costituisca una soglia minima per l'integrazione ma chiarendo, al contempo, che la pluralità linguistica è una ricchezza, evidenzia un aspetto di estrema rilevanza: tra le lingue vi è una gerarchia socio-economica; di conseguenza, l'uso delle stesse - così come l'imposizione dell'apprendimento di una specifica di esse - non è mai neutrale.

Gli obiettivi che *Il dovere di integrarsi* si proponeva, in conclusione, sono stati ampiamente raggiunti: Accordo e Piano sono stati scomposti e decostruiti, rivelando tutte le ambiguità e i rischi da cui sono caratterizzati e di cui sono portatori.

Nell'ottica di un possibile e auspicabile sviluppo delle analisi trattate nel volume, può tuttavia essere utile suggerire alcune linee di approfondimento. In primo luogo, sarebbe forse opportuno un confronto più ampio e articolato con la letteratura internazionale relativa alle teorie dell'integrazione e ai diversi modelli di inclusione dei non cittadini. In particolare, sebbene il tema rappresentato dalla diffusione degli *integration agreements* negli Stati membri dell'Unione europea sia stato trattato in uno dei suoi capitoli, nel testo curato da Russo Spina e Carbone manca il riferimento, anche critico, agli autori (come ad esempio Christian Joppke) e ai lavori che hanno animato il dibattito internazionale sulla *civic integration*. Inoltre, sarebbe interessante analizzare la visione dell'integrazione emersa in Italia negli ultimi anni non soltanto in modo statico ma anche in maniera diacronica, confrontandola cioè con le visioni diffuse in precedenza, contenute nei *Documenti programmatici triennali* previsti dalla legge Turco-Napolitano, di fatto scomparsi nel 2005, e nei *Rapporti della Commissione per le politiche di integrazione*, anch'essa prevista dalla legge 40/1998 e di fatto destituita a partire dal 2002, dopo l'emanazione della legge Bossi-Fini. Sul piano metodologico, poi, potrebbe essere molto utile, dato il frequente riferimento ai *discorsi* e ai *dispositivi* che agiscono nel Piano e nell'Accordo, il ricorso agli strumenti forniti dalla *Critical discourse analysis*, estremamente adatti a interpretare documenti che presentano un fitto intreccio tra sapere e potere. Infine, l'impiego del concetto di *civic stratification* promosso da Lydia Morris - studiosa peraltro citata in uno dei contributi che compongono il volume - potrebbe aggiungere profondità allo studio delle recenti tendenze italiane in materia di integrazione, stante l'allarmante convergenza tra *civic integration* e *civic stratification* che si sta affermando nell'Italia degli ultimi anni.

### Segnalazioni bibliografiche

L. Azoulay, K. de Vries, *EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales*, Oxford University Press, 2014.

C. Botrugno, *Immigrazione ed Unione europea: un excursus storico ragionato*, in *Sociologia dir.*, n. 1, 2014.

W.E. Conklin, *Statelessness. The Enigma of the International Community*, Hart Publ., 2014.

C. Cottatellucci, *Diritti fondamentali dei minori stranieri ed effettività della tutela giurisdizionale*, in *Minorigust.*, n. 2, 2014.

M. Buffa, *La resistenza al potere di trattenimento: a proposito di alcune recenti sentenze*, in *Sociologia dir.*, n. 1, 2014.

L. Di Muro, G. Correale, *Codice dell'immigrazione*, II ed., CELT, 2014.

F. Finocchiaro, *La recente esperienza siciliana dei minori stranieri non accompagnati*, in *Minorigiust.*, n. 2, 2014.

J. Long, *Minore straniero affidato con kafalah a cittadino italiano: le Sezioni Unite riconoscono, con alcuni limiti, il diritto al ricongiungimento*, in *Minorigiust.*, n. 1, 2014.

A. Macrillò, a cura di, *Il diritto degli stranieri*, Cedam, 2014.

L. Marin, *Protecting the EU's borders from .... fundamental rights? Squaring the circle between Frontex's border surveillance and human rights*, in R. Holzhaecker, P. Luif, a cura di, *Freedom, Security and Justice after Lisbon: Internal and External Dimensions of Increased Cooperation in the European Union*, Springer, 2013.

L. Maserà, *Immigrazione via mare e diritti fondamentali*, in *Lo stran.*, n. 172, ottobre 2014.

C. Mazza, *Il trattenimento illegittimo di minori stranieri non accompagnati: prassi e anomalie del sistema d'accoglienza e del funzionamento dei centri per migranti*, in *Minorigiust.*, n. 2, 2014.

S. Mezzadra, B. Nellson, *Confini e frontiere: la moltiplicazione del lavoro nel mondo globale*, il Mulino, 2014.

B. Nascimbene, *Lo straniero nel diritto internazionale*, Giuffrè, 2013.

M. Reneman, *EU Asylum Procedures and the Right to an Effective Remedy*, Hart Publ., 2014.

G. Salmè, *L'interesse del minore nelle società multietniche*, in *Ques. Giust.*, n. 1, 2014.

C. Simoncini, *La libertà di movimento delle persone e lo straniero. Profili costituzionali e comunitari*, Aracne, 2014.

L. Slingerberg, *The Reception of Asylum Seekers under International Law. Between Sovereignty and Equality*, Hart Publ., 2014.

E. Zanrosso, *Diritto dell'immigrazione. Manuale pratico in materia di ingresso e condizione degli stranieri in Italia*, V ed., Simone, 2014.

## Documenti e rapporti

Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, *Rapporto sui Centri di Identificazione ed Espulsione in Italia (luglio 2014)*, Roma, 2014.

Conferenza Unificata, *Proposta di attuazione del Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati*, 15.5.2014.

Council of Bars and Law Societies of Europe (CCBE), *La Corte europea dei diritti dell'uomo. Domande e risposte per avvocati*, Bruxelles, 2014, [www.ccbe.eu](http://www.ccbe.eu).

Council of Europe, Parliamentary Assembly, *Frontex: human rights responsibilities*, Resolution 1932 (2013).

Council of Europe, Parliamentary Assembly, *Frontex: human rights responsibilities*, Recommendation 2016 (2013).

EPC, EPIM, *EPC Policy Update for the European Programme for Integration and Migration*, sett. 2014.

FIDH, Migreurop, REMDH, *Frontex entre Grèce et Turquie: la frontière du de-ni*, maggio 2014.

FRA, *Fundamental Rights: Challenges and Achievements in 2013*, giugno 2014.

FRA, Consiglio d'Europa, *Manuale sul diritto europeo in materia di asilo, frontiere e immigrazione*, Edizione 2014.

Frontex, *Annual Risk Analysis 2014*, Varsavia, 2014.

Frontex, *Concept of reinforcement joint operation tackling the migratory flows towards Italy: JO EPN-Triton*, 28.8.2014.

Global Initiative against Transnational Organized Crime, *Futuri contrabbandati: il pericoloso percorso dei migranti dall'Africa all'Europa*, Rapporto di ricerca, maggio 2014.

Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, 7° Rapporto 2013-2014.

MEDU, Medici per i diritti umani, *Porti insicuri. Le riammissioni dai porti italiani alla Grecia e le violazioni dei diritti fondamentali dei migranti*, Roma, 2013.

## Riviste e siti internet

*Plein Droit*, la revue du GISTI, *Le business de la migration*, n. 101, giugno 2014.

*Europeanrights.eu*, Osservatorio sul rispetto dei diritti fondamentali in Europa. Sito promosso da Fondazione Basso, CIRDCE, MEDEL. Contiene un'ampia e aggiornata raccolta di normativa e giurisprudenza europee e nazionali in tema di rispetto dei diritti fondamentali. I nuovi inserimenti vengono segnalati con una newsletter bimestrale, consultabile direttamente sul sito.

P. Bonetti, *Decreto legislativo "Attuazione direttiva UE (rifusa) sulle qualifiche degli status di protezione internazionale*, in [www.asgi.it](http://www.asgi.it), Sez. Commenti, 10.3.14.

E. Cottu, *Il Consiglio europeo adotta i nuovi orientamenti strategici per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia per il quinquennio 2015-2020*, in [penalecontemporaneo.it](http://penalecontemporaneo.it), 22.7.2014.

F.L. Gatta, *La riforma del diritto d'asilo francese: un intervento necessario e urgente (non solo in Francia)*, in [Immigrazione.it](http://Immigrazione.it), n. 220, 15.7.2014.

A. Giliberto, *Sussiste la giurisdizione italiana per il reato di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare quando gli stranieri sono stati soccorsi in acque internazionali*, Cass., sez. I pen., n. 14510/2014, in [penalecontemporaneo.it](http://penalecontemporaneo.it).

A. Guariso, *Assegno per famiglie numerose: gli stranieri lungosoggiornanti hanno diritto all'intera annualità*, in [www.asgi.it](http://www.asgi.it), Sez. Commenti, 26.5.2014.

L. Maserà, *Approda alla Corte di giustizia UE la controversa questione della compatibilità della cd. direttiva rimpatri del delitto di illecito reingresso nel territorio dello Stato (art. 13 co. 13 T.U. Imm.)*, in [penalecontemporaneo.it](http://penalecontemporaneo.it), 2.7.2014.