



Anno V, n. 1, 2015

Data di pubblicazione: 2 aprile 2015



Democrazia & Sicurezza Democracy & Security Review

www.democraziaesicurezza.it - redazione@democraziaesicurezza.it

Direttore responsabile: Salvatore Bonfiglio

Direzione e redazione: c/o Laboratorio Multimediale e di Comparazione Giuridica
via G. Chiabrera, 199 - 00145 Roma - Università degli Studi "Roma Tre".
Iscrizione presso il Tribunale di Roma, n. 373/2011 del 5 dicembre 2011.
ISSN 2239-804X

Comitato direttivo

Salvatore Bonfiglio (Università degli Studi "Roma Tre" - Direttore scientifico)
Artemi Rallo Lombarte (Universitat Jaume I – Castellón - Condirettore)

Consiglio Scientifico

Domenico Amirante, Fabrizio Battistelli, Paolo Benvenuti, Salvatore Bonfiglio, Roberto Borrello, Francesco Clementi, Mario De Caro, Rosario Garcia Mahamut, Hermann Groß, Andrew Hoskins, Martin Innes, Luis Jimena Quesada, Luis Maria Lopez Guerra, Stelio Mangiameli, Maria Luisa Maniscalco, Kostas Mavrias, Lina Panella, Otto Pfersmann, Artemi Rallo Lombarte, Angelo Rinella, Marco Ruotolo, Cheryl Saunders, Giovanna Spagnuolo, Alessandro Torre, Matthew C. Waxman.

Comitato di redazione

Note: Cristina Pauner Chulvi, Mario Carta, Gabriele Maestri.

Osservatorio sulla normativa: Valentina Fiorillo, Cristina Gazzetta, Massimo Rubechi.

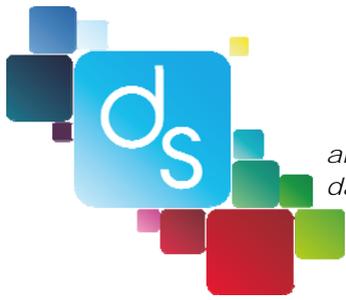
Osservatorio sulla giurisprudenza: Giulia Aravantinou Leonidi, Caterina Bova, Pamela Martino.

Osservatorio europeo e internazionale: Massimo Pellingra Contino, Laura Giobbi.

Osservatorio sociale: Francesco Antonelli, Pina Sodano, Valeria Rosato.

Osservatorio degli operatori della sicurezza: Valerio Sarcone, Francesco Soluri.

Recensioni: Beatrice Catallo.



anno V, n. 1, 2015
data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Indice

Editoriale

- La nozione di guerra costituzionalmente sostenibile e la vicenda dell'Isis*
di Roberto Borrello 3

Saggi

- La Vicenda dei Rom comunitari in Francia e il mutamento delle priorità politiche dell'Ue. Dal diritto alla libera circolazione all'onere dell'integrazione*
di Sergio Carrera e Massimo Merlino 17

Note

- L'intelligence nel Terzo millennio. Riflessioni a margine della «Relazione sulla politica dell'informazione sulla sicurezza» 2014*
di Maria Luisa Maniscalco 71

Osservatori

- Osservatorio sulla normativa
Il provvedimento e le linee guida del Garante privacy in materia di biometria
di Valentina Fiorillo 95

- Osservatorio sulla giurisprudenza
La sicurezza dei richiedenti asilo in Italia e il Regolamento di Dublino: commento alla sentenza n. 29217/12 della Corte europea dei diritti umani
di Beatrice Catallo 103

- Osservatorio sociale
Statistica pubblica e misurazione dell'integrazione dei migranti nella società italiana: alcune riflessioni sociologiche
di Francesco Antonelli 127



anno V, n. 1, 2015
data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Indice

Recensioni

- M. Ainis, *La piccola eguaglianza*, Einaudi, Torino, 2015, pp. 136
di Gabriele Maestri 179
- M.L. Maniscalco (cur.), *Sahel in movimento. Nuove soggettività sociopolitiche tra globale e locale*, L'Harmattan Italia, Torino, 2014, pp. 300
di Stefano Cera 193
- D. Pacelli, *Il senso del limite. Per un nuovo approccio di sociologia critica*, Carocci, Roma, 2013, pp. 174
di Santina Musolino 197





anno V, n. 1, 2015
data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Editoriale

La nozione di guerra costituzionalmente sostenibile e la vicenda dell'Isis

di Roberto Borrello *

1. *L'escalation* dell'Isis nel Nord Africa e la concretizzazione di una seria minaccia all'integrità territoriale dell'Italia avevano portato all'attenzione dell'opinione pubblica la possibilità di un'azione militare diretta del nostro esercito in Libia, dove alligna il centro propulsore della possibile aggressione¹. Tale iniziale presa di posizione è stata poi ridimensionata nel contesto della formulazione di una ipotesi di un più moderato intervento di *peacekeeping* rivolto a una funzione di ricostituzione di una *leadership* unitaria nel governo della Libia (in grado di neu-

* Professore ordinario di Diritto costituzionale italiano e comparato presso l'Università degli Studi di Siena – Dipartimento di Scienze politiche e internazionali.

¹ V. una efficace sintesi nell'articolo di M. Pasciuti, *Libia, dal "pronti alla guerra" di Gentiloni allo stop di Renzi: sei giorni di confusione*, in *il Fatto Quotidiano*, versione online, 19 febbraio 2015 (disponibile all'indirizzo <http://www.ilfattoquotidiano.it/2015/02/19/libia-dal-pronti-guerra-gentiloni-stop-renzi-giorni-confusione/1436400/>, ultima consultazione il 2 aprile 2015).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

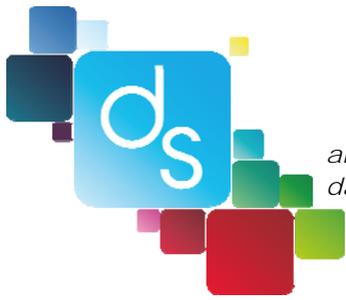
Editoriale

tralizzare o respingere l'invasione dell'Isis), nell'ambito del quale l'Italia aspirerebbe, al più, a un ruolo di guida dei paesi coinvolti, sotto l'egida dell'Onu.

Al di là della contingenza storica, in questo momento estremamente magmatica, l'evento ci induce, nel sintetico contesto del presente editoriale, a una riflessione sulla regolazione del fenomeno della guerra da parte della nostra Costituzione, raccordandoci a un dibattito originatosi intorno alla fine degli anni Novanta dello scorso secolo.

In questo caso, la riflessione si collega alla peculiare situazione venutasi a determinare in un'area geografica molto vicina e, per questo, idonea a disvelare, come si diceva, scenari del tutto inediti.

2. Rispetto alla chiara volontà dei costituenti, espressa dal combinato disposto degli artt. 11, 52, 78 e 87 Cost., di operare, enfatizzando al massimo la capacità innovativa del *pouvoir constituant*, una netta cesura rispetto alla concezione della "guerra di potenza" del regime fascista, la successiva evoluzione storica ha più volte messo alla prova la tenuta del principio della "guerra difensiva" concepita, nelle origini, come legittima reazione militare ad aggressioni direttamente localizzate a ridosso o già all'interno del territorio della «Patria» (per usare la pregnante espressione dell' art. 52 Cost.) o, al più, a tutela di interessi nazionali concreti, localizzati ovunque, fuori dal territorio stesso. Tale guerra difensiva, peraltro, andava valutata nella sua legittimità, alla stregua del diritto internazionale, evidenziandosi, *ab imis*, la stretta correlazione nella definizione della fattispecie, tra diritto costituzionale e, appunto, internazionale.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Editoriale

Sotto tale profilo, si può affermare che la tenuta del principio pacifista espresso dalla nostra Costituzione è stata sottoposta a forti e perduranti sollecitazioni dal coinvolgimento sempre più forte ed articolato del nostro Paese nella dimensione internazionale, quella dimensione che paradossalmente, nelle intenzioni dei costituenti, doveva rappresentare la forma di esaltazione del principio pacifista stesso, nell'ottica di una rottura verso le chiusure autarchico-nazionaliste del passato regime (Carlassare 2006, par. 6)

La prima forma di possibile problematicizzazione del concetto di guerra difensiva è stata rappresentata dall'adesione da parte dell'Italia, non tanto all'Onu (legittimata dal secondo inciso dell'art. 11 stesso) quanto alla Nato. Nel pieno fulgore della guerra fredda l'alleanza atlantica rappresentava, nel contesto della contrapposizione tra i due blocchi, una forma di impegno a una "autodifesa collettiva", comportante l'intervento armato a fianco di paesi alleati aggrediti e, quindi, con una azione collocata fuori dal territorio nazionale. In tale fattispecie l'elemento aggregante, lo schmittiano chiudersi contro l'*Hostis*, come un corpo unico, era rappresentato dalla "occidentalità", come attributo tipico della democrazia di derivazione liberale, da contrapporre al modello "socialista".

La possibile messa in crisi della nozione di guerra difensiva di cui all'art. 11 Cost. è rimasta, tuttavia all'epoca, del tutto teorica. Fondamentale appare, in tal senso, la riflessione di Norberto Bobbio (1976, 52) sulla "guerra giusta", nel momento della sua declinazione come guerra atomica di difesa. Ricordava il grande Maestro che la guerra di difesa viene giustificata in base a un principio valido in ogni ordinamento giuridico e accettato da ogni dottrina morale (tranne dalle dottrine della non violen-



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Editoriale

za): *vim vi repellere licet*. Occorreva, tuttavia, chiedersi se la strategia della guerra atomica permetteva di mantenere la distinzione tra guerra di offesa e guerra di difesa, in quanto vi sono due modi tradizionali di intendere la guerra di difesa: in senso stretto, come risposta violenta a una violenza in atto; in senso largo, come risposta violenta a una violenza soltanto temuta o minacciata, cioè come guerra preventiva.

Nella strategia atomica, ricordava sempre Bobbio, la guerra di difesa in senso stretto ha perduto ogni ragion d'essere, in quanto, come messo in luce dagli esperti di studi strategici già all'epoca, ciò che conta in una guerra combattuta con armi termonucleari è il primo colpo. Pertanto, chi attacca per primo si trova nella condizione favorevole per rendere inattuabile il principio dell'eguaglianza tra delitto e castigo, e quindi la guerra di difesa nel senso tradizionale della parola. In una guerra termonucleare l'attuazione rigorosa del principio dell'eguaglianza tra delitto e castigo condurrebbe al limite al suicidio universale.

La conclusione a cui perviene Bobbio è che, nel contesto nucleare, la nozione di guerra difensiva preventiva appare più come un progetto che come un evento concretamente realizzabile.

Ricorda, a sua volta, Giuseppe De Vergottini (2002, par. 1) che la netta prevalenza data in quegli anni al valore della pace e la convinzione della irrealizzabilità di un'oggettiva situazione di guerra – in quanto esclusa dalla permanenza di un equilibrio bipolare basato, appunto, sulla deterrenza nucleare – hanno reso del tutto teorico, nel contesto italiano, il ricorso alla clausola dell'articolo 78 Cost. relativa alla delibera dello stato di guerra e alla connessa dichiarazione dell'articolo 87. Inoltre, ciò ha condotto a valutare in modo progressivamente riduttivo il dovere di di-



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Editoriale

fesa dell'articolo 52 Cost., eliminando in successive tappe il servizio di leva obbligatoria.

Si era tuttavia posta, quantomeno, la questione della posizione dominante degli Usa, quale Paese guida dell'alleanza determinante una asimmetria contrastante con il disposto dell'art. 11 Cost., che presupponeva un pari concorso dei componenti di organizzazioni internazionali nel conseguimento dei fini di pace (De Fiores 2003, 2).

3. Negli anni Ottanta, il paradigma dell'art. 11 Cost. è stato messo alla prova in prima battuta dalla vicenda dell'installazione delle batterie missilistiche a Comiso, che vide alcune prese di posizione contrarie nella dottrina costituzionalistica, motivate dalla vocazione palesemente offensiva di tale tipo di armamento (v. De Fiores 2003, 2) e, successivamente, con l'inizio delle c.d. missioni di pace, consistenti nell'invio fuori dal territorio nazionale di uomini e mezzi, decisi dal Governo di intesa con altri esecutivi, o in alcuni casi in forma unilaterale (invio di mezzi navali nel Golfo Persico nel 1987), ma sempre fuori della trama legittimante di risoluzioni dell'Onu. Tali iniziative sono avvenute con un coinvolgimento *ex post* e marginale del Parlamento e del Presidente della Repubblica, sulla base della pretesa estraneità della fattispecie alla guerra difensiva *ex art. 11 Cost.* e, quindi, alle procedure *ex artt. 78 e 87 Cost* (De Fiores 2003, 2).

Negli anni Novanta, con la fine della guerra fredda, si sono intensificate azioni coinvolgenti le forze militari italiane all'estero, la cui qualificazione è avvenuta mediante l'elaborazione di concetti tendenti a dissimulare (quasi a esorcizzare) la guerra in senso proprio, mediante terminologie, quali, l'intervento umanitario, la partecipazione a operazioni di



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Editoriale

“polizia internazionale”, la resistenza al terrorismo internazionale (De Vergottini 2004, *Premessa*). Tali nuove fattispecie sono caratterizzate da moduli organizzativi che appaiono eccentrici rispetto allo stretto paradigma costituzionale e allo stesso diritto internazionale delimitante il perimetro di azione ordinaria dell’Onu, moduli caratterizzati dall’uniformarsi a decisioni assunte da organi direttivi di una organizzazione di sicurezza collettiva o di coalizioni formate *ad hoc* egemonizzate dagli Stati Uniti, il cui ruolo si è sempre più imposto in una cornice di progressiva e inarrestabile delegittimazione di quello delle Nazioni Unite (De Vergottini 2004, *Premessa*). In tale contesto si sono collocate le vicende della prima guerra del Golfo, della “guerra umanitaria” del Kosovo e della guerra “preventiva”, di cui alla dottrina Bush, susseguente all’11 settembre 2001 (Afghanistan ed Iraq) (Ruotolo 2003, Marsocci 2003, Ronchetti 2003).

4. La vicenda che vede come protagonista l’Isis s’inquadra come una forma di inquietante “evoluzione della specie” del fenomeno terroristico.

Quest’ultimo si è manifestato sotto forme differenti già nelle sue origini, dando luogo nel corso del XIX e del XX secolo, a fenomeni differenti, riconducibili sia all’azione di Stati che di gruppi socio-politici organizzati, posti in essere all’interno di un Paese ovvero in un contesto transnazionale o internazionale (Polidori 2007, 9). Si è così operata una distinzione tra terrorismo di Stato e terrorismo rivoluzionario: il primo inteso come forma di coercizione violenta esercitata da istituzioni (o entità ad esse riconducibili) per piegare il popolo; il secondo inteso come uso sistematico della violenza da parte di gruppi, più o meno organizzati, a



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Editoriale

matrice politico-rivoluzionaria, razziale, religiosa, indipendentista, separatista o secessionista, con la finalità di attuare un cambiamento di valenza politica (Polidori 2007, 9) e, quindi, non (solo) per conseguire uno scopo di profitto individuale di natura economica (aspetto che può sussistere, ma solo strumentalmente rispetto al primo).

In tale connotazione di ordine generale, il terrorismo ha attraversato un'evoluzione storica² che, partendo da forme di isolate azioni contro esponenti di *leadership* istituzionali a carattere monocratico (anche in contesti pluralistici) ad alto valore rappresentativo (capi di stato), intesi alla destabilizzazione di un regime, ha assunto le peculiari caratterizzazioni via via, delle azioni mirate di terrore del nazismo e del fascismo, preliminari alla presa del potere, delle azioni connesse, in prospettiva indipendentista, alle fasi di decolonizzazione successive alla seconda guerra mondiale, passando per i gruppi organizzati nel contesto dell'America latina degli anni '60-'70 del XX secolo e dell'Europa degli "anni di piombo".

È proprio negli anni '70 medesimi che nasce il terrorismo a vocazione internazionale, nell'ambito dei movimenti di liberazione della Palestina, caratterizzati in origine da connotazioni laiche e dal tentativo di portare all'attenzione della comunità internazionale le problematiche interne mediante azioni violente nel territorio di altri Stati.

Pochi anni dopo, tali movimenti, condividendo le medesime metodologie di azione criminale, assumono fisionomie di tipo religioso, aderen-

² V. sempre, per la ricostruzione che segue, l'ottimo contributo di Polidori (2007, 15 ss.).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Editoriale

do a una visione islamico-radical, avente le sue origini nei "Fratelli musulmani" fondati nel 1928 da Hasan al-Banna, con lo scopo di combattere i governi non islamici in Medio Oriente e a ripristinare il Califfato. È sempre negli anni Settanta che nasce la nozione di *Jihad* come lotta armata e violenta contro ogni infedele (in pratica gli occidentali) e apostata (musulmani non ortodossi, filo-occidentali), la cui azione ufficiale avviene con l'omicidio del Presidente egiziano Sadat nel 1981.

Nel 1983 iniziano gli attentati suicidi contro eserciti stranieri e nel 1985 avviene il sequestro dell'Achille Lauro e l'uccisione di ostaggi.

È dopo la seconda guerra del Golfo, nel 1991, che la lotta jihadista assume la conformazione di una internazionale del terrore attraverso Al Qaida, che mira ad attuare, nei territori islamizzati, il legame, ritenuto fisiologico tra religione, società e stato. Tale forma di stato è quella, quindi, della sintesi tra politica e religione (stato teocratico o confessionale). Il c.d. califfato, vede il califfo (*khalifa* - letteralmente «luogotenente», «vicario»... del Profeta) come, al contempo guida politica e spirituale di una comunità di fedeli (*umma*) governata secondo la legge religiosa (*shari'a*) (Polidori 2007, 23).

5. L'attuazione dello stato islamico, in tale caratterizzazione estrema, è restata tuttavia sinora sul piano teorico, in quanto la stessa esperienza talebana in Afghanistan è stata caratterizzata da un processo costituente localizzato avente caratteristiche di tipo interno ed è stata comunque interrotta (anche se non in modo decisivo) dalle vicende successive all'11 settembre 2001.

L'attuale occupazione stabile da parte dell'Isis di parte del territorio dell'Iraq e della Siria tenta ora di far compiere il salto di qualità, tra-



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Editoriale

sformando il terrorismo da fenomeno strisciante, mimetizzato, come un parassita nel tessuto delle comunità statali nelle quali alligna, a preteso Stato esso stesso, tendenzialmente uniformato agli indici di riconoscimento tradizionali (popolo, territorio e sovranità).

Le minacce nei confronti dell'Italia pretenderebbero di essere, pertanto, provenienti da una entità territorialmente definita e, quindi, connotate nella loro origine, secondo una ripresa del classico schema della guerra tra Stati-Nazione.

In realtà l'organizzazione in questione sembra ancora avere indici di mero agglomeramento, privo di un effettivo e stabile collegamento soprattutto con l'elemento popolare, nei cui confronti manca la volontà di rappresentare un modo di intenderne, sia pure in modo non democratico, le esigenze complessive. In altri termini, la stabilizzazione su un territorio dell'organizzazione terroristica, appare strumentale alla sola continuazione del disegno eversivo, inteso per così dire a colpire e non a costruire.

Appaiono quindi fondate le considerazioni di Sabino Cassese (2015), secondo il quale allo stato non è possibile nel contorto teatro libico, «distinguere tra insorti e nemici e tra operazioni belliche e operazioni di polizia, come ben sanno gli americani fin dal momento in cui il presidente Bush lanciò la *war on terror*, definita guerra, ma non rivolta ad uno Stato-nazione nemico, bensì ad una organizzazione di natura terroristica con legami globali».

Non inganni, pertanto, la fallace prospettiva che nei confronti dell'Isis possa ricorrere la piana e non contrastata applicazione dell'art. 11 Cost. nell'ottica originaria della guerra difensiva *tout court*.



anno V, n. 1, 2015
data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Editoriale

La soluzione, come il buon senso ha, comunque, da subito suggerito, è quella di una risposta di tipo internazionale, peraltro connotata dalle luci e ombre che, come si accennava più sopra, caratterizzano, sul piano di fenomeni complessi, l'attuale assetto del fenomeno terroristico.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Editoriale

Bibliografia

Bobbio N. (1976), *La guerra nella società contemporanea*, a cura di L. Bonanate, Milano: Principato.

Carlassare L. (2013), *L'art. 11 Cost. nella visione dei costituenti*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1, 11 febbraio, www.costituzionalismo.it (consultato il 2 aprile 2015).

Cassese S. (2015), *Le armi spuntate dei vecchi Stati*, in *Corriere della Sera*, 19 febbraio, www.corriere.it (consultato il 2 aprile 2015).

De Fiores C. (2003), *La "Guerra fredda": dall'istituzione della Nato agli Euromissili*, in F. Bilancia, C. De Fiores, P. Marsocci, L. Ronchetti, M. Ruotolo, *Guerra e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1, 19 marzo, www.costituzionalismo.it (consultato il 2 aprile 2015).

De Vergottini G. (2004), *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna: Il Mulino.

De Vergottini G. (2002), *Guerra ed attuazione della costituzione*, Intervento al Convegno *Guerra e Costituzione*, Roma, 12 aprile 2002, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, ora in www.studiperlapace.it (consultato il 2 aprile 2015).

Marsocci P. (2003), *La guerra in Afghanistan*, in F. Bilancia, C. De Fiores, P. Marsocci, L. Ronchetti, M. Ruotolo, *Guerra e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1, 19 marzo, www.costituzionalismo.it (consultato il 2 aprile 2015).

Polidori C.M. (2007), *Il terrorismo internazionale negli ordinamenti giuridici dei paesi occidentali e i relativi strumenti di cooperazione giudiziaria e di polizia*, Roma: Centro militare di studi strategici, www.cesdis.it (consultato il 2 aprile 2015).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Editoriale

Ronchetti L. (2003), *La crisi irachena*, in F. Bilancia, C. De Fiores, P. Marsocci, L. Ronchetti, M. Ruotolo, *Guerra e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1, 19 marzo, www.costituzionalismo.it (consultato il 2 aprile 2015).

Ruotolo M. (2003), *La guerra in Kosovo*, in F. Bilancia, C. De Fiores, P. Marsocci, L. Ronchetti, M. Ruotolo, *Guerra e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1, 19 marzo, www.costituzionalismo.it (consultato il 2 aprile 2015).





anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

La vicenda dei Rom comunitari in Francia e il mutamento delle priorità politiche dell'Ue. Dal diritto alla libera circolazione all'onere dell'integrazione*

di Sergio Carrera e Massimo Merlino **

* Il saggio sviluppa la relazione tenuta da Sergio Carrera al convegno *Immigrazione e cittadinanza inclusiva*, tenutosi presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi "Roma Tre", il 24 novembre 2014, organizzato nell'ambito delle iniziative promosse dall'Unità di ricerca Roma Tre, che partecipa al PRIN (2010-2011) *Istituzioni democratiche e amministrazioni d'Europa: coesione e innovazione al tempo della crisi economica*.

** Sergio Carrera è Senior Research Fellow al Centro Studi per le Politiche Europee di Bruxelles (Ceps) e Capo dell'Unità di ricerca Giustizia e Affari Interni. Massimo Merlino è un ex-Ricercatore del Ceps. Gli autori esprimono la loro gratitudine ai funzionari delle Istituzioni europee (in particolare della Direzione Generale Giustizia e della Commissione europea), dell'Agenzia per i Diritti Fondamentali dell'UE (Fra) e della Rappresentanza permanente della Romania presso l'Ue che sono stati intervistati per questo Report. Ringraziano inoltre l'European Network Against Racism and Xenophobia (Enar) e Mannon Fillonneau dell'European Roma Right Centre (Errc) per tutte le informazioni ricevute.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

1. 2010, inizio della controversia Francia - Ue

Il discorso dell'ex-presidente della Repubblica francese Nicolas Sarkozy, tenutosi a Grenoble il 30 luglio 2010, può essere considerato come l'inizio della c.d. "vicenda dei Rom in Francia". Il discorso faceva seguito a una serie di disordini conseguenti l'uccisione, da parte della polizia, di due uomini di etnia rom, l'uno colpevole di non essersi fermato a un posto di blocco, l'altro durante una rapina a mano armata¹. In quell'occasione Sarkozy dichiarò «guerra contro trafficanti e criminali» e richiese una riforma politica per migliorare «la lotta contro l'immigrazione irregolare» e prevenire «gli abusi del diritto di libera circolazione» e «la creazione incontrollata di campi rom»². Fece inoltre riferimento all'esistenza di 539 «campi illegali» sul territorio francese e annunciò un piano per il loro sgombero in un periodo di tre mesi. Tali dichiarazioni, oltre che a rafforzare il sentimento di criminalizzazione dei Rom già diffuso nell'opinione pubblica, servirono a preparare il terreno per i rimpatri dei Rom comunitari, in particolare di quelli di nazionalità rumena (Barbulescu 2012)³.

¹ V. *Une gendarmerie attaquée à la hache dans le Loir-et-Cher*, in *Le Monde*, 16 luglio 2010. V. anche *La nuit a été plus calme à Grenoble, quadrillée par les forces de l'ordre*, *ivi*, 17 luglio 2010.

² V. E. Nunès, *Ce que Nicolas Sarkozy a fait du discours de Grenoble*, in *Le Monde*, 30 luglio 2011, visibile su www.lemonde.fr/politique/article/2011/07/30/ce-que-nicolas-sarkozy-a-fait-du-discours-de-grenoble_1553877_823448.html (consultato il 2 aprile 2015).

³ V. anche Parker (2012). Sulle modalità con cui le espulsioni di Rom rumeni sono diventate un nuovo simbolo delle politiche francesi, v. Bertossi (2010).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

Lo sgombero dei campi rom ebbe inizio nell'agosto 2010.⁴ In una dichiarazione del 30 agosto 2010, l'ex-ministro dell'immigrazione Eric Besson affermò che in un mese 128 «insediamenti illegali» erano stati chiusi e 979 cittadini bulgari e rumeni erano stati rimpatriati (828 “volontariamente” e 151 forzosamente)⁵. Secondo le autorità francesi, un compenso di € 300 per adulto e € 100 per bambino venne corrisposto sotto forma di “aiuto al ritorno” a coloro che “volontariamente” erano disposti a ritornare nel proprio Paese d'origine⁶. Inoltre, al fine di impedire ai cittadini rumeni e bulgari di ritornare in Francia, ai destinatari di questo “incentivo al rimpatrio” venne richiesto di firmare un modulo, accompagnato dalle loro impronte digitali, secondo cui non avrebbero ricevuto quel compenso per una seconda volta, se rientrati in Francia.

Gli annunci di Sarkozy generarono accese reazioni da parte di organismi nazionali e sovranazionali, comprese quelle dei vertici istituzionali dell'Unione europea (Ue)⁷. Il Parlamento europeo fu tra i primi a condannare la politica francese. In una risoluzione del settembre 2010,

⁴ Vedi: gli articoli sul sito *Bbc France starts removing Roma Camps*, 6 agosto 2010, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-10892669> e *France rounds up hundreds of Roma*, 12 agosto 2010, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-10955717> (consultato il 2 aprile 2015).

⁵ Vedi anche la conferenza stampa dell'ex-ministro Eric Besson sulle misure prese dalle autorità francesi e la loro compatibilità con il diritto dell'Ue, 27 agosto 2010.

⁶ Sul sistema francese dei “ritorni umanitari” e le conseguenze per i diritti umani v. Cahn e Guild (2008, 47-48).

⁷ V. L. Davies, *French Roma expulsions under fire from all sides*, in *The Guardian*, 24 agosto 2010, <http://www.guardian.co.uk/world/2010/aug/24/france-roma-expulsions-backlash> (consultato il 2 aprile 2015).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

Sull'espulsione dei Rom dalla Francia, il Parlamento europeo esortava la Francia a sospendere immediatamente le espulsioni⁸, e condannava le dichiarazioni pubbliche dei *leader* del Governo francese che evocavano legami tra Rom e criminalità, e presentavano i gruppi rom come una «minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza» e un «onere per il sistema di assistenza sociale». Inoltre, la risoluzione sottolineava l'incompatibilità di tali misure con il diritto comunitario, a causa della loro natura discriminatoria sulla base della razza e dell'origine etnica, e criticava la risposta tardiva e limitata da parte della Commissione europea che, in qualità di custode dei Trattati, avrebbe dovuto occuparsi di verificare la compatibilità delle misure francesi con le direttive comunitarie in materia di non discriminazione e libera circolazione⁹.

La compatibilità delle misure francesi con il diritto dell'Ue divenne fonte di preoccupazione per l'allora neo-costituita Direzione Generale (DG) Giustizia, guidata dall'allora vicepresidente della Commissione europea Viviane Reding. In una nota informativa congiunta su *La situazione dei Rom in Francia e in Europa*, pubblicata il 1° settembre 2010, la Reding e i commissari László Andor (Occupazione, affari sociali e inclusione) e Cecilia Malmström (Affari interni), sottoposero al collegio dei commissari la questione di legittimità delle pratiche francesi, dal punto di vista del diritto comunitario. La nota sottolineava che la Francia sarebbe stata in violazione del diritto comunitario, se le misure fossero state mirate su un certo gruppo, sulla base della nazionalità, razza o origine

⁸ European Parliament, *Motion for a Resolution on the expulsion of Roma from France*, n. 0312/2010, 9 settembre 2010.

⁹ Paragrafi 11 e 12 della risoluzione.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

etnica. Sembra che, nel corso di una riunione a porte chiuse con gli ex-ministri francesi Eric Besson e Pierre Lellouche, le commissarie Reding e Malmström avessero ricevuto rassicurazioni politiche sul fatto che le misure francesi non erano indirizzate a gruppi etnici specifici.

Queste rassicurazioni furono tuttavia palesemente contraddette da un documento governativo trapelato sui *media*¹⁰ in cui l'allora Ministero dell'interno francese invitava i prefetti a perseguire la politica di sgomberi ed espulsioni, dando priorità «agli accampamenti illegali dei Rom»¹¹. Dopo la divulgazione di questo documento, una nuova circolare venne rilasciata il 13 settembre 2010 dal ministro dell'Interno in cui venne soppresso qualsiasi riferimento esplicito ai Rom¹². Questo provvedimento fu accompagnato da una controversa dichiarazione del segretario di Stato francese per gli Affari europei Pierre Lellouche che, in risposta alle pressioni ricevute da parte della Commissione europea, affermava che l'unico «custode dei trattati è il popolo francese»¹³.

La reazione della Commissione non si fece attendere. In un discorso pronunciato il 14 settembre 2010,¹⁴ la vicepresidente Reding qualificò la

¹⁰ Documento pubblicato su *Le Canard sociale* il 9 settembre 2010.

¹¹ Circolare IOC/K/1016329/ J del 24 giugno 2010 del Ministero degli interni, intitolata *Evacuation des Campements Illicits*, pubblicata il 5 agosto 2010.

¹² www.lefigaro.fr/assets/pdf/circulaire-hortefeux.pdf (consultato il 2 aprile 2015).

¹³ www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5JlvxEBvmuOKyQ49CTY1WZvkOSVw.

¹⁴ Dichiarazioni di Viviane Reding sugli ultimi sviluppi della situazione dei Rom, Brussels, 14 settembre 2010, conferenza stampa, (www.youtube.com/watch?v=4eecgXi_D3M, consultato il 2 aprile 2015).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

situazione in Francia come una «vergogna» e come «profondamente preoccupante», e aggiunse:

«... Persone vengono rimosse da uno Stato membro dell'Unione europea solo perché appartengono a una certa minoranza etnica. Pensavo che, dopo la seconda guerra mondiale, l'Europa non avrebbe dovuto assistere ancora una volta ad una situazione del genere. Ma chiarisco che la mia pazienza si sta esaurendo: quel che è troppo è troppo. Nessuno Stato membro può aspettarsi un trattamento speciale, soprattutto quando ci sono in gioco le leggi e i valori fondamentali dell'Unione europea. *Questo vale oggi per la Francia. Ciò vale anche per tutti gli altri Stati membri, grandi o piccoli, che si trovasse in una situazione simile. Potete contare su di me per questo*» (corsivo aggiunto).

La commissaria Reding confermò di essere profondamente convinta della necessità di avviare una procedura di infrazione contro la Francia, per l'applicazione discriminatoria della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione e per il mancato recepimento delle garanzie procedurali e sostanziali in caso di espulsioni di cittadini comunitari¹⁵ e chiese alle autorità francesi una spiegazione immediata.

Il discorso della Reding ebbe un forte impatto sul vertice del Consiglio europeo del 16 settembre 2010, in origine destinato a concentrarsi sulle relazioni esterne dell'Unione con partner strategici, che si incentrò invece sulla controversia Rom. È stato riferito che Sarkozy accusò la

¹⁵ V. anche le dichiarazioni alla Bbc (<http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11437361>, consultato il 2 aprile 2015).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

Commissione di aver insultato la Francia¹⁶, considerando le parole di Reding come irrispettose e imbarazzanti, e alludendo agli effetti negativi che i suoi commenti avevano innescato a livello internazionale e nazionale¹⁷. Ancor più importante, nel corso di questi dibattiti a porte chiuse, Sarkozy indicò che la Francia intendeva continuare con gli sgomberi dei campi rom e i rimpatri in Romania e Bulgaria¹⁸.

La Commissione decise, il 29 settembre 2010, d'inviare una lettera ufficiale alla Francia, chiedendo la piena attuazione della direttiva 2004/38/CE e affermando che, se il programma di misure di recepimento non fosse stato fornito entro il 15 ottobre 2010, la Commissione avrebbe aperto una procedura d'infrazione contro la Francia.¹⁹ È stato riferito che, appena prima della mezzanotte del 15 ottobre 2010, la Francia comunicò alla Commissione l'intenzione di allineare la sua legislazione nazionale al diritto comunitario in materia di libera circolazione delle persone. «Credo che questo sia un passo positivo: la Francia ha risposto

¹⁶ V. le notizie contenute in <http://www.euractiv.com/future-eu/summit-sees-sarkozy-barroso-clas-news-497878> e <http://www.euractiv.com/future-eu/eus-reding-loses-patience-france-news-497770>.

¹⁷ <http://www.economist.com/node/17103993>; <http://www.liberation.fr/societe/01012289849-l-onu-juge-la-politique-francaise-avec-les-roms-preoccupante>.

¹⁸ <http://www.nytimes.com/2010/09/17/world/europe/17union.html? r=0>.

¹⁹ 29 settembre 2010 – Press Release, European Commission assesses recent developments in France, discusses overall situation of the Roma and EU law on free movement of EU citizens. Nel contempo, il 7 ottobre 2010 un'altra questione ha attirato l'attenzione dei media, la pubblicazione di un database della gendarmeria francese sui Rom: si vedano i contenuti di http://www.lemonde.fr/politique/article/2010/10/08/le-gouvernement-embarrasse-apres-la-revelation-d-un-fichier-illegal-sur-les-roms_1422196_823448.html e <http://libertes.blog.lemonde.fr/2010/10/07/le-fichier-des-roms-du-ministere-de-linterieur/>.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

al nostro *ultimatum*», commentò la Reding all'agenzia di stampa francese Afp. Nel comunicato ufficiale emesso in data 19 ottobre 2010²⁰, la Commissione concluse che «la Francia ha fatto quello che la Commissione aveva chiesto» e, pertanto, veniva presa la decisione di non avviare la procedura d'infrazione. Il comunicato stampa, tuttavia, dichiarava: «La Commissione europea vigilerà sulla piena attuazione degli impegni assunti dalla Francia, nell'interesse del diritto dell'Unione europea e dei cittadini europei».

Reding annunciò anche l'intenzione della Commissione di concentrarsi sull'«integrazione economica e sociale dei Rom», esaminando come fondi Ue avrebbero potuto contribuire a rafforzare ulteriormente le misure nazionali per l'integrazione dei Rom, all'interno di un Quadro Ue. La Commissaria spiegò inoltre che, mentre la lettera francese rispondeva alla richiesta di garanzie sostanziali e procedurali relative alla libera circolazione, restava in sospeso il tema della discriminazione, sul quale la Commissione avrebbe chiesto ulteriori informazioni alla Francia²¹. Sarkozy, da parte sua, dichiarò di essere «molto contento»²² e che «la ragione aveva trionfato»²³.

²⁰ Statement by Viviane Reding, Vice-President of the European Commission, EU Commissioner for Justice, Fundamental Rights and Citizenship, on the recent developments concerning the respect for EU law as regards the situation of Roma in France, MEMO/10/502, Brussels, 19 ottobre 2010.

²¹ *Ibidem*.

²² V. <http://www.france24.com/fr/20101019-procedure-infraction-france-commission-europeenne-machine-arriere-garanties-suffisantes-roms-expulsions>; sullo stesso tema, v. <http://www.euractiv.com/enlargement/french-expulsions-aimed-romanian-news-499461>

²³ V. <http://www.france24.com/fr/20101019-procedure-infraction-france-commission-europeenne-machine-arriere-garanties-suffisantes-roms-expulsions>



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

Il 3 novembre 2010, Eric Besson riferì all'Assemblea nazionale francese che nel 2009 il “rimpatrio volontario” di rumeni e bulgari in situazione irregolare era costato € 8,2 milioni (€ 7,5 milioni in “aiuti per il ritorno umanitario” e 0,7 milioni di euro per l'assistenza in re-integrazione) interessando un totale di 11mila “beneficiari”²⁴. È interessante notare che Besson sottolineò come nel corso del 2010 non ci fosse stata una vera e propria rottura con la politica già attuata, ma piuttosto un'accelerazione della cacciata dei “nomadi rumeni” in situazione irregolare, nei mesi di agosto e settembre.

Besson inoltre chiarì che la Francia aveva accettato la richiesta della Commissione, ma che, a suo parere, il problema principale era piuttosto il mancato recepimento nel diritto nazionale francese di una serie di elementi formali previsti dalla direttiva del 2004, cui la Francia aveva replicato con una risposta legale ben sostanziata. Egli dichiarò che non avrebbero avuto la necessità di tali adattamenti perché, nei principi generali del diritto francese, le garanzie richieste già esistevano, come ad esempio il trattamento individuale dei casi. Ma per dimostrare che il Governo francese era «disposto a stabilire buoni rapporti con la Commissione», disse di aver accettato di «fare un gesto» e recepire formalmente tali principi nella legislazione francese.

Cosa è accaduto dopo la fine del 2010 per quanto riguarda gli sgomberi e le pratiche di espulsione dalla Francia (Paragrafo 2)? Quali sono

²⁴ Eric Besson, Assemblea nazionale francese, XIII legislatura, sessione ordinaria 2010-2011, resoconto integrale, sessione di mercoledì 3 novembre 2010 (http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr/2010-2011/20110039.asp#INTER_13).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

state le risposte da parte della Commissione e degli Stati membri interessati (Paragrafo 3)?

2 .Francia: sgomberi ed espulsioni dei Rom dal 2010 al 2014

I dati statistici ufficiali sugli sgomberi e le espulsioni di cittadini rumeni e bulgari resi pubblici dalle autorità francesi sono scarsi e non permettono di avere un quadro preciso della situazione. Ciò nonostante, a partire dal 2010, le organizzazioni della società civile hanno seguito e monitorato attivamente gli effetti delle politiche e delle pratiche attuate in Francia a danno dei Rom. Secondo diverse Ong, gli sgomberi illegali e le politiche di espulsione dei cittadini comunitari rom, iniziati durante il governo Sarkozy, non solo sono continuati, ma si sono addirittura intensificati sotto il governo Holland.²⁵

2.1 Espulsioni e detenzione amministrativa

Nel 2011, più di 7.400 romeni e 1.250 bulgari hanno ricevuto un ordine di espulsione. Nel corso dei primi tre mesi del 2012, quasi 2.700 ordini di espulsione, «*Obligations de Quitter le Territoire Français*» (Oqtf), sono

²⁵ Per esempio, l'European Roma Rights Centre (Errc) ha evidenziato che «le espulsioni e le evizioni forzate di cittadini europei rom sono continuate ed addirittura moltiplicate con un impatto sproporzionato su donne e bambini» (European Roma Rights Centre 2014, 5)



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

stati emessi per i cittadini rumeni e 340 per i cittadini bulgari²⁶. Molti dei destinatari degli Oqtf (che sono validi per un anno) in pratica non vengono espulsi. Secondo i dati statistici forniti agli autori di questo *report* dalla Rappresentanza permanente della Romania presso l'Ue a Bruxelles, dal 2010 il numero totale di espulsioni forzate di cittadini rumeni da parte della Francia e registrate dalla Polizia di frontiera rumena è aumentato sistematicamente come segue: 1.446 persone rimpatriate nel 2010, 1.931 nel 2011, 2.010 le persone rimpatriate forzatamente nel 2012 e 715 persone costrette a tornare in Romania da gennaio a aprile 2013. Inoltre, mentre sulla base di questi dati non è possibile dimostrare che questi cittadini rumeni erano di etnia rom, interviste condotte per questo *report* confermano che la stragrande maggioranza di queste persone erano effettivamente di etnia rom²⁷.

Alle espulsioni forzate bisogna aggiungere le pratiche di rimpatrio, etichettate dalla legge sull'immigrazione francese come "politiche di rimpatrio volontario o umanitario", che consistevano nella concessione di € 300 ad ogni cittadino rumeno o bulgaro disposto a tornare nel proprio Paese d'origine. Questa politica è stata criticata per non essere realmente "volontaria" e perché principalmente rivolta alle persone di etnia rom provenienti da Romania e Bulgaria (Latraverse 2012; European Roma Rights Centre 2012 a, 6). I dati forniti dalla Polizia di frontiera rumena dimostrano anche un crescente numero di rimpatri "volontari" di cittadini rumeni, effettuati dalle autorità francesi dal 2010. Nel

²⁶ Vedi: <http://www.errc.org/index>.

²⁷ Questo è stato confermato anche in un articolo dell'*International Herald Tribune*, *French promise of change for Roma meets reality*, del 4 giugno 2013.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

2010 erano 4.868 le persone “volontariamente” rimpatriate in Romania, salite nel 2011 a 6.735 e nel 2012 il numero è cresciuto a 8.257²⁸.

Una questione legata alle eventuali espulsioni di cittadini comunitari che merita attenzione è quella della detenzione amministrativa. In una petizione congiunta presentata al Parlamento europeo il 25 febbraio 2015, diverse Ong hanno denunciato l'uso sproporzionato o l'interpretazione troppo ampia, da parte delle autorità francesi, degli Oqtf sulla base di presunte «minacce alla sicurezza nazionale e all'ordine pubblico» e la detenzione amministrativa di cittadini comunitari rom a fini di espulsione²⁹. Mentre la direttiva 2004/38/CE non prevede la possibilità di detenzione, neppure nei casi in cui ai cittadini dell'Unione venga negato il diritto di risiedere nello Stato membro interessato, in pratica i prefetti sembrano applicare la legislazione sull'immigrazione, in particolare l'articolo della legge n. 551 sull'entrata e il soggiorno degli stranieri e il diritto d'asilo (Ceseda),³⁰ che in alcuni casi permette la detenzione amministrativa.

La detenzione amministrativa di cittadini rumeni e bulgari (presumibilmente) di etnia rom è stata anche confermata dal rapporto del 2013 sui «centri e locali di detenzione amministrativa» presentato da varie

²⁸ Nonostante le richieste dagli autori alla Rappresentanza Permanente della Francia presso l'UE, per poter verificare tali dati statistici, a oggi non è pervenuta alcuna risposta.

²⁹ Petizione visibile su <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/peti/home.html>; base legislativa è la «Loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme (1)» (il testo normativo si può leggere all'indirizzo <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029754374&categorieLien=id>).

³⁰ L'articolo R. 551-1, Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda).



anno V, n. 1, 2015
data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

Ong³¹. Secondo il rapporto, durante il 2013, un totale di 2.205 cittadini dell'UE sono stati detenuti a causa del loro status di irregolari o dopo i primi 3 mesi di soggiorno in Francia. Dal rapporto si evidenzia che la stragrande maggioranza di costoro sono di cittadinanza rumena (1.849) e bulgara (148). Il rapporto ha segnalato, inoltre, che la maggior parte dei rumeni detenuti è stata espulsa entro 5 giorni.³²

La politica francese sulla detenzione amministrativa e sulle espulsioni di cittadini comunitari non può essere compresa, se letta separatamente dalla politica in materia di «sgombero dei campi illegali» e conseguenti evizioni (distruzioni violente di beni e proprietà) a danno della comunità rom.

2.2. Evizioni forzate

Secondo l'European Roma Rights Centre (Errc), sotto il governo Holland gli insediamenti rom continuano ad essere smantellati e le espulsioni hanno luogo «nello stesso modo sommario ed illegale così come sotto il predecessore Nicolas Sarkozy»³³. Un rapporto dell'Errc riporta che il numero delle persone oggetto di evizioni forzate in Francia, in maggioranza Rom di nazionalità rumena, è aumentato da 3.034 nel 2010

³¹ Assfam, Forum Réfugiés, Ftda, Cimad*a, Ordre de Malte. Vedi rapporto: <http://www.lacimade.org/publications/95> (consultato il 2 aprile 2015).

³² Solo in pochi infatti hanno presentato ricorso contro la decisione di espulsione, essendo interessati ad essere rilasciati il più presto possibile. Vedi pag. 23 del rapporto.

³³ <http://euobserver.com/opinion/117366>.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

a 21.537 nel 2013, segnando un incremento del 700%³⁴. Secondo i dati di un censimento pubblicato nel 2015 il numero totale delle evizioni del 2014 è di 13.483³⁵. Dato che segna un decremento rispetto all'anno precedente, ma anche la perseveranza del Governo nell'opera di smantellamento forzato dei campi rom.

In un comunicato stampa congiunto l'Association for the Defence of Human Rights (Aedh) e la French League for Human Rights (Ldh) hanno condannato questa situazione³⁶ e sottolineato non solo una completa assenza di cambiamento nella politica francese, ma addirittura il suo rafforzamento³⁷. Anche Amnesty International (Ai) ha denunciato il proseguimento della politica francese sugli sgomberi dei campi rom. Nel report presentato all'European Commission Against Racism and Intolerance (Ecri) nel 2014, Ai ha denunciato che le comunità rom che vivono in Francia continuano a essere oggetto di sgomberi forzati (in assenza di soluzioni abitative alternative) e in molti casi vittime di persecuzione e

³⁴ Precisano gli autori del rapporto che la cifra risulta così alta perché molti dei Rom che non hanno abbandonato la Francia sono stati sgomberati più volte durante l'anno, quindi sono stati contati più volte. V. *Forced Evictions of Roma double in France, as Authorities Pursue Failed, Expensive Policy*, 14 January 2014 (<http://www.errc.org/article/forced-evictions-of-roma-double-in-france-as-authorities-pursue-failed-expensive-policy/4242>); v. pure European Roma Rights Centre (2014, 22).

³⁵ V. il file <http://www.errc.org/cms/upload/file/report%20forced%20evictions%20-%20final%20fr%20.pdf> ; vedi anche: http://www.lemonde.fr/societe/article/2015/02/03/la-france-a-expulser-un-camp-de-rom-tous-les-3-jours-en-2014_4569112_3224.html.

³⁶ V. <http://www.aedh.eu/Census-of-forced-evictions-from-1908.html>

³⁷ V. http://www.lemonde.fr/societe/article/2013/02/06/pres-de-12-000-roms-evacues-de-leurs-campements-en-2012_1828037_3224.html.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

violenza da parte di soggetti statali e non (Amnesty International 2014 a e 2014 b). Non è cambiata quindi la situazione rispetto a quella presentata in un rapporto del 2012, *Cacciati via: sgomberi forzati dei Rom nella Île-de-France* (Amnesty International 2012), in cui Ai aveva documentato come gli sgomberi forzati degli insediamenti informali avessero esacerbato le condizioni di estrema povertà delle famiglie rom, sgomberate senza possibilità di sistemazioni alternative³⁸.

Benché gli effetti dannosi sul diritto di risiedere in un secondo Stato membro, previsto dalle disposizioni sulla cittadinanza dell'UE, siano stati ben documentati (Human Rights Watch 2011), l'allora ministro francese dell'Interno Manuel Valls, oggi Primo ministro³⁹, aveva ribadito la necessità di continuare con la politica di sgomberi ed espulsioni⁴⁰. L'unica differenza riguardava la presa di coscienza che il citato "aiuto al ritorno volontario" era stato in gran parte inefficace. In un'intervista a *Le Parisien*, Valls aveva dichiarato:⁴¹

«Era un sistema con effetti perversi. Queste persone facendo diverse andate e ritorni traggono profitto da questa somma! Abbiamo mantenuto l'aiuto limitandolo a € 50 per gli adulti e 25 € per i minori, per favorire il loro

³⁸ V. anche Fouteau (2013).

³⁹ Valls è stato ministro degli Interni nel Governo presieduto da Jean-Marc Ayrault dal 16 maggio 2012 al 31 marzo 2014, quando il presidente della Repubblica, François Hollande, gli conferisce il mandato di primo ministro della Francia.

⁴⁰ V. <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2012/09/11/97001-20120911FILWWW00345-roms-la-france-prend-sa-part-valls.php>

⁴¹ V. <http://www.leparisien.fr/politique/valls-les-demantelements-de-camps-roms-se-poursuivront-14-03-2013-2640169.php>.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

ritorno. Al tempo stesso, abbiamo finanziato 80 progetti in Romania al fine di migliorarne le condizioni di vita. Ma la Romania deve utilizzare prima i fondi strutturali europei indirizzati a questa popolazione»⁴².

Valls inoltre aveva reagito con un comunicato stampa al Rapporto di Ai di cui sopra, sottolineando il disaccordo del Governo con la descrizione delle condizioni in cui avvengono gli sgomberi da «campi illegali»⁴³.

2.3. Le reazioni degli organismi internazionali per i diritti umani

Le preoccupazioni sollevate da organizzazioni della società civile sono state tuttavia riprese da organismi internazionali per i diritti umani, come il Comitato europeo dei diritti sociali (Ceds) del Consiglio d'Europa, che vigila sul rispetto della Carta sociale europea (Cse) da parte degli Stati membri⁴⁴. La questione era rappresentata dalla misura in cui le pratiche francesi erano in conformità con la Cse. Il Comitato basa i suoi giudizi sulle informazioni fornite da alcune delle suddette

⁴² Critica alla dichiarazioni di Valla da parte della società civile: <http://www.rtl.fr/actualites/info/politique/article/pour-valls-les-roms-ne-souhaitent-pas-integrer-en-france-7759508042>.

⁴³ V. il testo del comunicato: <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Actualites/Communiqués/Rapport-d-Amnesty-International>.

⁴⁴ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/ECSR/ECSRdefault_en.asp; il Comitato è l'organo incaricato di stabilire se ci sono state violazioni della Carta. Anche se i suoi pareri non sono legalmente vincolati per gli Stati membri, essi rappresentano l'interpretazione ufficiale degli obblighi del Trattato che sono vincolanti.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

Ong⁴⁵. Queste hanno dimostrato come le decisioni francesi riguardo lo smantellamento e i rimpatri non sono fondate su un esame individuale della situazione personale dei soggetti colpiti, non rispettano il principio di proporzionalità e sono discriminatorie in quanto mirate alla comunità rom⁴⁶. Il Comitato ha dichiarato l'incompatibilità di queste politiche francesi con la Cse, in particolare per quanto riguarda il mancato rispetto della dignità umana dei Rom di cittadinanza rumena e bulgara.

Il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha fatto seguito alle decisioni del Ceds indirizzando raccomandazioni specifiche per lo Stato che è risultato non essere in conformità con la Cse (Khaliq and Churchill 2008; Nolan 2012). Nella risoluzione *CM/ResChS(2013)1 European Roma and Travellers Forum (Ertf) contro la Francia*, Reclamo No. 64/2011 del 5 febbraio 2013, il Comitato dei ministri ha concluso: *“Le operazioni effettuate nel corso del periodo oggetto della presente denuncia avevano le stesse caratteristiche di quelle che si sono svolte nel periodo precedente”* in Francia.

La violazione del principio di proporzionalità era basata sul fatto che, affinché un provvedimento di allontanamento sia necessario, il peso della copertura delle persone interessate dal sistema sociale «dovrebbe essere eccessivo, o addirittura irragionevole [...]» e questo non è stato rite-

⁴⁵ Si è fatto riferimento al Collectif National Droits de l'Homme Romeurope, *Rapport 2010-2011, Les Roms, boucs-émissaires d'une politique sécuritaire qui cible les migrants et les pauvres*, February 2012, pp.17-18.

⁴⁶ Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. France (Complaint No. 63/2010, decision on the merits of 28 June 2011, §§35-55) and European Roma and Travellers Forum (ERTF) v. France (Complaint No. 64/2011, decision on the merits of 24 January 2012, §§126-135. European Roma Rights Centre (ERRC) v. Bulgaria, Complaint No. 31/2005, decision on the merits of 18 October 2006, § 53.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

nuto essere il caso. Il Comitato dei ministri ha concluso che le politiche francesi hanno continuato a costituire una discriminazione indiretta e hanno avuto un impatto sproporzionato sui Rom, in particolare su quelli provenienti da Romania e Bulgaria. Ha, infine, aggiunto che le condizioni in cui avvengono gli sgomberi forzati dei campi rom sono incompatibili con la dignità umana e costituiscono una violazione della Cse⁴⁷.

Anche la Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo è stata chiamata a pronunciarsi in merito alle politiche francesi. Nella causa *Winterstain ed altri c. Francia (Ricorso no 27013/07)*, del 17 ottobre 2013⁴⁸, riguardante lo sgombero forzato di *Travellers* che occupavano un'area protetta da vincoli paesaggistici, la Corte ha rilevato che i giudici nazionali, ordinando gli sgomberi, non sono riusciti a trovare un giusto equilibrio tra interessi concorrenti. Gli sgomberi, il cui impatto sulle persone coinvolte è stato sproporzionato e non giustificato da un «bisogno sociale imperativo», sono risultati una violazione dell'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Cedu), che dispone il diritto di ogni persona «al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza». La Corte ha anche sottolineato la necessità «nel caso di espulsioni forzate di Rom e nomadi, di fornire loro un rialloggiamento, salvo il caso di forza maggiore»⁴⁹.

⁴⁷ In particolare, Articolo E in correlazione con Articolo 31, §2 Cse.

⁴⁸ La sentenza in questione, proposta in lingua francese, è disponibile su: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-126910#{"itemid":\["001-126910"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-126910#{). Della decisione esiste anche una traduzione italiana non ufficiale, disponibile su: <http://www.errc.org/cms/upload/file/winterstein-and-others-v-france-italian.pdf>.

⁴⁹ Sentenza *Winterstein e altri contro Francia*, n. [27013/07](#), 17 ottobre 2013, § 159.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

Il 22 aprile 2014 la Corte europea dei diritti dell'uomo ha inoltre accolto il ricorso relativo al caso di *Constantin Hirtu ed altri c. Francia* (n. 24720/13)⁵⁰ riguardante lo sgombero forzato di famiglie di cittadini rumeni di etnia rom avvenuto nei primi mesi del 2013. In questo caso, a cui la Corte ha dato il trattamento prioritario, i ricorrenti rappresentati dall'Ercc lamentano la violazione dell'art. 3 (proibizione della tortura) dell'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) e dell'art. 13 (diritto a un ricorso effettivo) della Cedu.

3. Valutazione delle linee d'azione della Commissione europea e degli Stati membri

Facciamo un passo indietro, ritornando alla fine del 2010. Come è stato esposto nel paragrafo 1, dopo la disputa tra la Commissione e il governo francese, quest'ultimo ha infine accettato di ottemperare alla richiesta della vicepresidente Reding di allineare la legislazione nazionale alle garanzie procedurali e sostanziali previste nella direttiva 2004/38/CE (diritto di libera circolazione e soggiorno dei cittadini dell'Ue negli stati membri) per i casi di espulsioni di cittadini comunitari.

Dall'inizio della vicenda, possono essere identificate tre principali linee d'azione adottate dalla Commissione e dagli Stati membri: 1) l'applicazione della legislazione Ue sulla libera circolazione; 2) la promozione

⁵⁰ [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-144127#{"itemid":\["001-144127"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-144127#{)



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

di un Quadro Ue per le strategie nazionali di integrazione dei Rom; 3) la cooperazione bilaterale tra Francia e Romania per la reintegrazione delle famiglie rom rumene in Romania.

Si sostiene in questo *report* che queste strategie hanno comportato un cambiamento paradigmatico nelle priorità politiche dell'Unione. Si è passati da una logica incentrata sull'applicazione del diritto comunitario, volta a garantire la conformità della legislazione e pratiche francesi con i diritti della cittadinanza europea e l'attuazione non discriminatoria della libera circolazione, verso un'altra, incentrata sulle responsabilità degli Stati membri per l'integrazione e il reinserimento dei Rom. Cosa realmente ha significato questo cambio di priorità politiche, che ha spostato le responsabilità sui Rom di cittadinanza rumena e bulgara e più in generale sulle politiche rom europee?

3.1. Il diritto di libera circolazione nell'Ue

Dalla presentazione da parte del Governo francese della tabella di marcia per garantire il rispetto della direttiva sulla libera circolazione (2004/38/CE) alla fine del 2010, la Commissione ha ribadito più volte la sua intenzione di restare vigile sull'effettiva attuazione della riforma legislativa che avrebbe dovuto allineare il diritto francese alla legislazione europea. La scelta politica adottata allora dalla Commissione è stata di non avviare contro la Francia una formale procedura d'infrazione dinanzi alla Corte di giustizia dell'Ue (Cgue), per la presunta violazione del diritto alla libera circolazione previsto dalla cittadinanza dell'Unione.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

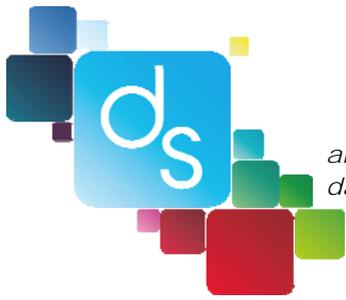
Saggi

In un comunicato stampa del 25 agosto 2011, intitolato *Libera circolazione: Un deciso intervento della Commissione ha contribuito a risolvere il 90% dei casi pendenti*⁵¹, la Commissione ha sottolineato come diversi eventi avvenuti negli Stati membri nel corso del 2010, come ad esempio in Francia, avessero evidenziato carenze importanti rispetto alle garanzie previste dalla direttiva 2004/38/CE. Il comunicato specificava che la Commissione aveva preso provvedimenti per garantire il rispetto del diritto di libera circolazione da parte di «tutti i 27 Stati membri» e che avrebbe attentamente monitorato il rispetto degli impegni presi in tal senso. L'attuazione delle garanzie sostanziali e procedurali contro le espulsioni era ancora segnalata come una delle questioni più problematiche. La relazione della Commissione sull'applicazione della direttiva sulla libera circolazione da presentare al Parlamento europeo e al Consiglio, originariamente prevista per la fine del 2013, al momento in cui si scrive (marzo 2015) non è stata ancora pubblicata.

In un'intervista comparsa su *Le Monde* nel settembre 2012, la vicepresidente Reding ha dichiarato che, dalla fine del 2010, la Francia aveva dotato la propria legislazione delle garanzie procedurali previste dagli standard europei in caso di espulsione di cittadini dell'Ue⁵². Ha aggiunto che, «per quanto ne sapesse», gli sgomberi avvenivano sulla base di una precedente decisione giudiziale, che gli interessati erano adeguatamente informati e che non si trattava di evizioni di massa. Infine Reding ha evidenziato che ormai l'attenzione politica si era piuttosto spostata

⁵¹ V. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-981_it.htm.

⁵² V. http://www.lemonde.fr/europe/article/2012/09/01/viviane-reding-meme-en-crise-l-europe-n-est-pas-qu-un-marche_1754411_3214.html.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

sull'attuazione della strategia di integrazione nazionale francese dei Rom. Come si svilupperà al paragrafo 4.1, l'attuale posizione della Commissione è che non vi è alcun legame tra le espulsioni di Rom rumeni e bulgari e gli sgomberi attuati delle autorità francesi, e che questi non rientrano nel campo di applicazione della legislazione europea sulla libera circolazione.

Le risposte della Commissione riguardo alle politiche e pratiche francesi sui Rom dalla fine del 2010 sono state diverse e soggette a critiche. La letteratura accademica ha sottolineato che, nonostante la breve guerra di parole all'inizio della vicenda, la Commissione non ha imposto nessuna misura di attuazione concreta, né ha sottoposto il caso alla Corte di giustizia dell'Ue, nonostante le prove presentate della società civile mostrassero l'incompatibilità delle pratiche francesi con un ambito ben consolidato del diritto comunitario (O'Nions 2011; Bennett 2011).

Il problema della legittimità delle evizioni e delle espulsioni, alla luce del diritto dell'Unione, è stato esaurientemente affrontato in diversi contributi accademici (Lhernoud 2010; Vassallo Paleologo 2010; Nascimbene 2010; Pastore 2010; Chido 2011; Diana 2011-2012; Korando 2012) e non sarà oggetto di analisi nel presente documento. È tuttavia necessario riconoscere che la questione è abbastanza complicata da un punto di vista legale.

La maggior parte dei funzionari dell'Ue intervistati ai fini del presente articolo ha ribadito che il diritto di libertà di circolazione, intrinseco alla cittadinanza europea, non è assoluto o incondizionato. Si tratta di un "privilegio" in gran parte riservato a coloro che hanno risorse sufficienti per non diventare un "onere sproporzionato" per lo Stato membro di destinazione. È vero però che ogni eccezione alle libertà derivanti dalla cittadinanza dell'Unione dev'essere interpretata restrittivamente. Le



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

eventuali misure restrittive o coercitive devono essere prese in modo non discriminatorio e valutate “caso per caso”, ove il comportamento personale dell’individuo «rappresenti una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società dello Stato membro ospitante»⁵³.

Tuttavia, permangono delle zone d’ombra sui modi in cui tali deroghe si praticano a livello nazionale e sulla loro legittimità alla luce del diritto dell’Unione. Il caso francese è paradigmatico in questo senso. Come O’Nions (2011) ha sottolineato, non è del tutto chiaro in che misura un cittadino dell’Unione, non rispettando le condizioni di soggiorno, può essere espulso legalmente: «i principi sembrano chiari, ma l’assenza di chiarezza sulla questione specifica delle espulsioni rimane una lacuna. Così gli Stati membri hanno potuto approfittare di questa zona grigia per giustificare le espulsioni senza dimostrare formalmente una minaccia specifica» (O’Nions 2011, 371).

I governi Sarkozy e Hollande hanno attuato una strategia secondo la quale la normativa nazionale è stata adattata alla lettera della legislazione europea sulla libera circolazione, ma le pratiche e le procedure attuative sembrano rimanere sostanzialmente invariate. Come illustrato ai paragrafi 1 e 2 del presente testo, le autorità francesi hanno confermato a

⁵³ European Commission, *Communication on Guidance for better Transposition and Application of Directive 2004/38*, COM(2009)313/4 final, 2 luglio 2009; V. anche European Commission, *On the application of Directive 2004/38 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States, Report*, COM(2008) 840 final, 10 dicembre.2008. Inoltre, nessuna misura restrittiva può essere adottata sulla base di ragioni meramente preventive: Corte di giustizia dell’Unione europea, Caso C-67/74 Bonsignore, parr. 5-7.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

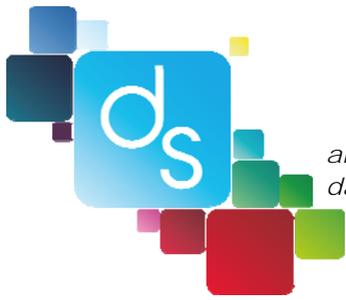
Saggi

più riprese che, nonostante la necessità di rispettare formalmente il diritto comunitario nella sua trasposizione nel diritto nazionale e di mantenere una «relazione serena con la Commissione»⁵⁴, l'obiettivo pubblico degli sgomberi e della politica di rimpatrio non sono davvero cambiati dal 2010. Al contrario, essi sono continuati sotto forme diverse. Secondo un'analisi informativa effettuata dall'Human Rights Watch (Hrw) e presentata alla Commissione europea nel luglio 2011, le pratiche francesi sembrano continuare a violare gli obblighi previsti dalla cittadinanza dell'Ue e la nuova normativa nazionale di recepimento della direttiva 2004/38/EC non ha risolto i problemi che avevano indotto la Commissione ad intervenire durante l'estate del 2010. Hrw ha segnalato che «le autorità francesi hanno continuato a prendere di mira cittadini comunitari rom per le espulsioni, avvenute spesso in concomitanza con gli sgomberi, in un modo che costituisce una illegittima discriminazione ai sensi del diritto dell'Unione europea e dei diritti umani» (Human Rights Watch 2011).

Una questione giuridica centrale è definire se l'attuale politica francese concernente sgomberi e rimpatri è "principalmente e sproporzionatamente" indirizzata a cittadini comunitari di etnia rom. In effetti, la situazione in Francia può essere quella in cui la "lettera della legge"⁵⁵ può ben essere in conformità con la direttiva 2004/38/CE, ma ci sono ancora

⁵⁴ Eric Besson, Assemblea nazionale francese, XIII legislatura, sessione ordinaria 2010-2011, resoconto integrale, sessione di mercoledì 3 novembre 2010 (http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr/2010-2011/20110039.asp#INTER_13).

⁵⁵ Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, JORF n°0139 du 17 juin 2011 p. 10290. Si veda in particolare l'articolo 39.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

varie importanti lacune riguardanti le procedure amministrative e informalità di attuazione da parte delle autorità competenti, che ne rendono il loro carattere sproporzionato e discriminatorio e quindi incompatibile con la direttiva europea sulla non discriminazione (2000/43/CE)⁵⁶.

3.2 Il Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom: l'integrazione come soluzione?

Dall'inizio del 2011 le priorità politiche della Commissione si sono progressivamente spostate verso l'integrazione dei Rom. Si è passati dall'applicazione dei diritti legati alla cittadinanza europea (libera circolazione e non discriminazione) alla promozione di una *'soft-policy'* dell'UE per il coordinamento delle politiche nazionali d'integrazione dei Rom. Come esposto nel paragrafo 1, nel concludere la polemica politica con la Francia, la vicepresidente Reding aveva annunciato l'intenzione della Commissione di spostare l'attenzione «sull'integrazione economica e sociale dei Rom» e sulla presentazione di un Quadro europeo per il coordinamento delle strategie nazionali. Questa variazione nelle priorità politiche è stata confermata dal rapporto della Commissione *Sull'attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue*, pubblicato nel maggio 2013⁵⁷. Nel rapporto si dichiara che «la situazione in Francia» è cambiata molto negli ultimi anni, poiché il Paese ha modificato la legge nazionale per garantire il pieno rispetto della direttiva sulla libera circolazione e ha adottato la propria strategia nazionale di integrazione dei Rom. Sulla ba-

⁵⁶ *Directive implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin*, 2000/43, 29 giugno 2000, OJ L 180, 19 luglio 2000.

⁵⁷ European Commission, *2012 Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights*, COM(2013) 271 final, Brussels, 8 maggio 2013, 8.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

se di questa strategia, il rapporto ha riconosciuto che «con l'attiva partecipazione della Francia» si sta avendo «una stretta collaborazione e un impegno maggiore sull'inclusione dei Rom».

Il "Quadro dell'Ue per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020" è stato formalmente adottato dalla Commissione in una comunicazione pubblicata nell'aprile 2011.⁵⁸ La comunicazione Quadro mira ad affrontare le problematiche sociali ed economiche della «popolazione rom dell'Ue». Secondo la comunicazione, «si tratta di un mezzo per completare e potenziare la legislazione e le politiche dell'UE in materia di uguaglianza, affrontando a livello nazionale, regionale e locale, ma anche tramite il dialogo con i Rom e il coinvolgimento di questi ultimi, le loro esigenze specifiche» per quanto riguarda quattro aree di interesse chiave: la parità di accesso all'occupazione, all'istruzione, all'alloggio e all'assistenza sanitaria⁵⁹. La Commissione ha proposto quindi l'adozione di strategie nazionali di integrazione dei Rom, inclusive di obiettivi chiari e azioni mirate, di indicatori comuni, comparabili e affidabili e di fondi nazionali sufficienti per la loro attuazione, in linea con i «principi di base comuni sull'inclusione dei Rom». Ha inoltre ricordato la disponibilità di finanziamenti dell'Ue a sostegno delle politiche d'inclusione sociale degli Stati membri⁶⁰.

⁵⁸ Commissione Europea, *Comunicazione, Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020*, COM(2011)173 final, 5 aprile 2011.

⁵⁹ Pag. 3 della Comunicazione.

⁶⁰ La comunicazione Quadro dichiara: «L'applicazione e il successo delle strategie nazionali di integrazione dei Rom dipenderanno in larga misura da uno stanziamento effettivo e sufficiente di risorse nazionali. I finanziamenti dell'UE da soli non possono cer-



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

La comunicazione Quadro è stata seguita dalle Conclusioni del Consiglio europeo in cui gli Stati membri si sono impegnati a metterla in pratica⁶¹. Dopo la presentazione da parte di tutti gli Stati membri delle rispettive strategie nazionali di integrazione, la Commissione, nel maggio 2012, ha pubblicato un'altra comunicazione dal titolo *Strategie nazionali di integrazione dei Rom: Un primo passo nell'attuazione del Quadro dell'Ue*⁶². La comunicazione si è concentrata sulla valutazione dei metodi adottati dagli Stati membri e su come requisiti strutturali e finanziamenti sono stati inseriti nelle loro strategie. Ha riconosciuto che: «[u]na migliore integrazione dei Rom è quindi un imperativo sia morale che economico, che richiede fra l'altro un cambiamento di mentalità da parte della maggioranza della popolazione, nonché dei membri delle comunità Rom»⁶³. La comunicazione ha anche ricordato che «[p]oiché gli Stati membri sono i primi responsabili e i più competenti per cambiare la situazione delle loro popolazioni emarginate, l'azione di sostegno ai Rom è innanzitutto nelle loro mani».

Il testo ha chiarito meglio gli obiettivi del Quadro comunitario, il cui scopo è «incoraggiare gli Stati membri a trasformare in modo tangibile la

tamente risolvere la situazione dei Rom, ma la Commissione rammenta che attualmente sono programmati finanziamenti dell'UE fino a 26,5 miliardi di euro per sostenere l'impegno degli Stati membri a favore dell'inclusione sociale, ivi comprese le iniziative di aiuto ai Rom», p. 9.

⁶¹ European Council Conclusions, 23/24 June 2011, EUCO 23/11, Brussels, 24 giugno 2011.

⁶² European Commission, *National Roma Integration Strategies: A first step in the implementation of the EU Framework*, COM(2012) 226 final, Brussels, 21 maggio 2012.

⁶³ *Ivi*, p. 2.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

vita dei Rom», promuovendo il cambiamento nelle loro politiche di inclusione. Per usare le parole della Commissione, «la legge da sola non basta: gli Stati membri devono sviluppare e attuare un approccio integrato che combini gli sforzi compiuti in differenti settori, tra cui l'istruzione, l'occupazione, la sanità e l'alloggio»⁶⁴. La comunicazione ha identificato come prossime priorità maggiori sforzi orientati all'efficace attuazione delle strategie nazionali e piani d'azione «contenenti misure specifiche, commisurate agli obiettivi di inclusione dei Rom e sostenute da un calendario preciso e da finanziamenti adeguati».

In una sezione sulla «non discriminazione e tutela dei diritti fondamentali», la comunicazione ha, per larghe linee, invitato gli Stati membri a garantire un'applicazione efficace della legislazione e annunciato che, nella relazione del 2013 sull'applicazione della direttiva relativa alla non discriminazione (2000/43/CE), la Commissione avrebbe esaminato le questioni giuridiche «con particolare attenzione agli aspetti relativi all'integrazione dei Rom»⁶⁵.

La relazione della Commissione sull'applicazione della direttiva 2000/43/CE è stata effettivamente presentata nel gennaio 2014. Al paragrafo 5.4 – «tutela dei Rom ai sensi della direttiva» – la Commissione riconosce la necessità di estendere il proprio controllo «alle prassi nazionali che incidono sull'attuazione del principio della parità di trattamento» poiché «raramente i problemi relativi ai Rom derivano direttamente dalla legislazione, ma è più facile che siano dovuti alle modalità di ap-

⁶⁴ *Ivi*, p. 3.

⁶⁵ *Ivi*, p. 18.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

plicazione pratica delle norme pertinenti».⁶⁶ Nella relazione si fa riferimento al già descritto Quadro dell'Ue e alla proposta avanzata dalla Commissione per una raccomandazione del Consiglio «sulle misure effettive di integrazione dei Rom negli Stati membri». La raccomandazione adottata dal Consiglio nel dicembre 2013⁶⁷ riprende i quattro settori del Quadro Ue, ipotizzando una serie di misure per facilitarne l'applicazione da parte degli Stati membri che sono “incoraggiati” «a prendere nuove misure per garantire che le proprie normative a livello nazionale, regionale e locale non siano discriminatorie e non conducano a pratiche di segregazione». C'è anche un riferimento agli sgomberi in cui è richiamata la necessità di garantire che «siano pienamente conformi al diritto dell'Unione nonché agli altri obblighi internazionali in materia di diritti umani, come quelli sanciti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo»⁶⁸.

Tuttavia va segnalato che tale raccomandazione è stata adottata del Consiglio dei ministri per «Occupazione, politica sociale, salute e consumatori» e non per «Giustizia e affari interni» e che in generale le raccomandazioni non hanno carattere vincolante per gli Stati membri. Per quanto riguarda la strategia di *follow-up* della Commissione, questa resta poco chiara e non sono stati forniti esempi concreti su come gli Stati membri abbiano affrontato efficacemente e implementato praticamente

⁶⁶ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Sull'applicazione della direttiva 2000/43/CE del Consiglio (...)*, COM(2014) 2 final, Bruxelles, 17 gennaio 2014.

⁶⁷ Raccomandazione del Consiglio *sulle misure effettive di integrazione dei Rom negli Stati membri*, Riunione del Consiglio, Bruxelles, 9-10 dicembre 2013.

⁶⁸ *Ivi*, par. 2.3.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

le indicazioni della Commissione. Inoltre, è sorprendente notare che i problemi di discriminazione dei cittadini dell'Ue di etnia rom che esercitano il diritto alla libera circolazione non sono una componente chiave delle strategie nazionali.

I limiti del Quadro dell'Ue sono stati oggetto di critiche anche da parte delle organizzazioni della società civile. L'Errc ha sottolineato la mancanza di obiettivi chiari e vincolanti per gli Stati membri e l'assenza di un monitoraggio efficace (e di obblighi di informazione) sulla loro attuazione e, cosa forse più preoccupante, la mancanza di misure concrete per affrontare la discriminazione dei Rom⁶⁹. Critiche simili sono state rivolte alla strategia francese di integrazione nazionale, che è stata preparata senza il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile e che non risolve i problemi di discriminazione e i rischi di violazione dei diritti fondamentali nei confronti dei Rom e dei cittadini dell'Ue di origine rom, nell'esercizio dei loro diritti di libera circolazione (European Roma Rights Centre 2012 a e 2012 b)⁷⁰.

3.3. L'accordo bilaterale franco-rumeno: reintegrazione come soluzione?

Il *focus* sull'integrazione adottato dal Quadro dell'Ue è stato sviluppato anche attraverso un'iniziativa tra la Francia e la Romania che riguarda

⁶⁹ V. <http://euobserver.com/opinion/117366>.

⁷⁰ V. anche la strategia del Governo francese per l'integrazione dei Rom, *An Equal Place in French Society*, p. 1 (il documento è tuttora visibile all'indirizzo web http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_france_strategy_en.pdf).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

questioni specificamente destinate ai Rom di cittadinanza europea in movimento nell'Ue. Questi due Paesi hanno concluso un accordo bilaterale sulla reintegrazione (o reinserimento) nel Paese d'origine di famiglie di cittadini rumeni appartenenti alla minoranza rom. Durante una visita dell'allora ministro dell'Interno francese Valls in Romania, tenutasi il 12 e 13 settembre 2012, è stato firmato un accordo bilaterale tra l'*Office français de l'Immigration et de l'Intégration* (Ofii) da una parte e i Ministeri rumeni di Lavoro, famiglia e protezione sociale e del Ministero dell'Interno dall'altra, nell'ambito del più ampio partenariato franco-rumeno⁷¹. Il preambolo dell'accordo afferma che uno dei suoi obiettivi è la volontà condivisa «di controllare meglio i flussi migratori bilaterali» e di agire insieme per favorire una migliore inclusione sociale dei cittadini rumeni, appartenenti alla minoranza rom, nello sviluppo economico e nella vita pubblica in Romania.

L'accordo ha due componenti principali: la prima prevede progetti sperimentali per la "reintegrazione nel Paese di origine" di 80 famiglie di cittadini rumeni di minoranza rom che dalla Francia "vogliono" trasferirsi in Romania. I "beneficiari" dovranno essere sostenuti con un progetto di "reinserimento economico e sociale" per la creazione di

⁷¹ *Accord-cadre entre l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration et le Ministère du Travail, de la Famille et de la Protection Sociale et le Ministère de l'Administration et de l'Intérieur de la Roumanie pour la mise en œuvre, à titre expérimental, d'une aide à la réinsertion des familles des citoyens roumains appartenant à la minorité rom, rentrés de France avec une aide au retour de l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration, 12 septembre 2012* (il testo dell'accordo può essere consultato qui: <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Actualites/Communiqués/Deplacement-en-Roumanie-de-Manuel-Valls-et-Bernard-Cazeneuve>).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

un'impresa in Romania. La seconda componente riguarda la proroga dell'invio di funzionari di polizia rumeni in Francia, per assistere le autorità francesi nell'identificazione di Rom e «criminali» da rimpatriare in Romania e per partecipare, in squadre comuni, al pattugliamento e alle indagini «contro coloro che sfruttano la popolazione rom in Francia»⁷².

4. Rom e cittadinanza europea: reintegrazione come alternativa alla libera circolazione

Come può essere letta questa transizione politica dal punto di vista della cittadinanza europea? In che modo quest'ultima ha contribuito all'originarsi della vicenda dei Rom in Francia, o come ne ha influenzato gli sviluppi e la situazione attuale?

L'analisi delineata nei paragrafi precedenti di questo *report* ha evidenziato due questioni relative alla cittadinanza dell'Unione: in primo luogo, lo spostamento di responsabilità tra l'Ue e gli Stati membri (sezione 4.1); in secondo luogo, l'attuazione della politica d'integrazione e di reinserimento come soluzione, con la conseguente "etnicizzazione" della cittadinanza europea (paragrafo 4.2).

⁷² Vedi: Press Release, *Romanian Ministry of Internal Affairs*, «French authorities congratulated the Romanian police officers in Paris», Bucharest, 30 gennaio 2013, che riporta il dislocamento di 25 poliziotti dalla Romania a Parigi (il testo si trova qui: http://www.mai.gov.ro/engleza/Home_eng_english.htm).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

4.1. Lo spostamento di responsabilità: cittadini di chi?

Sin dall'inizio della "vicenda Rom" francese, uno dei temi centrali della contesa ha riguardato l'attribuzione di competenza riguardo ai cittadini rumeni e bulgari di etnia rom nell'esercizio del diritto alla libera circolazione. Queste persone, soggette ad evizioni ed espulsioni, sono "cittadini di chi"? Nelle democrazie liberali, il dovere di offrire protezione sta alla base del rapporto di cittadinanza Stato-individuo. Il modo in cui la cittadinanza europea ha trasformato questo rapporto – ampliando e "sovra-nazionalizzando" l'insieme degli attori istituzionali ritenuti garanti delle libertà di cittadinanza al di là dello Stato-nazione – ha costituito un punto centrale nella controversia.

Come si è esaminato al paragrafo 1, il Governo francese non ha tardato ad alludere al fallimento di Romania e Bulgaria nell'integrazione della minoranza rom, invitando questi due Paesi ad assumersi le proprie responsabilità nei loro confronti. Eppure, il punto relativo all'attribuzione di responsabilità, durante il dibattito a porte chiuse del vertice del Consiglio europeo del 16 settembre 2010 di Bruxelles, è stato reinterpretato ed ha assunto connotati diversi. Sia la Francia che la Romania hanno sostenuto la posizione comune secondo cui la "questione Rom" era da considerarsi come un "problema europeo" e non degli Stati membri. La proposta di Sarkozy di raggiungere una posizione comune in seno al Consiglio per definire la questione come europea era stata sostenuta anche dal presidente rumeno Basescu, secondo cui i Rom, poiché «nomadi», sono un problema europeo e non rumeno. La riformulazione della questione, come necessitante di una soluzione europea, veniva ricon-



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

fermata anche sotto il nuovo governo Holland, in un'intervista rilasciata nel settembre 2012 dall'allora ministro dell'Interno, Valls.⁷³

Le modalità con cui le politiche dell'Ue hanno influenzato la definizione dei Rom come "problema europeo" e come "minoranza europea transnazionale", cioè come un gruppo senza una *lobby* nazionale o madrepatria esterna per difendere i propri interessi e come una nazione senza Stato, è stato studiato da Vermeersch (2012, 1207). L'autore ha giustamente sostenuto che alcuni politici hanno utilizzato questa ridefinizione come un'opportunità per inglobare i Rom in una minoranza etnica europea, esclusa dalle popolazioni nazionali, per i problemi della quale gli Stati membri non possono essere biasimati o ritenuti responsabili. L'elemento chiave che ha portato la questione sotto la competenza dell'Ue, e in particolare della Commissione⁷⁴, è stato l'esercizio del diritto alla libera circolazione da parte dei cittadini rumeni e bulgari di etnia rom. Il legame tra il caso dei cittadini comunitari rom che si stabiliscono in un altro Stato membro e la cittadinanza dell'Unione è stato sottolineato dall'Agenzia Ue per i Diritti Fondamentali (Fra), che ha dichiarato che la situazione pone importanti interrogativi riguardo al significato di «cittadinanza europea» e ai diritti ad essa connessi, e al significato che essa assume (o dovrebbe assumere) per questi individui (FRA 2009).

⁷³ V. <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2012/09/11/97001-20120911FILWWW00345-roms-la-france-prend-sa-part-valls.php>

⁷⁴ La Commissione europea è l'istituzione a cui i Trattati attribuiscono il compito di garantire la rimozione degli ostacoli e delle deroghe che illegittimamente limitano le libertà e i diritti che il diritto primario e secondario dell'Ue prevede per i cittadini europei.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

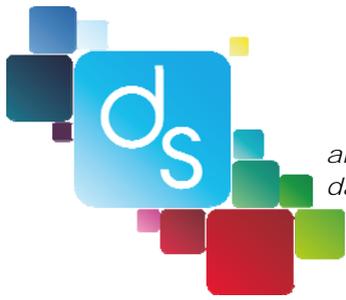
Saggi

Le responsabilità della Commissione e della sua Direzione Generale per la Giustizia sono state quindi oggetto di un esame approfondito fin dall'inizio della vicenda. Come esposto in precedenza, il Parlamento europeo e le organizzazioni della società civile sono stati tra i primi a invitare la Commissione ad agire e ad assumere le sue funzioni di garante dei trattati e della cittadinanza dell'Unione, avviando una procedura d'infrazione contro la Francia.

La letteratura accademica ha evidenziato i limiti che la procedura d'infrazione e la politicizzazione della Commissione pongono al suo compito di garantire, in modo uniforme e risoluto, l'attuazione delle norme europee da parte degli Stati membri (Gehring 2013). Al riguardo, sono stati sviluppati modelli innovativi che renderebbero l'attuale meccanismo di controllo europeo più obiettivo, solido e depoliticizzato.⁷⁵ Più in generale, come giustamente sostenuto da Bigo (2013), «(...) la questione non riguarda l'atteggiamento dei Rom, o la loro integrazione, ma prima di tutto la posizione dei nostri governi rispetto alla libera circolazione delle persone e dei diritti umani in Europa (...) e del rispetto degli impegni che essi hanno precedentemente assunto con l'Ue»⁷⁶. Gli scontri tra la Commissione e il Governo francese relativi alla determinazione della "competenza" sono stati anche accompagnati da quelli relativi alla "responsabilità", in cui le istanze istituzionali dell'Ue hanno anche esercitato un ruolo.

⁷⁵ V. per esempio Dawson and Muir (2011); Carrera and Petkova (2013); Carrera and Faure-Atger (2010).

⁷⁶ V. anche Cultures & Conflits (2011).



anno V, n. 1, 2015

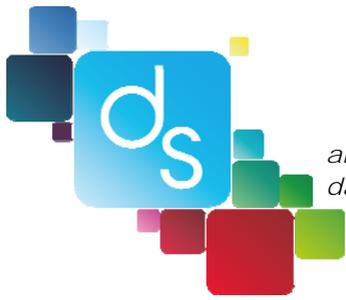
data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

Nel terzo paragrafo di questo *report* è stato illustrato il cambiamento nelle priorità politiche e nelle azioni della Commissione, in risposta alle evizioni e alle espulsioni dei Rom in Francia. Si è visto come l'attenzione sia passata dalla corretta trasposizione del diritto comunitario in materia di libera circolazione, all'integrazione delle comunità rom, che è diventata la priorità politica. La compatibilità delle politiche e delle pratiche francesi con il diritto di cittadinanza europea sembra essere stata messa in secondo piano dalla necessità di politiche nazionali volte all'integrazione delle comunità rom nei territori dei rispettivi Stati membri.

Vermeersch ha indicato che la Commissione era a conoscenza dei tentativi degli Stati membri di esimersi dalle responsabilità di carattere comunitario legate alla vicenda Rom. Questo, secondo noi, potrebbe essere stato un fattore decisivo per spingere la Commissione a concentrarsi principalmente sul Quadro dell'Ue per le strategie nazionali di integrazione dei Rom; un'occasione per incentivare gli Stati membri a sviluppare e finanziare *le loro* politiche nazionali e cooperazioni bilaterali in materia di Rom. Come sollevato in precedenza, è abbastanza eloquente che i cittadini dell'Ue di etnia rom, che esercitano la loro libertà di circolazione, sono esclusi dall'ambito di applicazione del Quadro dell'Ue.

Questa manovra è avvenuta contemporaneamente alla presa di posizione della Commissione con cui si è dichiarata priva di competenza giuridica su questioni relative alle evizioni e all'accesso alla casa. Secondo la posizione ufficiale della Commissione, le evizioni non rientrano nel campo di applicazione del diritto comunitario, in quanto sono da considerarsi "situazioni puramente interne" e non legate alle espulsioni. Come affermato nell'intervista rilasciata dalla vicepresidente Reding a *Le Monde*, nel settembre 2012, «Lo smantellamento dei campi abusivi e



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

insalubri rimane una questione nazionale. Non esiste una normativa europea in questo campo». Sembra che nella Commissione ci sia il comune intendimento che tali azioni intraprese dalla Francia ricadono al di fuori delle proprie competenze, senza che vengano debitamente riconosciuti gli effetti degli sgomberi e delle politiche di espulsione non solo sul diritto alla libera circolazione, ma anche sulla non-discriminazione e sui diritti fondamentali e, più in generale, sul significato stesso di cittadinanza europea. Questo punto è stato osservato dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, che ha evidenziato come, dalla fine del 2010, la Commissione abbia preso una posizione secondo cui le evizioni di cittadini dell'UE ricadono 'esclusivamente' nella giurisdizione degli Stati membri e, di conseguenza, all'interno dei loro obblighi derivanti dal diritto internazionale, fra cui quelli derivanti dalla Cse⁷⁷.

Si può sostenere che, così facendo, la Commissione abbia indirettamente rinunciato alla sua competenza sugli atti di cittadinanza europea e sulle richieste dei cittadini rumeni e bulgari di etnia rom nell'esercizio di una delle componenti più paradigmatiche della cittadinanza dell'Unione, la libera circolazione. Al fine di evitare che alcuni governi nazionali definissero la questione preminentemente come un "problema europeo", sembra che la DG Giustizia della Commissione abbia concentrato la propria attenzione su alcuni incentivi per gli Stati membri, affinché adempissero ai "loro" obblighi verso i "propri" cittadini rom e per meglio garantire la loro integrazione nei rispettivi territori nazionali. Tuttavia, questa strategia della Commissione ha favorito l'emergere di un

⁷⁷ *European Daily Bulletin*, No. 10464, 1 ottobre 2011, p. 14.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

rapporto difficile tra la libera circolazione e la (re)integrazione dei cittadini comunitari rumeni e bulgari, che formerà l'oggetto della nostra analisi nel paragrafo successivo.

4.2 (Re)integrazione ed etnicizzazione della cittadinanza europea

Le risposte della Commissione e degli Stati membri hanno portato una serie di sconvolgimenti ai fondamenti giuridici e politici della cittadinanza europea. Ciò è particolarmente vero per quanto riguarda il diritto di libera circolazione e soggiorno in tutti gli Stati membri, sancito dall'articolo 21 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue) e dall'articolo 45 della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue.

L'esercizio della libera circolazione da parte dei cittadini comunitari rumeni e bulgari di etnia Rom ha complicato la portata e le prospettive della cittadinanza europea e della libera circolazione. Queste persone sono state private della sicurezza della residenza in uno Stato membro e della protezione contro le espulsioni previste dalla cittadinanza europea. La giustificazione utilizzata per questo trattamento differenziato è venuta da una riformulazione della libertà di movimento per i c.d. "Rom mobili", come se avessero un comportamento nomade intrinseco. Questa caratteristica è presentata come una forma illegittima di mobilità transfrontaliera, che genera paure di potenziali abusi del sistema sociale dello Stato membro di destinazione e di coinvolgimenti in forme di illegalità. Il cittadino rom comunitario è quindi presentato come *l'individuo*



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

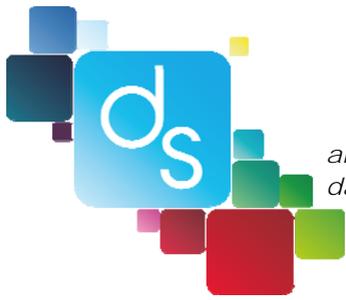
Saggi

anormale, “il cittadino comunitario anormale” (Foucault 1999)⁷⁸ o non-moderno (Koblanck 2013) che per definizione è visto come proveniente “da fuori” o ancora mostra tratti di estraneo o straniero.

“Integrazione” e “reintegrazione”, ora anche unite a discorsi di inclusione e reinserimento, sono state presentate come soluzioni per “la vicenda dei Rom in Francia”, al fine di affrontare le differenze di trattamento applicate ai Rom rumeni e bulgari nell’esercizio delle libertà intrinseche alla cittadinanza europea. Queste soluzioni politiche rappresentano nuovi strumenti per gli attori istituzionali dell’Ue e per i Governi nazionali, che hanno visto i loro interessi scontrarsi nell’estate del 2010, per poi confondere e riformulare le loro sfere di competenza sui diritti e sulle libertà dei cittadini rumeni di etnia rom, e trasferire le responsabilità su questi ultimi. Quei Rom che esercitano la libertà di spostarsi in un altro Stato membro sono considerati come se non fossero legalmente autorizzati a farlo. I loro spostamenti sono presentati come l’espressione della libera circolazione indesiderata, mentre viene incoraggiato il diritto alla mobilità per tornare nel proprio Paese di origine e reintegrarsi lì. In questo modo il “Rom mobile” è designato come cittadino comunitario immeritevole. Come dichiarato dal presidente romeno Basescu al vertice del Consiglio europeo di cui sopra:

«È necessario fare una distinzione tra i Rom che sono nomadi e gli altri. I Rom che sono sedentari non costituiscono un problema di integrazione. I Rom nomadi, al contrario, non rispettano la legge, non vogliono lavorare, non capiscono la

⁷⁸ V. in particolare lo studio di Foucault *Problématique de l’anomalie et les techniques autour de l’anomalie*. V. anche Foucault (2001, 1690).



anno V, n. 1, 2015
data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

necessità di mandare i loro figli a scuola. Abbiamo bisogno di una soluzione in base alla *loro cultura*» (corsivo aggiunto).

I “Rom mobili” sono anche rappresentati come una categoria di cittadini a rischio, la cui attribuita anomalia è la loro mancanza di integrazione nella “società nazionale principale”: essa viene intesa come la causa della loro propensione a muoversi e il loro reinserimento come una potenziale soluzione per non far loro lasciare i paesi d’origine. Questa nozione di reintegrazione, come metodo efficace per incoraggiare i cittadini rumeni di etnia rom a non di esercitare la libertà di circolazione dopo essere stati rimpatriati dalla Francia, è alla base dell’accordo bilaterale franco-rumeno di cui si è detto al paragrafo 3. L’obiettivo che ne consegue potrebbe anche costituire una minaccia o una restrizione indiretta del diritto previsto dall’articolo 4.1 della direttiva 2004/38/CE, secondo cui i cittadini europei in possesso di una carta d’identità o di un passaporto possono lasciare il territorio di uno Stato membro per recarsi in un altro. La libertà di movimento comprende infatti sia il diritto dei cittadini dell’UE di entrare in uno Stato membro diverso da quello di origine, sia il diritto di lasciare lo Stato di origine.

Vale la pena segnalare che questa è stata una questione controversa sia per la Romania che per la Bulgaria, poiché entrambi i Paesi presentano precedenti nell’applicazione di restrizioni ai propri cittadini che intendevano lasciare i rispettivi paesi⁷⁹. La cittadinanza dell’Unione ha reso queste restrizioni illegali perché sono intese come misure discrimina-

⁷⁹ V. Corte di giustizia dell’Unione europea, caso C-249/11 Byankov, 4 ottobre 2012.



anno V, n. 1, 2015

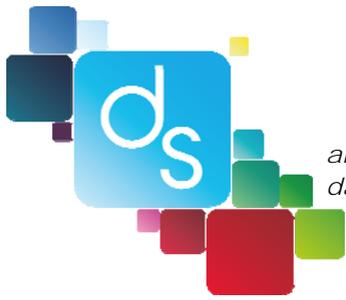
data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

torie nei confronti dei propri cittadini. Sul tema si è espressa la Cgue (caso C-33/07 Jipa)⁸⁰ il cui parere era stato richiesto in via pregiudiziale sull'applicabilità dell'articolo 27 della direttiva 2004/38/CE, che vieta agli Stati membri di limitare il diritto dei loro cittadini a recarsi in un altro Stato membro, nel caso di un cittadino precedentemente rimpatriato da quest'ultimo a causa di "soggiorno illegale". Il caso riguardava il sig. Jipa, che aveva lasciato la Romania il 10 settembre 2006 per recarsi in Belgio. A causa della sua residenza irregolare nello Stato membro di destinazione, era stato rimpatriato in Romania, ai sensi di un accordo di riammissione che era stato concluso nel 1995 tra Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi da una parte e Romania (prima della sua adesione all'Unione europea) dall'altra. Secondo la Cgue, la direttiva cittadini:

«(...) non osta a una normativa nazionale che consente di limitare il diritto di un cittadino di uno Stato membro di recarsi nel territorio di un altro Stato membro, in particolare perché è stato precedentemente rimpatriato da quest'ultimo in quanto vi si trovava in "situazione illegale", a condizione che, da una parte, il *comportamento personale* di tale cittadino costituisca una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società e, dall'altra, il provvedimento restrittivo che si intende adottare sia idoneo a garantire la realizzazione dell'obiettivo che per-

⁸⁰ Corte di giustizia dell'Unione europea, caso C-33/07 Ministry of Administration and Home Affairs – Directorate General for Passports, Bucharest v. Gheorghe Jipa, 10 luglio 2008. V. anche: caso 81/87 Daily Mail and General Trust [1988] ECR 5483, par. 16; caso C-379/92 Peralta [1994] ECR I-3453, par. 31 e caso C-415/93 Bosman [1995] ECR I-4921, par. 97.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

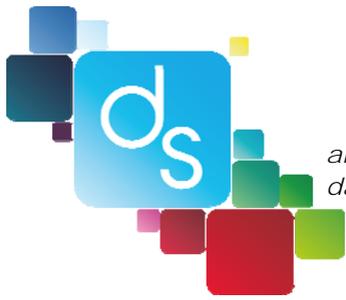
Saggi

segue e non ecceda quanto necessario per conseguire tale obiettivo» (corsivo aggiunto).

Anche alla luce di questa sentenza, il fatto che il cittadino rumeno fosse stato rimpatriato, perché non soddisfaceva più le condizioni di soggiorno previste dalla direttiva 2004/38/CE, non poteva essere considerato sufficiente per limitare il suo diritto alla libera circolazione (Fábián and Veress 2009). La Cgue ha rimesso ai giudici nazionali, e quindi all'autorità giudiziaria, l'accertamento della gravità della minaccia all'ordine pubblico e alla sicurezza.

Oltre alle tensioni sollevate dal paradigma della (re)integrazione, rispetto al diritto dei cittadini di lasciare il proprio Paese d'origine, l'attenzione per l'integrazione o inclusione cambia anche alcuni dei caratteri fondamentali della cittadinanza dell'Unione, rendendo l'origine etnica un fattore centrale per il riconoscimento e l'attribuzione delle libertà intrinseche alla cittadinanza europea. Come abbiamo sottolineato altrove, «ciò che è chiaro è che tra alcuni Stati europei, la cittadinanza dell'Unione ha assunto una dimensione etnica. Non è più solo un'espressione del rapporto dell'individuo con il suo Stato di origine, ma un'indicazione di etnia» (Guild and Carrera 2013). L'etnia e lo "stile di vita nomade" dei Rom, così come presentati dalle politiche e dai discorsi generatori d'insicurezza, sembrano aver preso il sopravvento sui loro atti e richieste di cittadini, compresi quelli relativi alla cittadinanza dell'Unione.

I Rom sono ormai trattati come stranieri indesiderati, che abusano dei diritti e delle libertà dell'Ue, a causa delle differenze che sono loro attribuite. Essi vengono presentati come persone "non conformi" ai criteri



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

sociali e culturali della legittima comunità dei beneficiari della protezione e della sicurezza che lo Stato e l'Ue affermano garantire a tutti i cittadini, compreso il diritto di libera circolazione. Descrivendoli come "nomadi", piuttosto che come cittadini comunitari che si spostano liberamente all'interno dell'Unione, si giustificano le restrizioni della loro libertà di cittadinanza (e il loro rimpatrio forzato) per motivi di sicurezza. Si rafforza anche l'idea popolare che non siano "veri" cittadini degli Stati membri dell'Ue⁸¹ e quindi non abbiano diritto a un trattamento non discriminatorio nell'applicazione della cittadinanza europea.

I Rom necessiteranno inoltre di essere integrati nello standardizzato stile di vita e nella società dell'assegnato Stato di origine, per poter divenire titolari dei diritti concessi al "perfetto cittadino europeo" (Carrera 2009). Così, come Aradau ed altri (2013) hanno giustamente sostenuto, «mentre la libera circolazione può comportare la richiesta di diritti nell'Ue, essa si intreccia con modalità di *governance* che stimolano gerarchie di cittadinanza attraverso la criminalizzazione e delegittimazione di particolari mobilità e soggetti mobili».

C'è quindi una chiara tensione tra la priorità data alle politiche di (re)integrazione e il principio di non discriminazione che le istituzioni nazionali e comunitarie dovrebbero applicare a tutti gli individui in possesso della cittadinanza di uno Stato membro, indipendentemente dalla loro situazione economica o etnia. L'insistenza sulla (re)integrazione dei Rom rumeni e bulgari che hanno esercitato la loro libertà di circolazione

⁸¹ Per un'analisi della misura in cui esclusione, contenimento e assimilazione hanno avuto un ruolo centrale nella gestione dei Rom in Italia v. Sigona (2011) e Merlino (2008).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

solleva anche questioni di discriminazione etnica nei confronti dei cittadini mobili provenienti da altri Stati membri e nei confronti degli altri cittadini rumeni e bulgari considerati integrati nella loro società e culture nazionali. Il risultato finale principale è stato, tuttavia, che l'onere della responsabilità è ricaduto sui Rom, attraverso la promozione delle "politiche nazionali d'integrazione dei Rom" del Quadro europeo e della cooperazione bilaterale tra gli Stati membri.



anno V, n. 1, 2015
data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

Bibliografia

Amnesty International (2012), *Chased away: Forced evictions of Roma in Ile-de-France*, London: Amnesty International, International Secretariat.

Amnesty International (2014 a), *France - Submission to the European Commission Against Racism and Intolerance*, London: Amnesty International, International Secretariat.

Amnesty International (2014 b), *We Ask for Justice - Europe's Failure to Protect Roma From Racist Violence*, London: Amnesty International, International Secretariat.

Aradau C., J. Huysmans, P.G. Maciotti and V. Squire (2013), *Mobility interrogating free movement: Roma acts of European citizenship*, in E.F. Isin and M. Saward (eds.), *Enacting European Citizenship*, New York: Cambridge University Press, 132-154.

Barbulescu H. (2012), *Constructing the Roma People as a Societal Threat: The Roma Expulsions in France*, in *European Journal of Science and Theology*, Vol. 8, Supplement 1 (June), 279-289.

Bennett Q. (2011), *Please don't be our guest: The Roma expulsion from France under European Union law*, in *Journal of International and Contemporary Law*, vol. 40, 219-245.

Bertossi S. (2010), *France and Deporting the Roma: How did we get there?*, in *Real Instituto Elcano*, ARI 146/2010, Madrid.

Bigo D. (2013), *When Montesquieu goes transnational: The Roma as an excuse, visas as preventive logic, judges as sites of resistance*, in D. Bigo, E. Guild and S. Carrera (eds.), *Foreigners, Refugees or Minorities? Rethinking people in the context of border controls and visas*, Farnham: Ashgate Publishing, 21-38.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

Cahn C. and E. Guild (2008), *Recent Migration of Roma in Europe*, Study commissioned by the OSCE High Commissioner on National Minorities and the Council of Europe Commissioner for Human Rights, 10 December.

Carrera S. (2005), *What does free movement mean in theory and practice in an enlarged EU?*, in *European Law Journal*, vol. 11(6), November, 699-721.

Carrera S. (2009), *In Search of the Perfect Citizen? The Intersection between Integration, Immigration and Nationality in the EU*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 441-448.

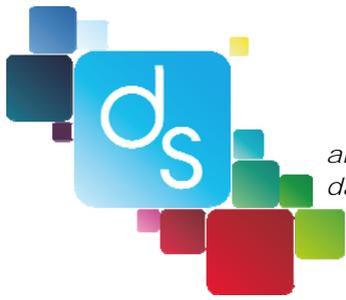
Carrera S. and A. Faure-Atger (2010), *L'affair des Roms: A Challenge to the EU's Area of Freedom, Security and Justice*, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, Brussels: CEPS.

Carrera S. and B. Petkova (2013), *The potential of civil society and human rights organizations through third party interventions before the European Courts: The EU's area of freedom, security and justice*, in M. Dawson, B. de Witte and E. Muir (eds.), *Judicial Activism at the European Court of Justice*, Cheltenham: Edward Elgar, 233-263.

Chido C.J. (2011), *Peril of Movement: Migrating Roma risks expulsion as EU member states test the limits of the free movement directive*, in *Journal of International and Comparative Law*, vol. 20, 233-254.

Collectif National Droits de l'Homme Romeurope (2012), *Rapport 2010-2011, Les Roms, boucs-émissaires d'une politique sécuritaire qui cible les migrants et les pauvres*, February, 17-18.

Cultures & Conflits (2011), *Les Roms comme prétexte : luttes autour des droits et de l'autorité, Forum*, Issue 81-82 (Le Passage par la Violence en Politique).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

Dawson M. and E. Muir (2011), *Individual, Institutional and Collective Vigilance in Protecting Fundamental Rights in the EU: Lessons from the Roma*, in *Common Market Law Review*, 48, 751-775.

Diana E. (2011-2012), *Expulsion of the Roma: Is France violating EU freedom of movement and playing by French rules or can it proceed with collective Roma expulsions free of charge?*, in *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 37, 649-682.

European Roma Rights Centre (2014), *Destroying Progress/Progressing Destruction: EU Romani Women and Children in France*, Budapest: Errc, settembre.

European Roma Rights Centre (2012 a), *European Roma Rights Centre Written Comments concerning France, for consideration by the European Commission on the Transposition and Application of the Race Directive and on the Legal Issues Relevant to Roma Integration*, <http://www.errc.org/index> (consultato il 2 aprile 2015).

European Roma Rights Centre (2012 b), *Factsheet: Roma Rights in Jeopardy*, 16 febbraio.

Fábíán G. and E. Veress (2009), *The Possibility of Restricting the Free Movement of the Own Citizens: Comments on the Jipa-case*, in P. Minderhoud and N. Trimikliniotis (eds.), *Rethinking the Free Movement of Workers: The European Challenges Ahead*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 197-210.

Foucault M. (1999), *Les Anormaux*, Cours au Collège de France. 1974 – 1975, Hautes Études, Paris: Gallimard Le Seuil.

Foucault M. (2001), *Dits et Écrits 1954 – 1988, II (1976 – 1988)*, Édition Établie sous la Direction de D. Defert et F. Ewald avec la collaboration de J. Lagrange, Paris: Quarto Gallimard.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

Fouteau C. (2013), «*Les Roms son comme Nous, ils ont besoin de lumiere*», in *Mediapart*, 13 maggio, <http://www.mediapart.fr> (consultato il 2 aprile 2015).

FRA (2009), *The situation of Roma EU citizens moving to and settling in other EU Member State*, Vienna, November.

Gehring J.S. (2013), *Free Movement for Some: The Treatment of the Roma after the European Union's Eastern Expansion*, in *European Journal of Migration and Law*, 15, 7-28.

Guild E. and S. Carrera (2013), *Introduction: International relations, citizenship and minority discrimination: setting the scene*, in D. Bigo, E. Guild and S. Carrera (eds.), *Foreigners, Refugees or Minorities? Rethinking people in the context of border controls and visas*, Farnham: Ashgate Publishing, 1-20.

Human Rights Watch (2011), *France's Compliance with the European Free Movement Directive and the Removal of Ethnic Roma EU Citizens*, Briefing Paper submitted to the European Commission, 28 September (www.hrw.org).

Khaliq U. and R. Churchill (2008), *The European Committee of Social Rights*, in Langford (ed.), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, New York: Cambridge University Press.

Koblanck M. (2013), *Legal modernities – conceptual transformations around the management of human mobility in international relations*, in D. Bigo, E. Guild and S. Carrera (eds.), *Foreigners, Refugees or Minorities? Rethinking people in the context of border controls and visas*, Farnham: Ashgate Publishing, 75-90.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

Korando A.M. (2012), *Roma go home: The plight of European Roma*, in *Law and Inequality*, vol. 30, 125-147.

Latraverse S. (2012), *Report on Measures to Combat Discrimination: Directives 2000/43 and 2000/78, Country Report France 2011*, European Network of Legal Experts in the Non-Discrimination Field, www.non-discrimination.net (consultato il 2 aprile 2015).

Lhernoud J.P. (2010), *L'eloignement des Roms et la Directive 2004/38 relative au droit de séjour des citoyens de l'UE*, in *Droit Sociale*, 11, 1024-1036.

Merlino M. (2008), *The Italian (In)Security Package: Security vs. Rule of Law and Fundamental Rights in the EU*, CHALLENGE series, Research Paper No. 14, Brussels: CEPS.

Nascimbene B. (2010), *La disputa sui rom e i diritti dei cittadini dell'Ue*, *AffarInternazionali*, 21 settembre, www.affarinternazionali.it (consultato il 2 aprile 2015).

Nolan N. (2012), "Aggravated Violations": *Roma Housing Rights and Forced Evictions in Italy – Recent Developments under the European Social Charter Collective Complaints System*, in *Human Rights Law Review*, 11:2, 343-361.

O'Nions H. (2011), *Roma expulsions and discrimination: The elephant in Brussels*, in *European Journal of Migration and Law*, vol. 13, 361-388.

Parker O. (2012), *Roma and the Politics of EU Citizenship in France: Everyday Security and Resistance*, in *Journal of Common Market Studies*, 50 (3), 475-491.

Pastore F. (2010), *L'asse Parigi-Roma sui Rom scuote le fondamenta dell'Ue*, in *AffarInternazionali*, 19 settembre, www.affarinternazionali.it (consultato il 2 aprile 2015).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

Sigona N. (2011), *The Governance of Romani People in Italy: discourse, policy and practice*, in *Journal of Modern Italian Studies*, 16(5), 590-606.

Vermeersch P. (2012), *Reframing the Roma: EU Initiatives and The Politics of Reinterpretation*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 38 (8), settembre, 1195-1212.

Vassallo Paleologo, F. (2010), *Rom - Discriminazione di gruppo ed odio sociale*, in *Meltingpot*, 25 agosto.



anno V, n. 1, 2015
data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

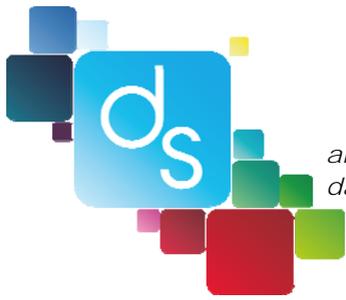
Abstract

The affair of communitarian Roma in France and the changing of EU political priorities. From the right to free circulation to the responsibility of integration

In 2010 France, when Nicolas Sarkozy was the President, began to evacuate “illegal” Roma camps and to repatriate (also “voluntarily”) hundreds of communitarian Roma, especially when they were of Romanian or Bulgarian extraction: EU Institutions reacted severely, accusing French government to infringe EU law in subject of free circulation and non-discrimination. This paper tries to throw light on the real evolution of French policy about Roma (only formal changes seem to have taken place) and the actual role of the EU: the concept of “re-integration” seems to have got the upper hand over “citizenship”, partially narrowing the sphere of protection of Roma as European citizens.

Keywords: Roma, integration, migration, citizenship, free circulation.





anno V, n. 1, 2015
data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Note

L' *intelligence* nel Terzo millennio. Riflessioni a margine della «Relazione sulla politica dell'informazione sulla sicurezza», 2014

di Maria Luisa Maniscalco *

1. Centralità dell'*intelligence* in un ordine internazionale in "smottamento"

Il 2014 è stato un anno che ha fatto registrare una situazione particolarmente preoccupante a livello politico ed economico. Non soltanto non è stata affatto superata la grande crisi finanziaria esplosa nel 2008, solo in parte riassorbita negli Stati Uniti e ancora particolarmente acuta in Europa, ma si sono moltiplicate e aggravate le tensioni interne in molti Stati, le attività terroristiche e le crisi diplomatiche e militari in aree di prossimità con il nostro Paese. E il primo trimestre del 2015 non sembra aver invertito il *trend* di instabilità e insicurezza globali. Gli attentati del

* Direttore di ricerca presso il Jean Monnet Centro di Eccellenza «Altiero Spinelli», Roma.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Note

2015 a Parigi, a Copenaghen e a Tunisi, la crisi siriana e lo Stato Islamico, i recenti interventi armati nel nord della Nigeria e nello Yemen sono solo alcuni esempi.

La portata eccezionalmente ampia dell'attuale crisi si inserisce in uno scenario in cui si assiste da una parte alla progressiva scomposizione diplomatica e strategica del sistema-mondo in insiemi regionali sempre più distinti tra loro – in termini di protagonisti, conflitti, poste in gioco e alleanze – e dall'altra alla crescente contaminazione dell'ordine internazionale a causa di turbolenze e crisi interne, come nella proliferazione di *failed* o *failing states*, i “buchi neri” del disordine che tendono ad attrarre le potenze esterne nei loro conflitti. Anche al di fuori di situazioni conflittuali vere e proprie, un clima di *unfriendliness* si è insinuato tra partner e alleati, come nei rapporti tra Unione Europea e Stati Uniti e all'interno della stessa Unione Europea, dove la crisi economica e le politiche di *austerity* hanno creato divisioni e contrasti.

La novità dei rischi globali e delle forme più recenti di minacce alla sicurezza risiede anche nella loro natura interconnessa, cioè nell'intimo legame che li unisce. Così il collasso dello stato in Libia e in Iraq e il conflitto in Siria hanno irrobustito il terrorismo e le rivolte, creando un'instabilità che tende ad allungare la sua ombra proiettandosi sulle nostre società, sotto forma di flussi migratori incontrollati, di crisi negli approvvigionamenti energetici e di possibili infiltrazioni terroristiche.

In un mondo integrato e frammentato in cui i rapporti sociali e la geografia del potere mutano significativamente e compaiono nuovi attori, il necessario adeguamento della politica si è tradotto non solo in una visione multidimensionale e allargata della sicurezza, ma anche in una “rifondazione” dei sistemi specializzati nella sua tutela, incluso quello



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Note

delle informazioni in generale e dell'*intelligence* in particolare. Nelle nuove configurazioni dei rischi e delle minacce –che non mettono in pericolo le sole istituzioni e le figure di rilievo istituzionale, politico ed economico, ma investono i comuni cittadini nello svolgersi delle attività quotidiane – la “produzione” di sicurezza da parte degli organi nazionali, sovranazionali e internazionali deve necessariamente avere un approccio olistico per prevenire o mitigare gli effetti nocivi risultanti da molteplici fattori dinamici, eterogenei, ma interconnessi, e sostenere la resilienza dei sistemi sociali e delle comunità.

L'incertezza generalizzata e la natura liquida e molecolare delle minacce pongono l'informazione al centro di ogni *policy* di sicurezza; in un paese democratico il sistema di *intelligence* è l'avamposto nella tutela della Nazione e dei suoi cittadini e svolge una “funzione” indispensabile. Di certo non è uno strumento “convenzionale”, ma si configura come irrinunciabile in quanto in grado di ridistribuire un'informazione strategica come bene collettivo per la sicurezza nazionale e in difesa degli interessi del sistema-Paese.

2 . La trasformazione dell'*intelligence* italiana

In Italia l'intero Comparto dell'*intelligence* è stato interessato da una profonda trasformazione organizzativa, operativa e di “immagine”. Identificato da sempre attraverso la denominazione «Servizi Segreti», nel recente passato è stato oggetto di sospetto e diffidenza, giacché il segreto che lo avvolgeva evocava tendenze alle deviazioni dai fini istituzionali molto di più di quanto non rimandasse a imprescindibili esigenze



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Note

ze di sicurezza nazionale e a strutture essenziali dello Stato attraverso le quali si esprime la sovranità nazionale. Lentamente però le cose hanno iniziato a cambiare e, come attesta un sondaggio della fondazione Icsa del 2010, c'è una parte significativa della popolazione che ritiene necessaria la presenza di Servizi di *intelligence* preparati ed efficienti e come tali giudica quelli del nostro Paese¹. È probabile che oggi le opinioni al riguardo, a fronte di una situazione di rischio più elevato, siano ulteriormente favorevoli².

A migliorare l'immagine del Comparto ha sicuramente influito la transizione iniziata con la legge n.124 del 3 agosto 2007, successivamente integrata dalla n. 133 del 7 agosto 2012, che ha rinnovato profondamente l'intero impianto dei Servizi di informazione che prevedeva – secondo il modello della legge n. 801 del 1977 – due Servizi (Sismi e Sids, interamente militare il primo e civile il secondo), dipendenti da due diversi ministri (Difesa e Interno) e sottoposti a un debole potere di coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri e a un ancor più debole controllo parlamentare. I due Servizi operavano allora in regime di totale separazione: il Sids, impegnato nei compiti di contrasto al terrorismo e all'eversione, il Sismi nella difesa dell'indipendenza dello Stato e della

¹ Gli esiti complessivi del sondaggio sono tuttora visionabili all'indirizzo www.fondazioneicsa.it/UserFiles/File/sondaggioicsa.pdf (consultato il 22 marzo 2015).

² In tal senso sembrerebbero andare alcuni dati riportati nella Relazione 2014: oltre 140.000 visite mensili al sito www.sicurezzanazionale.gov.it, con più di 150 contributi alla sezione «Scrivi per noi», 10.000 mail pervenute, circa 7.000 *curricula* ricevuti da persone che aspirano a lavorare nel Comparto e il massiccio afflusso di pubblico al relativo *stand* nel Forum PA.



anno V, n. 1, 2015

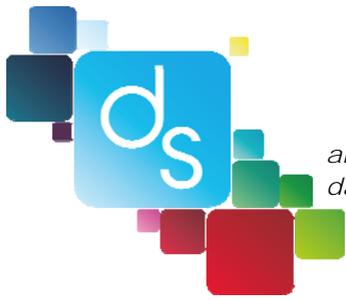
data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Note

sovranità territoriale. Questa strutturazione, con i cambiamenti del quadro geopolitico, con le nuove tipologie di minacce asimmetriche e con le trasformazioni economiche e sociali indotte dalla globalizzazione, aveva perso progressivamente la sua ragion d'essere; la legge del 2007 ha istituito il «Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica» riscrivendo il nostro apparato di *intelligence* sulla base di tre pilastri: l'idea di sistema, la cultura della sicurezza, il controllo democratico.

Il «Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica» è oggi composto dal Presidente del Consiglio dei ministri, dal Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (Cisr, con la partecipazione del Ministro degli affari esteri, dal Ministro dell'interno, dal Ministro della difesa, dal Ministro della giustizia e dal Ministro dell'economia e delle finanze), dall'Autorità delegata, ove istituita, dal Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (Dis), dall'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (Aise) e dall'Agenzia informazioni e sicurezza interna (Aisi). La legge istituisce anche il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (Copasir), composto da cinque deputati e cinque senatori, che verifica, in modo sistematico e continuativo, attraverso periodiche audizioni del Presidente del Consiglio dei ministri e dell'Autorità delegata, ove istituita, dei Ministri facenti parte del Cisr, del direttore generale del Dis e dei direttori dell'Aise e dell'Aisi, lo svolgimento delle attività del Sistema di informazione per la sicurezza nel rispetto della Costituzione, delle leggi, nell'esclusivo interesse e per la difesa della Repubblica e delle sue istituzioni³. Per la prima volta

³ Il Comitato ha altresì la facoltà, in casi eccezionali, di disporre l'audizione di dipendenti del Sistema di informazione per la sicurezza e può altresì ascolta-



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Note

nel Sistema dell'*Intelligence* italiana esiste la funzione ispettiva: un'azione di controllo continuo che non si esaurisce nell'ambito di inchieste interne, che si attivano in relazione a una patologia del sistema, ma che attiene alla sua attività fisiologica; il legislatore ha previsto infatti un controllo continuo e costante.

Le due Agenzie di informazioni per la sicurezza, Aise e Aisi, affiancano alla tradizionale difesa dell'indipendenza e dell'integrità dello Stato democratico la protezione degli interessi politici, militari, economici, scientifici e industriali del nostro Paese. L'area di competenza è strettamente territoriale: secondo l'art. 6 all'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (Aise) è affidato «il compito di ricercare ed elaborare nei settori di competenza tutte le informazioni utili alla difesa dell'indipendenza, dell'integrità e della sicurezza della Repubblica, anche in attuazione di accordi internazionali, dalle minacce provenienti dall'estero». Spettano inoltre all'Aise le attività in materia di contro-proliferazione concernenti i materiali strategici e le attività di informazione per la sicurezza, che si svolgono al di fuori del territorio nazionale, a protezione dei nostri interessi politici, militari, economici, scientifici e industriali. È compito dell'Aise individuare e contrastare al di fuori del territorio nazionale le attività di spionaggio dirette contro l'Italia e le attività volte a danneggiare gli interessi nazionali.

L'art. 7 affida all'Agenzia informazioni e sicurezza interna (Aisi) «il compito di ricercare ed elaborare nei settori di competenza tutte le in-

re ogni altra persona non appartenente al Comparto in grado di fornire elementi ritenuti utili ai fini dell'esercizio del controllo parlamentare.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Note

formazioni utili a difendere, anche in attuazione di accordi internazionali, la sicurezza interna della Repubblica e le istituzioni democratiche poste dalla Costituzione a suo fondamento da ogni minaccia, da ogni attività eversiva e da ogni forma di aggressione criminale o terroristica». Spettano all'Aisi le attività di informazione per la sicurezza, che si svolgono all'interno del territorio nazionale, a protezione dei nostri interessi politici, militari, economici, scientifici e industriali. È, altresì, compito dell'Aisi individuare e contrastare all'interno del territorio nazionale le attività di spionaggio dirette contro l'Italia e le attività volte a danneggiare gli interessi nazionali.

Il legislatore registra il declino della prevalenza degli aspetti militari della sicurezza e la conseguente fine della preminenza funzionale dei servizi di *intelligence* esterni su quelli interni in favore di una accentuata continuità interno/esterno. In un modello perfettamente bilanciato «l'Aise può svolgere operazioni sul territorio nazionale soltanto in collaborazione con l'Aisi, quando tali operazioni siano strettamente connesse ad attività che la stessa Aise svolge all'estero» e «l'Aisi può svolgere operazioni all'estero soltanto in collaborazione con l'Aise, quando tali operazioni siano strettamente connesse ad attività che la stessa Aisi svolge all'interno del territorio nazionale». In entrambi i casi, il direttore generale del Dis (Dipartimento delle informazioni per la sicurezza) assicura le necessarie forme di coordinamento e di raccordo informativo, anche al fine di evitare sovrapposizioni funzionali o territoriali. In effetti, anche se la legge sembrerebbe voler creare una netta suddivisione territoriale tra le attività di pertinenza delle due Agenzie e attribuisce carattere di eccezionalità alle eventuali sovrapposizioni, la natura transnazio-



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Note

nale dei maggiori rischi e minacce di fatto richiede e richiederà sempre più sinergie e collaborazioni.

L'obiettivo del nuovo sistema di *intelligence* è innanzitutto quello di creare un'interrelazione d'interessi tra i produttori delle informazioni, che sono le Agenzie, e gli utenti primari, che sono i decisori politici. L'art. 5 assegna la funzione di elaborare gli indirizzi generali e gli obiettivi fondamentali da perseguire nell'ambito della politica dell'informazione per la sicurezza al Comitato Interministeriale per la Sicurezza della Repubblica. In questa logica di "sistema" il Cisir ha il compito di dare alle Agenzie operative l'impulso alla ricerca di informazioni che siano funzionali per le valutazioni e le decisioni politiche dei Ministri componenti.

Ma la legge introduce anche un'altra innovazione prevedendo l'interazione del "sistema" di *intelligence* con altre istituzioni, quali Forze di Polizia, Amministrazioni e Enti pubblici anche ad ordinamento autonomo. Il fine è quello di ottenere il massimo di capacità informativa, da ovunque provenga, per coadiuvare il decisore politico nelle sue scelte. Sotto il profilo culturale, la novità consiste nel collegare il comparto dell'*intelligence* al sistema Paese, richiedendo ad esso una certa trasparenza e di evidenziarsi come componente della capacità del sistema Paese di auto protezione e resilienza. Viene qui ricercato un punto di equilibrio molto difficile, tra l'esigenza di trasparenza e la necessità di riservatezza assoluta che contraddistingue l'attività dei Servizi di Informazione.

Il lavoro di rinnovamento e riordino iniziato nel 2007 è stato completato, come si è detto, con la legge 7 agosto 2012, n. 133 che ha "ritoccato" alcuni importanti aspetti della riforma del 2007, rafforzando le attività di informazione a tutela delle infrastrutture critiche e della sicurezza informatica nazionale. Il legislatore ha così definito in maniera compiuta il



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Note

nuovo modello di organizzazione, con a principio ispiratore l'idea di "sistema", intendendo con esso la connessione di elementi in un tutto organico e funzionalmente unitario: l'azione del "sistema" d'*intelligence* va condotta in una logica di unitarietà.

Rispetto alla situazione anteriore alla legge del 2007 si tratta di un quadro normativo radicalmente mutato che tra l'altro affida al Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (Dis) un compito del tutto nuovo: la promozione e la diffusione della cultura della sicurezza, alle quali affianca, ancora una volta innovando, la comunicazione istituzionale. L'intento è di far cogliere all'opinione pubblica il valore di una funzione che oggi si svolge in maniera rinnovata, poiché gli scenari e le dinamiche della globalizzazione esigono un'interpretazione in chiave diversa del concetto di "difesa dell'indipendenza dello Stato, dell'integrità del territorio nazionale e delle istituzioni democratiche". Le minacce polivalenti e una concezione della sicurezza non ristretta nel perimetro della difesa militare della sovranità nazionale hanno ampliato gli orizzonti dei servizi di informazione, non solo in senso spaziale, ma anche per quanto riguarda i campi di intervento e i "soggetti" della *securization*.

Con la progressiva applicazione del dettato legislativo i nostri apparati informativi si sono trovati di fronte a una sfida veramente nuova: favorire un'interazione tra chi è chiamato a "fare" *intelligence*, il fruitore primario dell'attività di informazione per la sicurezza (cioè l'esecutivo) e la cittadinanza intera, fine ultimo della tutela a cui l'*intelligence* è preordinata. Le nuove missioni dell'*intelligence* italiana si inscrivono così in uno spazio in cui si muovono soggetti pubblici e privati e che coincide, in buona sostanza, con l'intero spazio dello Stato-comunità.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Note

3. La «Relazione sulla politica dell'informazione sulla sicurezza»

La recente *Relazione sulla politica dell'informazione sulla sicurezza*, con la quale il Governo riferisce al Parlamento sulle *policies* delle informazioni per la sicurezza e sui risultati conseguiti nel corso del 2014, testimonia come la transizione iniziata con la legge del 2007 sia pressoché compiuta e l'*intelligence* italiana, allargando lo spettro delle sue competenze e interagendo con diversi attori istituzionali e del settore privato, si presenti come un sistema dinamico al passo con le sfide del nostro tempo⁴. Il testo, disponibile *on-line* sul sito istituzionale⁵, oltre che nella consueta versione pdf, pure in formato *e-book*, costituisce anche un importante documento per la costruzione di una comune cultura della sicurezza che valuti in modo realistico e articolato l'intero arco dei rischi e delle mi-

⁴ A latere della *core mission* dell'*intelligence*, ma in sintonia con le esigenze di rinnovamento, è stata inaugurata una politica di reclutamento attraverso procedure *online*, rivolte a giovani laureati e ricercatori con competenze che travalicano il tradizionale ambito legato alla difesa degli interessi politico-militari del Paese. Le nuove professionalità, formate da esperti di economia, finanza, matematica, ingegneria informatica, energia, sistemi complessi e reti infrastrutturali, sono state intrecciate con quelle provenienti dai bacini più "tradizionali", quali Pubblica Amministrazione, Forze Armate e Forze di Polizia. Nel 2013 è stato iniziato un *roadshow* presso vari poli accademici della Penisola, cui ha partecipato l'Autorità Delegata per la sicurezza della Repubblica e i vertici degli Organismi. Sono stati inoltre formalizzati accordi di collaborazione sia sul fronte della formazione che dell'analisi e della ricerca.

⁵ I file della Relazione annuale 2014 si possono scaricare da questa pagina: <https://www.sicurezza nazionale.gov.it/sisr.nsf/relazione-annuale/relazione-al-parlamento-2014.html> (consultata il 2 aprile 2015).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Note

nacce, assunti in tutta la loro complessità in un quadro organico e completo di cui qui verranno richiamati solo alcuni aspetti.

I nostri servizi di *intelligence* rilevano, nell'ultimo anno, la permanenza di minacce in qualche modo "classiche" – come lo spionaggio, le ingerenze ostili e la proliferazione delle armi di distruzione di massa – verso le quali Aise ed Aisi hanno potuto far valere un consolidato bagaglio di preparazione ed esperienza, ma anche la presenza di minacce cosiddette "integrate", più complesse e dinamiche, riconducibile alla contestuale presenza sia di vulnerabilità interne, sia di scenari critici internazionali direttamente impattanti sugli interessi italiani. Per esempio, la crisi libica – dove il faticoso processo di *institution building* è arretrato per le profonde divisioni politiche e per la conflittualità tra le milizie di opposti schieramenti – può trasformarsi in una minaccia diretta per l'Italia, quale fattore di destabilizzazione dell'intera regione e come potenziale piattaforma per proiezioni terroristiche, rischio per gli approvvigionamenti energetici e snodo per l'immigrazione clandestina. La Libia è un teatro di assoluta importanza per l'Italia; a tal fine è stato garantito un efficace presidio informativo che ha visto il nostro Paese impegnato, in sintonia con l'azione delle Nazioni Unite, a supportare, per quanto possibile, un processo politico di transizione inclusivo e una pacificazione delle diverse componenti di quel popolo.

Oltre quello libico, in diversi scenari di crisi, la tutela del nostro sistema-Paese, caratterizzato da dipendenza energetica, ha richiesto un lavoro di *intelligence* per assicurare il necessario supporto informativo e valutativo al Governo impegnato a garantire la continuità e l'economicità dei flussi di idrocarburi, requisiti imperativi per promuovere competitività, crescita economica e occupazione. L'attività informa-



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Note

tiva delle Agenzie si è concentrata sul monitoraggio delle possibili minacce ai principali canali d'approvvigionamento di idrocarburi, con particolare riguardo ai flussi provenienti dal Nord Africa, dal Medio Oriente e dalla Federazione Russa, via Ucraina.

Sul territorio nazionale, tra le minacce più evidenti è stato ovviamente considerato il terrorismo *jihadista*, che trova l'aspetto di maggiore insidiosità nell'estremismo *homegrown*, espressione di processi di radicalizzazione "invisibili" di individui e di microgruppi *self starters* (che si attivano, in chiave di rivalse, per trasformare il continente europeo in un "terreno di scontro" con l'Occidente), spesso motivati da una strategia di comunicazione e propaganda multimediale che spazia dai *magazine* ai video-messaggi e incita ad azioni condotte con metodi semplici, ma letali (*car jihad*, piccoli ordigni, veleno, armi da fuoco). La Relazione rileva inoltre un significativo incremento del flusso dei *foreign fighters* che ha assunto nel 2014 dimensioni del tutto inedite, ipotizzando che siano almeno tremila i *mujahidin* partiti dalla sola Europa, di cui oltre cinquecento provenienti dalla regione balcanica, dove operano diverse filiere di instradamento dei volontari. I *foreign fighters* europei, spesso forniti di un *know how* tecnologico, ricorrono ai *social network* per incitare i connazionali a raggiungere i teatri di guerra, diffondendo immagini di combattimenti, elogi dei "martiri" e testimonianze della loro esperienza con i "fratelli" di fede provenienti da tutto il mondo. Si ritiene crescente il rischio di attacchi in territorio europeo ad opera di diversi soggetti: emissari addestrati e inviati dall'Is o da altri gruppi, cellule dormienti, *foreign fighters* di rientro o "pendolari" dal fronte (*commuters*), familiari/amici di combattenti attratti dall'"eroismo" dei propri cari, specie se "martiri" e infine "lupi solitari".



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Note

Accanto ai rischi provenienti da scenari di crisi internazionali in diverse regioni, puntualmente analizzati, nella Relazione viene richiamata l'attenzione su minacce asimmetriche meno "visibili" dei cruenti attacchi terroristici e quindi meno allarmanti nella percezione dell'opinione pubblica, ma comunque fortemente lesive degli assetti strategici nazionali. La minaccia cibernetica e quella economico-finanziaria puntano, infatti, non solo a bersagli militari o politici, ma anche a colpire gli anelli deboli dei nostri apparati industriali, finanziari, scientifici, tecnologici, con il rischio di un vero e proprio declassamento strutturale del Paese. L'attività occulta tesa all'acquisizione di segreti industriali e di proprietà intellettuale è un fenomeno in forte espansione in tutto il mondo e sempre più frequentemente condotto nello spazio cibernetico. *Target* privilegiato sono le tecnologie *dual use*, quelle dell'informazione e delle telecomunicazioni, quelle militari (aerospaziali, aeronautiche e dei sistemi marittimi), energetiche (soluzioni a bassa emissione di anidride carbonica), dei nuovi materiali (tecnologie manifatturiere e nanotecnologie), biomedicali e farmaceutiche, di ingegneria genetica.

Diversi sono gli attori, statali e non, che praticano spionaggio industriale: dalle imprese interessate ad acquisire il *know-how* dei propri *competitor*, alle strutture private dedite a un vero e proprio "commercio di informazioni". Rilevante è anche il ruolo svolto da Servizi d'*intelligence* stranieri che aspirano a procacciarsi segreti industriali e scientifici per rendere maggiormente competitive sui mercati le realtà produttive dei propri Paesi, risparmiando sulle ingenti risorse pubbliche necessarie a finanziare le attività di ricerca e sviluppo. Alcuni Organismi informativi hanno nel tempo implementato le attività per l'acquisizione di segreti e



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Note

informazioni sensibili ricorrendo a fonti umane, ma anche con intercettazioni e con intrusioni telematiche.

A tutela degli assetti strategici nazionali, secondo il dettato della legge di riforma del 2007 che ha affidato al Comparto informativo anche il compito di tutelare la sicurezza economica, si sono sviluppate attività di controspionaggio, in relazione ai tentativi di indebita ingerenza a fini di sottrazione di *know how* in settori sensibili del sistema produttivo. Esse testano la capacità dei nostri Servizi di informazione di stare al passo con il rapidissimo evolversi di criticità e minacce sempre più subdole e insidiose. Ma l'*intelligence* economica è una sfida non indifferente per il nostro Paese: presuppone infatti che il concetto di interesse nazionale diventi patrimonio condiviso, in modo da chiarire cosa si debba proteggere, perché lo si debba proteggere e quali informazioni si possano cercare. Non solo: è necessario dare risposta ad altri importanti interrogativi come, per esempio, se occorra limitarsi a una ricerca informativa di carattere difensivo o anche offensivo o se, per proteggere l'interesse nazionale, la sicurezza, l'integrità del sistema Paese, si debba agire soltanto nell'ambito del pubblico o in interazione con il settore privato e come, infine, questo settore debba essere circoscritto.

Su un piano più tradizionale, l'*intelligence* segnala che se durante l'anno non sono emersi significative novità nelle dinamiche interne alle organizzazioni autoctone criminali – da tempo impegnate a ricalibrare tanto le strategie di mantenimento del *welfare* mafioso, quanto quelle di investimento – il perdurare della crisi ha però consentito loro di rafforzare la presenza sui mercati mediante ingenti liquidità di natura illecita, favorendo l'acquisizione di attività imprenditoriali in difficoltà e il consolidamento della *leadership* delle aziende già a guida mafiosa in diversi



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Note

settori dell'economia legale. Nel raggiungimento di tali obiettivi, hanno usufruito, anche al di fuori delle aree di origine, di convergenti interessi criminali-impresariali di sempre più diffuse *lobby* costituite da una variegata gamma di attori (professionisti, imprenditori collusi, pubblici ufficiali e amministratori corrotti, intermediari), la cui azione è finalizzata a inquinare le dinamiche del mercato e a condizionare i processi decisionali.

In alcune regioni del Paese, la corruzione rappresenta il principale fattore di inquinamento utilizzato indifferentemente sia dalla criminalità organizzata, intenta a superare crisi strutturali e a preservare rendite di posizione, sia dai circuiti criminali-affaristici, interessati ad acquisire e mantenere un indebito vantaggio competitivo nei settori di riferimento. Appare evidente che l'inquinamento dell'economia e della finanza sia tra le maggiori fragilità del nostro Paese e che necessiterà anche in futuro di un monitoraggio continuo non solo ad opera dell'*intelligence* e dell'apparato giudiziario, ma anche a livello di cultura istituzionale e pubblica.

La Relazione non manca di sensibilità sociale, dove richiama l'attenzione sui rischi di un diffuso malessere sociale acuito da disaffezione e contrarietà nei confronti della politica e delle istituzioni, generato da frustrazioni e insicurezza, presenti specialmente tra quelle fasce della popolazione colpite da un senso di progressiva esclusione sociale. Questo malessere trova una valvola di sfogo in forme di contestazione spontanea, dal carattere di generica contrarietà nei riguardi della situazione esistente: emblematici, nel senso, gli episodi di vera e propria guerriglia urbana scoppiati soprattutto in alcune aree metropolitane, cioè il cosiddetto fenomeno delle "periferie in rivolta". La protesta "anticrisi" ha impegnato il fronte



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Note

dell'antagonismo, determinato a intercettare disponibilità alla lotta tra le categorie più esposte al disagio. Le rivendicazioni in tema di reddito, diritti sociali e beni comuni hanno rappresentato l'argomento principale a livello territoriale mentre, in un'ottica più generale, la contestazione si è diretta contro i provvedimenti governativi, specie in materia di lavoro, e le politiche d'*austerità* imposte dall'Ue.

Nella medesima ottica di tutela della pace sociale, la relazione sottolinea come non siano da sottovalutare i rischi di un possibile sviluppo di pulsioni razziste e xenofobe nei confronti delle comunità di immigrati, specie se scarsamente integrate; tali pulsioni, che in passato hanno avuto differenti input scatenanti, potrebbero, nell'attuale situazione congiunturale, trovare ulteriore alimento anche nella percezione di una concorrenzialità sul terreno occupazionale e del welfare.

Altrettanto rischiosi sono considerati i flussi dei migranti non facilmente governabili; secondo i nostri Servizi la dispersione dei migranti sul territorio e il passaggio alla condizione di clandestinità hanno accentuato il rischio di una loro cooptazione nei circuiti delinquenziali (italiani e stranieri⁶), esponendoli altresì a diverse forme di sfruttamento, nonché a condizioni igienico-sanitarie precarie. Inoltre l'aumento esponenziale degli arrivi rischia di mettere in crisi la tradizionale funzione di raccordo tra migranti e società ospite esercitata dalle diaspore presenti in Italia, con possibili ricadute in termini di mancata integrazione, amplia-

⁶ La Relazione rileva l'attivismo pervasivo di articolate organizzazioni criminali di diversa nazionalità che sono collegate a livello transnazionale e perseguono il controllo delle diaspore.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Note

mento dei cosiddetti ghetti etnici, tendenze criminogene e processi di radicalizzazione.

Nel corso del 2014 la *cyber-threat* ha continuato a rivestire elevata priorità informativa; questo in linea con un andamento presente negli organismi di *intelligence* di tutto il mondo, tanto che alcuni sostengono che sia in atto una *Revolution in Intelligence Affairs* analoga alla *Revolution in Military Affairs* che già da diverso tempo ha investito gli apparati militari. Sono state crescenti le attività di monitoraggio e di contrasto dell'*intelligence* al fine di garantire allo spazio cibernetico – ove si sviluppa una parte significativa della crescita economica e sociale del Paese – adeguati livelli di sicurezza. Il cyberspazio agisce, infatti, come retrospazio per tutte le altre dimensioni e un attacco informatico può rapidamente e facilmente passare dal mondo virtuale a quello reale.

Chiude la Relazione un allegato *Documento di sicurezza nazionale* che riferisce oltre che sulle sopra richiamate attività di protezione cibernetica e di sicurezza informatica anche sull'impegno a tutela delle infrastrutture critiche. Sebbene non esista una classificazione unica, la maggioranza degli Stati individua quali infrastrutture critiche: a) infrastrutture per la produzione, il trasporto e distribuzione di energia (elettrica, gas, ecc.); b) infrastrutture di telecomunicazione; c) circuiti bancari e finanziari; d) sistema sanitario; e) infrastrutture di trasporto (aereo, viario, ferroviario, navale ecc.); f) infrastrutture per la raccolta, distribuzione e trattamento delle acque superficiali; g) servizi di emergenza; h) filiera alimentare. Per il loro corretto funzionamento tali infrastrutture hanno dovuto evolversi integrando sempre più sistemi di telecontrollo, sistemi di automazione dei processi, sistemi di allarmistica, sistemi di geo-localizzazione, sistemi di analisi, tutti complessi che ricorrono alla tecnologia dell'in-



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Note

formazione. Di qui lo stretto legame con la protezione dai *cyber threats* in generale.

4. Concludendo

Nell'insieme si tratta di un documento che dà un quadro realistico, ma non allarmistico, della situazione italiana da cui emerge l'immagine di un'*intelligence* al servizio del cittadino che cerca nuovi punti di equilibrio tra trasparenza, democrazia, riservatezza e segreto e in cui è centrale l'*outreach* nel sistema Paese. Appare chiaro l'impegno del Comparto, nel rispetto delle regole, dei limiti e dei vincoli stabiliti dalla normativa, per essere all'altezza dei tempi, non focalizzandosi esclusivamente sulle tradizionali minacce militari (che comunque, sebbene remote nell'attuale quadro internazionale, non sono mai da escludere) e sull'eversione interna (di cui pure si occupa sia per il versante anarco-insurrezionalista, sia per quello dell'estremismo marxista-leninista e della destra radicale), ma ponendosi quale sensibile antenna per minacce vecchie e nuove e per processi di mutamento, sempre più articolati, sovente di portata tale da ipotecare la sicurezza del sistema Paese nel suo complesso.

Rispetto agli scenari di un prossimo futuro, l'analisi dell'*intelligence* italiana ci consegna un quadro di minacce composito, interconnesso e in forte evoluzione, destinato a subire l'effetto moltiplicatore di fattori altrettanto dinamici ed eterogenei, quali le ricadute della congiuntura economica, l'instabilità degli equilibri strategici internazionali e la fluidità dei modelli sociali.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Note

Forte interesse continuerà a rivestire l’Africa mediterranea, regione attraversata da accentuate criticità, dal particolare dinamismo delle formazioni radicali e da difficoltosi processi di ristrutturazione politico-istituzionale. Meritevoli di attenzione resteranno le evoluzioni nella fascia sahelo-sahariana, gravata da perduranti fattori di instabilità e sulla quale insistono numerose organizzazioni criminali, terroristiche e criminali-terroristiche.

I Servizi di informazione avvertono che profili di marcata insidiosità rimarranno correlati alle infiltrazioni nella realtà economico-produttiva nazionale di organizzazioni criminali di stampo mafioso che, nella crisi di liquidità, trovano ampi spazi per operazioni acquisitive di aziende in crisi. Sottolineano inoltre che le ingerenze del crimine organizzato e di *lobby* criminali-affaristiche negli affari pubblici al fine di condizionare i processi decisionali, specie nel settore delle “grandi opere”, resteranno un importante *target* della ricerca informativa.

Per la minaccia jihadista ritengono essenziali il massimo affinamento degli strumenti di prevenzione, la costante interazione tra *intelligence* e Forze Polizia e, soprattutto, rafforzati livelli di cooperazione internazionale utili a cogliere per tempo percorsi di radicalizzazione e segnali di allarme, nonché a monitorare gli spostamenti da e per lo spazio Schengen di militanti con cittadinanza europea.

Al prevedibile incremento quantitativo e qualitativo degli attacchi cibernetici in grado di impattare a medio e lungo periodo sulla sicurezza dei cittadini e sugli interessi (politici, militari, economici, scientifici e industriali) del Paese, secondo gli analisti dell’*intelligence*, dovrà corrispondere il consolidamento dell’architettura nazionale *cyber*, imperniata sulle sinergie interistituzionali, sulla sempre più assidua interazione tra



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Note

settori pubblico e privato e sull'imprescindibile rafforzamento della collaborazione internazionale, a livello sia multilaterale che bilaterale.

L'enfasi sulla collaborazione interna e internazionale – che presuppone anche uno scambio tempestivo di informazioni – è un ulteriore segnale di discontinuità dal passato con l'abbandono del mito confortante e corroborante della segretezza, per fare del segreto, quando indispensabile, una breve interruzione, in un flusso di conoscenze e informazioni che si possono – e si devono – scambiare.

Una valutazione di sintesi sicuramente positiva sull'operato dei Servizi di informazione proviene dal Governo ove riferisce che, pur restando uno strumento particolare, l'*intelligence* italiana ha agito in una modalità pienamente integrata nel *decision making* nazionale: nella politica di sicurezza, nella politica estera e di difesa, nella politica economica. Nella Relazione si legge che «il Governo, sempre più chiamato a definire, ponderare ed attuare linee di indirizzo politico in una dimensione strategica, ha effettivamente trovato, nel contributo sistematico dei Servizi di informazione, un *asset* di fondamentale importanza, che gli ha permesso, nell'assumere decisioni relative alla sicurezza interna come nello svolgere azioni di politica estera, di distinguere i rischi dalle opportunità, di scorgere i contorni delle minacce, di saggiare col dovuto realismo i margini di manovra concretamente disponibili» (p.10). I diversi organismi del Comparto «nel loro agire quotidiano si sono connotati come una "struttura di servizio", alla quale è affidata la missione di lavorare in una modalità sommersa e non convenzionale» in modo che il Governo possa assumere, in maniera informata e consapevole, «decisioni fondamentali volte a garantire l'intangibilità delle componenti costitutive dello Stato e dei valori fondanti dell'ordinamento costituzionale, ed espri-



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Note

ma la capacità di perseguire interessi statali primari, in un panorama composito di minacce endogene ed internazionali» (p.10).

In un futuro in cui notizie, informazioni, eventi e segnali dovranno essere colti adeguatamente, interpretati e contestualizzati all'interno di contesti sfumati, ricchi di ambivalenze, instabili e minacciosi, sarà necessario poter contare su un Comparto informativo in grado di assicurare tre fondamentali tipologie di attività: segnalare, predire, prevenire. I mesi a venire costituiranno un cruciale banco di prova per il sempre maggiore affidamento che si ripone sul ruolo della comunità di *intelligence* quale "produttore" di informazione strategica come irrinunciabile bene collettivo per la sicurezza collettiva e il benessere nazionale.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Note

Abstract

The Intelligence in the Third Millennium. The «Information Security Policies Report 2014» and Considerations in the Margin

At the end of February 2015 the Italian Information System for Security presented to the Parliament and published its *Information Security Policies Report 2014*. This contribution reviews that document, takes into consideration the most important points of the Report (especially dealing with risks and threats for national security – not only of terroristic kind – and the activities of Italian intelligence services) and analyses them in the context of the recent and deep changes of International Order and the evolution of Italian information services in the last decade.

Keywords: security, information security services, intelligence activities, threats for national security.





anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla normativa

Il provvedimento e le linee guida del Garante privacy in materia di biometria

di Valentina Fiorillo *

Lo scorso novembre il Garante per la protezione dei dati personali ha adottato un provvedimento prescrittivo in tema di biometria (doc. web n. 3556992, 12 novembre 2014, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 280 del 2 dicembre 2014) unitamente alle linee guida in materia di riconoscimento biometrico e firma grafometrica (Allegato A al Provvedimento del Garante del 12 novembre 2014, doc. web n. 3563006). I due atti si propongono di individuare, dando attuazione alle disposizioni contenute all'interno del Codice *privacy* (d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196), delle misure e degli accorgimenti di carattere organizzativo, procedurale e, non da ultimo, tecnico per assicurare che il trattamento dei dati personali biometrici avvenga nel rispetto della disciplina di protezione dei dati personali.

* Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate, Università di Roma «la Sapienza». Le opinioni espresse nel presente lavoro sono del tutto personali e non rappresentano in alcun modo il punto di vista dell'Ufficio presso il quale l'autrice presta attualmente servizio.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla normativa

Lo schema di delibera, con allegate le linee guida, è stato sottoposto alla consultazione pubblica, come è prassi del Garante nel caso dei provvedimenti più significativi che necessitano di un dialogo con cittadini e imprese. La consultazione pubblica, avviata nel maggio 2014, ha previsto un periodo di 30 giorni entro i quali studiosi e ricercatori, produttori e sviluppatori di sistemi biometrici e di sistemi di firma grafometrica, così come associazioni rappresentative di aziende e consumatori hanno potuto far pervenire al Garante i propri contributi scritti.

Scaduti i termini della consultazione, si è poi proceduto all'adozione definitiva della delibera (provvedimento generale) e delle allegate linee guida nel Collegio del 12 novembre.

Come si evince dalla comunicazione ufficiale (Comunicato stampa del 26 novembre 2014, reperibile su www.gpdp.it) nonché dalla premessa stessa della delibera, il Garante ha ritenuto di intervenire a fronte della sempre crescente diffusione di dispositivi biometrici, da un lato, e dell'elevato numero di notificazioni presentate all'Ufficio ai sensi dell'art. 37 del Codice *privacy*, dall'altro. Proprio quest'ultimo dato è stato decisivo nell'operare una valutazione di opportunità al fine di indicare in maniera organica e sistematica i necessari adempimenti in materia di tutela dei dati personali e della riservatezza.

Il punto di partenza non può che essere quello della definizione di "dato biometrico", definizione che non è esattamente rinvenibile a livello normativo. Nelle linee guida il Garante fa propria la definizione di dato biometrico contenuta nel parere del Gruppo per la tutela dei dati personali *Articolo 29* costituito da rappresentanti delle Autorità di protezione dati dei diversi stati membri (il riferimento è al Parere 3/2012 sugli sviluppi nelle tecnologie biometriche, WP193, adottato il 27 aprile 2012).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla normativa

In esso i “dati biometrici” vengono convenzionalmente definiti come dati ricavati da «proprietà biologiche, aspetti comportamentali, caratteristiche fisiologiche, tratti biologici o azioni ripetibili laddove tali caratteristiche o azioni sono tanto proprie di un certo individuo quanto misurabili, anche se i metodi usati nella pratica per misurarli tecnicamente comportano un certo grado di probabilità».

Lo sviluppo tecnologico ha molto ampliato le tipologie di tecniche applicabili ma la definizione di dato biometrico come connesso a tratti biologici, comportamentali e fisiologici dell’individuo ha una portata applicativa assolutamente attuale.

Provando, dunque, a sintetizzare il contenuto del provvedimento, si può dire che i perni su cui esso è costruito sono principalmente tre: a) si introduce, mutuandolo dalla disciplina del c.d. *data breach*, l’obbligo di segnalare al Garante le violazioni ai sistemi biometrici; b) si chiarisce che l’obbligo di verifica preliminare ai sensi dell’articolo 17 del Codice *privacy* si applica a tutti i trattamenti di dati biometrici; c) si definiscono, limitandoli (per il momento) a sole quattro tipologie, i casi in cui i titolari del trattamento possono considerarsi esentati dal presentare istanza di verifica preliminare, a patto che rispettino delle rigide prescrizioni di carattere giuridico e tecnico-organizzativo.

In primo luogo il punto 3 del provvedimento stabilisce che i titolari del trattamento comunicano all’Autorità «[t]utte le violazioni dei dati o gli incidenti informatici che possano avere un impatto significativo sui sistemi biometrici o sui dati personali ivi custoditi», questo al fine di consentire l’adozione di opportuni interventi a tutela delle persone interessate, i cui dati personali sono “violati”.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla normativa

La parte più corposa dell'intervento del Garante, tuttavia, è quella relativa all'individuazione dei casi di esonero dalla verifica preliminare. In essa si rinviene traccia della tendenza a voler, contemporaneamente, chiarire gli obblighi, innalzare il livello di tutela dei dati personali e semplificare gli adempimenti per i titolari del trattamento (punto 4).

Prima di individuare i casi di esonero, il Garante ricorda che i titolari sono tenuti a presentare una richiesta di verifica preliminare, ai sensi dell'articolo 17 del Codice *privacy*. Tale disposizione di legge non cita espressamente i dati biometrici e, dunque, l'importanza dell'affermazione del Garante nel novembre scorso è proprio quella di aver chiarito che i dati biometrici ricadono sempre nella categoria dei trattamenti che presentano «rischi specifici per i diritti e le libertà fondamentali, nonché per la dignità dell'interessato» (art. 17). Per tale motivo il loro trattamento deve essere di regola sottoposto a verifica preliminare ai sensi del Codice *privacy*. Questo poiché, a prescindere dalla singola tecnica utilizzata, «i dati biometrici sono, per loro natura, direttamente, univocamente e in modo tendenzialmente stabile nel tempo, collegati all'individuo e denotano la profonda relazione tra corpo, comportamento e identità della persona, richiedendo particolari cautele in caso di loro trattamento. L'adozione di sistemi biometrici, in ragione della tecnica prescelta, del contesto di utilizzazione, del numero e della tipologia di potenziali interessati, delle modalità e delle finalità del trattamento, può comportare quindi rischi specifici per i diritti e le libertà fondamentali, nonché per la dignità dell'interessato» (Punto 4 provvedimento generale).

Come testimoniano i numerosi provvedimenti citati in calce alle linee guida, la prassi del Garante è sempre stata quella di considerare i dati biometrici come fattispecie che necessita della procedura di garanzia



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla normativa

rappresentata dalla verifica preliminare. Tuttavia mai questa affermazione era stata formulata in maniera esplicita e generalizzata, come avvenuto nel provvedimento in commento.

Una volta innalzata la tutela in termini generali, si individuano dei casi di esonero dalla verifica preliminare che riprendono, in buona sostanza, le tipologie di trattamento già vagliate in passato dal Garante e autorizzate, non senza prima aver prescritto misure ed accorgimenti a garanzia dell'interessato nelle singole istanze esaminate.

Ferme restando le disposizioni del Codice *privacy* relative ai principi generali (liceità, finalità, necessità e proporzionalità dei trattamenti), nonché l'obbligo di informativa (art. 13) e di notificazione (art. 37), la semplificazione degli adempimenti *privacy* interesserà solo alcune specifiche tipologie di trattamento, che dovranno, sempre e comunque, essere effettuate nel rispetto delle rigorose misure di sicurezza individuate dal Garante.

Le tipologie sono le seguenti: a) autenticazione informatica (impronta digitale o emissione vocale); b) controllo di accesso fisico ad "aree sensibili" dei soggetti addetti e utilizzo di apparati e macchinari pericolosi con utilizzo dell'impronta digitale e topografia della mano (intendendo per aree sensibili aree in cui sono conservati oggetti di particolare valore, aree dove si svolgono processi produttivi pericolosi); c) utilizzo dell'impronta digitale o della topografia della mano a scopi facilitativi (biblioteche pubbliche, aree portuali riservate); d) sottoscrizione di documenti informatici (firma grafometrica, come base per la soluzione di firma elettronica avanzata).

Occorre precisare, in primo luogo, una importante distinzione tra le prime due tipologie di trattamento (*a* e *b*) e le ultime (*c* e *d*). Nel primo



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla normativa

caso si tratta di trattamenti che possono essere effettuati senza il consenso dell'interessato. Questo sia in ambito pubblico, dove il presupposto di legittimità del trattamento è dato dal perseguimento delle finalità istituzionali del titolare, sia in ambito privato, dove, applicando l'istituto del bilanciamento di interessi (art. 24, comma 1, lettera g), del Codice), il trattamento dei dati biometrici può avvenire senza il consenso degli interessati poiché si riconosce un legittimo interesse perseguito dal titolare (legittimo interesse che, ovviamente, è diversamente motivato nei due casi).

Nelle tipologie *c* e *d*), il presupposto di legittimità del trattamento è individuato proprio nel consenso dell'interessato. Tanto è vero che il titolare è tenuto ad assicurare sistemi alternativi di accesso e di firma a quelli che impiegano dati biometrici per i soggetti che intendono negare il proprio consenso al trattamento biometrico (c.d. principio della alternatività o facoltatività).

Sempre in termini generali per ciascuna delle quattro tipologie, secondo un principio che si potrebbe definire di "minimizzazione" (ricavabile dai principi di necessità, pertinenza e non eccedenza sanciti dal Codice *privacy*, artt. 3 e 11, comma 1, lettera d), ogni sistema (dispositivo e collegamenti informatici annessi) dovrà essere configurato in modo tale da raccogliere la minor quantità possibile di dati personali, evitando l'acquisizione di dati ulteriori rispetto a quelli strettamente necessari per il conseguimento della finalità perseguita.

Vi sono poi una serie di misure di sicurezza che il titolare è tenuto ad applicare per usufruire dell'esonero dalla verifica preliminare, intendendosi con l'espressione "misure di sicurezza" tutta una serie di accorgimenti tecnici volti a ridurre al minimo i rischi di distruzione, perdita o



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla normativa

accesso non autorizzato ai dati personali custoditi nei sistemi. Una delle principali misure individuate è quella che obbliga a cifrare il riferimento biometrico con tecniche crittografiche, con una particolare lunghezza delle chiavi, ma anche la costante tracciabilità degli accessi da parte degli amministratori di sistema ai sistemi informatici, così come l'obbligo di conservare sempre separatamente i campioni e riferimenti biometrici dai dati identificativi degli interessati.

Infine un'ultima regola di carattere generale che va evidenziata: qualsiasi trattamento di dati biometrici nei termini finora descritti è esonerato da verifica preliminare, purché questo non comporti in alcun modo una realizzazione di archivi biometrici centralizzati.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

La sicurezza dei richiedenti asilo in Italia e il Regolamento di Dublino: commento alla sentenza n. 29217/12 della Corte europea dei diritti umani

di Beatrice Catallo *

1. Introduzione

Le politiche europee volte a regolamentare e coordinare l'accoglienza e le domande di asilo negli Stati Membri sono disciplinate da un sistema di regole condiviso: il Sistema di Dublino. Questo sistema, composto dal Regolamento di Dublino e dal sistema Eurodac, consiste in un insieme di norme e meccanismi con cui l'Ue stabilisce quale Stato membro sia competente per l'esame di ciascuna domanda di protezione internazionale¹.

* Dottoressa magistrale in Studi europei.

¹ Le forme di protezione internazionale attribuite a chi arriva in Italia sono essenzialmente due: lo "status di rifugiato" e la "protezione sussidiaria". Per quanto riguarda la prima modalità, a chi viene riconosciuto rifugiato viene rilasciato un permesso con validità quinquennale e, senza ulteriore verifica delle condizioni, rinnovabile. Al titolare di protezione sussidiaria, invece, viene concesso un permesso di soggiorno di durata trien-



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

Questo sistema creato il 15 gennaio 1990 in Irlanda con la firma di una prima Convenzione è stato poi soggetto a diverse revisioni fino all'attuale Regolamento europeo n. 604/2013, approvato il 26 giugno 2013, noto come "Dublino III"². L'obiettivo iniziale nell'idea dei suoi fondatori era, da una parte, quello di garantire che almeno uno degli Stati membri prendesse in carico il richiedente e, dall'altro, di prevenire la presentazione di domande di asilo multiple da parte di una sola persona.

Tuttavia, a un anno dalla sua entrata in vigore il 1° gennaio 2014, il Regolamento "Dublino III" si è guadagnato anche aspre critiche: le censure vanno dal suo impatto negativo sulle vite dei rifugiati, ai problemi

nale e, previa verifica della permanenza delle condizioni che hanno consentito il riconoscimento della protezione, rinnovabile.

Per un'analisi della protezione internazionale in Italia nel periodo 2013-2014 cfr. Anci, Cittalia, Caritas Italiana, Fondazione Migrantes, Sprar, *Rapporto sulla Protezione Internazionale in Italia nel 2014*, ottobre 2014.

² Il sistema di Dublino determina quale Stato membro dell'Unione Europea è responsabile ad esaminare una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri da un Paese Terzo. Questo sistema è composto dal Regolamento di Dublino e dal regolamento Eurodac (European Dactyloscopia) grazie al quale le impronte digitali di ogni richiedente asilo sono rilevate ed inviate ad una banca dati. Questi due strumenti consentono così di stabilire dove è avvenuto il primo ingresso in Europa di una persona richiedente asilo e quindi di attribuire a quel Paese l'onore dell'esame di un'eventuale domanda.

Il Regolamento di Dublino è stato revisionato a più riprese: la prima Convenzione di Dublino (97/c 254/01) risale al 15 giugno 1990 (Convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle comunità europee), questa è stata successivamente revisionata nel febbraio 2003 con il Regolamento di Dublino II (n. 343/2003); ed infine dal 1° gennaio 2014 è in vigore il Regolamento di Dublino III (n. 604/2013). Per un approfondimento sul "Sistema europeo comune di asilo" cfr. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index_en.htm.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

burocratici che accompagnano le procedure, passando per la diversa applicazione delle regole all'interno dei Paesi europei.

Per quanto riguarda l'Italia, l'aumento dei flussi migratori, in particolare modo con gli arrivi dal Nord Africa a partire dal 2011, ed il conseguente incremento del numero di stranieri presenti nelle strutture di accoglienza della penisola obbliga ad una riflessione sullo stato dell'arte in materia di politiche di accoglienza e di regolamentazione delle domande di asilo.

Questa riflessione deve però avvenire alla luce di una recente pronuncia della Corte europea dei diritti umani che ha rimesso in discussione l'intero Sistema europeo comune di asilo.

2. L'orientamento della Corte europea dei diritti umani

Il 4 novembre 2014 nella sentenza n. 29217/12 (Affare Tarakhhal c. Suisse) la Corte di Strasburgo ha fermato il trasferimento in Italia di una famiglia afgana (padre, madre e sei figli) richiedente protezione internazionale e transitata nel Paese nel 2011 prima di arrivare in Svizzera³.

³ La famiglia Tarakhel era giunta via mare in Italia, dalla Turchia, il 16 luglio 2011. Qui, dopo la procedura di identificazione, la coppia e i primi cinque figli furono sistemati in una struttura di accoglienza messa a disposizione dal Comune di Stignano (in provincia di Reggio Calabria) per poi essere trasferiti al Centro di accoglienza per richiedenti asilo (Cara) di Bari. Tuttavia, in seguito alle condizioni di alloggio definite dalla famiglia come "difficili" (a causa di condizioni sanitarie inappropriate, della promiscuità e del generale clima di violenza), quest'ultima decise di lasciare senza autorizzazione il



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

L'importanza di questa decisione risiede nel fatto che per la prima volta la Corte di Strasburgo si è pronunciata contro un rinvio in Italia di richiedenti asilo provenienti da un altro Stato europeo⁴.

La fattispecie all'origine di questo ricorso prende corpo nel luglio del 2011 quando i coniugi Tarakhel e i loro figli raggiungono via mare la Calabria per essere, prima, ospitati in una struttura di accoglienza temporanea e poi assegnati al Cara di Bari⁵. Dopo un breve periodo trascorso

Cara di Bari per dirigersi prima verso l'Austria e successivamente, a causa del rifiuto della domanda di asilo, in Svizzera.

Per una ricostruzione dettagliata della vicenda e della decisione della Corte Europea di Strasburgo cfr. Corte Edu, sentenza n. 29217/12, *Affaire Tarakhel c. Suisse*, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-147608>.

⁴ L'avv. Loredana Leo, in un commento alla sentenza riportato sul sito dell'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, ricorda come una decisione simile fosse stata presa finora solamente nei confronti della Grecia nella pronuncia M.S.S. c. Belgio e Grecia ([GC], no 30696/09, §§ 57-86, CEDH 2011). In questa sentenza il Belgio era stato condannato per aver rinvio un richiedente asilo verso la Grecia nonostante le comprovate difficoltà del sistema di asilo greco. Per la lettura integrale del commento si rinvia a <http://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/rischio-i-diritti-umani-dei-richiedenti-asilo-in-italia-rinvio-europeo/>.

⁵ In Italia i centri per l'immigrazione, ovvero le strutture che accolgono gli immigrati irregolari, si dividono in: centri di primo soccorso e accoglienza (Cpsa), centri di accoglienza (Cda), centri di accoglienza per richiedenti asilo (Cara) e centri di identificazione ed espulsione (Cie). I cittadini stranieri entrati in modo irregolare in Italia sono accolti in questi centri in cui ricevono assistenza, vengono identificati e trattenuti in vista dell'espulsione oppure, nel caso di richiedenti protezione internazionale, per le procedure di accertamento dei relativi requisiti. L'analisi e la descrizione di questi centri è riportata nel sito del Ministero dell'interno, nella sezione del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione (v. dunque <http://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/politiche-migratorie/centri-immigrazione>).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

nel suddetto centro per richiedenti asilo, il nucleo familiare abbandona il Cara e si trasferisce in Austria, ove deposita una domanda di asilo. Accertata la provenienza dall'Italia grazie alla procedura di identificazione Eurodac, le autorità austriache rigettano però la domanda e presentano una richiesta di presa in carico da parte dell'Italia che, primo Paese di ingresso in Europa, l'accetta formalmente. A questo punto i ricorrenti, espresso il loro disagio per le difficili condizioni e per le complessità nel trovare un lavoro in Italia, si dirigono dall'Austria alla Svizzera, ove il 3 novembre 2011 presentano nuovamente domanda di asilo. Anche la Svizzera tuttavia rigetta la domanda e inoltra una richiesta di presa in carico all'Italia, tacitamente accettata da questa ultima: ai sensi del Regolamento di Dublino, che si applica alla Svizzera in virtù dell'accordo di associazione del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione e la Comunità europea, lo Stato competente per l'esame della domanda di asilo è il primo Paese di sbarco.

Nel gennaio 2012 l'Ufficio federale delle migrazioni (Odm) rigetta a sua volta la domanda di asilo e ordina il rinvio della famiglia Tarakhhal in Italia⁶. A questo punto l'ordine di espulsione viene impugnato davanti alla Corte amministrativa federale; anche questa volta, il ricorso viene per due volte respinto.

Esaurite le vie di ricorso interne, i ricorrenti si rivolgono alla Corte di Strasburgo, invocando a carico della Confederazione svizzera la violazione di tre disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti

⁶ L'autorità amministrativa svizzera ha stabilito che «le condizioni di vita difficili in Italia non sono un motivo di inesigibilità dell'esecuzione di rinvio. Appartiene all'Italia sostenere i richiedenti. La Svizzera non può infatti sostituirsi alle autorità italiane».



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

dell'uomo e delle libertà fondamentali (Cedu) del 1950: artt. 3 (Interdizione della tortura), 8 (Rispetto della vita privata e familiare) e 13 (Diritto ad un ricorso effettivo)⁷. In primo luogo, la famiglia afgana ha sostenuto che un loro rinvio in Italia li avrebbe esposti a un trattamento inumano e degradante (violazione art. 3). Tale rischio nasceva dall'assenza di garanzie di assistenza individuale dovute alle carenze che, secondo gli stessi, affliggono il sistema di accoglienza per i richiedenti asilo. Inoltre un loro ritorno in Italia, luogo in cui non hanno legami e di cui non parlano la lingua, rappresenterebbe una violazione della loro diritto al rispetto familiare (violazione art. 8). Infine i coniugi Tarakhal hanno affermato che le autorità svizzere non avevano avuto considerazione per la loro situazione familiare e non avevano esaminato con sufficiente attenzione la loro denuncia (violazione art. 13).

Il 18 maggio 2012 la Grande Chambre della Corte di Strasburgo, in attesa di pronunciarsi nel merito, ha sospeso la procedura di espulsione verso la penisola sulla base dell'art. 39 del suo regolamento⁸.

⁷ I citati articoli della Cedu, firmata a Roma nel 1950, recitano rispettivamente: «Nessuno può essere sottoposto a tortura, né a pene o trattamenti inumani e degradanti» (art. 3); «Ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza. [...]» (art. 8); «Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali» (art. 13).

⁸ L'articolo 39 (Misure provvisorie), Titolo II cap. I, del Regolamento della Corte europea dei diritti umani stabilisce che «[l]a camera o, se nel caso, il presidente della sezione o un giudice di permanenza designato conformemente al paragrafo 4 del presente articolo possono, su richiesta di una parte o di ogni altra persona interessata, ovvero



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

Infine, il 4 novembre 2014 la Corte europea si è espressa a maggioranza contro il rinvio in Italia della famiglia afgana: in considerazione della situazione attuale del sistema di accoglienza, un rinvio dei richiedenti asilo nel Paese ai sensi del Regolamento di Dublino comporterebbe una violazione dell'art. 3 della Convenzione. Infatti il divieto contemplato in quell'articolo impone agli Stati contraenti di non espellere un richiedente asilo ogniqualvolta sussistano dei motivi seri e comprovati di ritenere che nello Stato di destinazione il soggetto espulso corra un reale rischio di essere sottoposto a tortura o a trattamenti inumani o degradanti.

Secondo la Corte europea, la Confederazione svizzera è inoltre impegnata a rispettare la cosiddetta "clausola di sovranità", inserita nell'art. 3 par. 2 del Regolamento Dublino 2 e oggi prevista nell'art. 17 par. 1 del Regolamento aggiornato, in virtù della quale viene attribuita agli Stati la facoltà di esaminare una domanda di asilo introdotta nel proprio paese anche quando lo Stato membro competente ai sensi del Regolamento di Dublino risulta essere un altro⁹.

d'ufficio, indicare alle parti le misure provvisorie la cui adozione è ritenuta necessaria nell'interesse delle parti o del corretto svolgimento della procedura [...]».

⁹ L'art. 17 par. 1 del Regolamento Dublino III prevede che «ciascuno Stato membro può decidere di esaminare una domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, anche se tale esame non gli compete in base ai criteri stabiliti nel presente regolamento. [...]».

Come stabilito dalla stessa Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza *Zuheyr Frayeh Halaf* del 30 maggio 2013 (C-528/11), la decisione di esaminare o meno una domanda di asilo è discrezionale e non è soggetta ad alcuna condizione.

Nel paragrafo 2 del suddetto articolo è inoltre prevista una "clausola umanitaria" già contenuta nell'art. 15.1 di Dublino II: si prevede cioè che lo Stato che procede alla determinazione dello Stato competente o lo stesso Stato competente possano, prima che sia



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

In questo caso la Corte ha osservato, sulla base delle raccomandazioni dell'Ufficio dell'Alto commissariato per le Nazioni unite (Unhcr) e della relazione del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, l'evidente discrepanza tra il numero di domande di asilo presentate nel 2013 (oltre 14.184) e il numero di posti disponibili nelle strutture appartenenti al Sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati (Sprar), ossia 9.630¹⁰. Se da una parte la situazione generale del sistema di accoglienza italiano non è tale da impedire qualsiasi rinvio di richiedenti asilo verso l'Italia, d'altra parte, i dati e le informazioni disponibili suggeriscono seri dubbi sulle capacità di tenuta del sistema e non consentono di considerare manifestamente infondato il rischio che un numero significativo di richiedenti asilo siano lasciati senza sistemazione o siano accolti in centri sovraffollati, senza *privacy* o addirittura in condizioni insalubri o di violenza. Le autorità svizzere avevano quindi l'obbligo di ottenere assicurazioni dalle controparti italiane che al loro arrivo i richiedenti asilo sarebbero stati ricevuti in strutture e in condizioni adeguate all'età dei bambini, che rappresentano una categoria particolarmente vulnerabile, e alle necessità della famiglia di rimanere coesa.

Come è stato correttamente osservato, i giudici di Strasburgo hanno utilizzato in questa sentenza un approccio già adottato dalla Corte su-

presa una decisione nel merito, chiedere a un altro Stato «di prendere in carico un richiedente al fine di procedere al ricongiungimento di persone legate da qualsiasi vincolo di parentela, per ragioni umanitarie, fondate in particolare su motivi familiari o culturali, anche se tale altro Stato membro non è competente».

¹⁰ Queste cifre si riferiscono ai primi sei mesi del 2013, è quindi probabile che i numeri siano aumentati nel corso dell'anno.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

prema britannica nel caso EM¹¹: considerata sia la situazione generale del Paese, sia quella particolare dei ricorrenti, ciò che risulta rilevante ai fini di un rinvio ai sensi del Regolamento di Dublino è il concreto rischio di trattamenti che violano i diritti fondamentali dei richiedenti anche in assenza di “carenze sistemiche” nei sistemi di accoglienza. La Corte di Strasburgo ha quindi attribuito un’importanza fondamentale alla presenza di minori ed ha valutato in modo negativo la mancanza di informazioni dettagliate ed affidabili da parte del governo italiano sul centro di accoglienza dove i correnti sarebbero stati ospitati e sull’esistenza di condizioni di accoglienza adeguate all’età dei minori¹².

3. Riflessioni in merito alla sentenza

La sentenza della Corte di Strasburgo del 2014 rappresenta l’occasione per analizzare due elementi che, strettamente connessi tra di loro, sottendono alle politiche migratorie: il sistema italiano di acco-

¹¹ Sentenza della Corte Suprema del Regno Unito del 19 febbraio 2014 in cui la *Supreme Court* ha stabilito che per impedire un rinvio ai sensi del Regolamento di Dublino non occorre provare l’esistenza di «carenze sistemiche» nel sistema di accoglienza o nella procedura di asilo del Paese. Infatti, il rischio di un trattamento inumano e degradante, e quindi una violazione dell’art. 3 Cedu, non deriva necessariamente dal fallimento del sistema accoglienza nel suo complesso. Ciò che conta, ai fini di una decisione di rinvio in un altro Paese ai sensi del Regolamento di Dublino, è il rischio reale di trattamento inumano o degradante che corre l’interessato. Questo principio del diritto stabilito dalla Corte inglese guarda in primo luogo alla vulnerabilità del richiedente asilo.

¹² Conclusioni portate avanti su <http://asiloineuropa.blogspot.it/2014/11/sentenza-tarakhel-contro-svizzera-la.html>.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

glienza dei richiedenti asilo, l'impatto del sistema di Dublino sulla vita dei rifugiati.

In entrambi i casi diversi studi e contributi, alcuni dei quali utilizzati dalla stessa Corte europea nella sua decisione, hanno approfondito e discusso le suddette questioni.

Per quanto riguarda il primo tema di questa riflessione, l'Unhcr ha stilato nel luglio 2013 alcune «Raccomandazioni concernenti importanti aspetti della protezione dei rifugiati in Italia»¹³. In questo documento si riportano dei forti ritardi nelle registrazioni delle domande di asilo: attualmente in media, secondo le osservazioni dell'Unhcr, un richiedente asilo può attendere tra i quattro e i sei mesi tra la registrazione della sua domanda di asilo e la decisione della Commissione territoriale¹⁴. In al-

¹³ Unhcr, The Un Refugee Agency, *Raccomandazioni dell'Unhcr sugli aspetti rilevanti della protezione dei rifugiati in Italia*, luglio 2013. Nel giugno 2012, l'Alto commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati (Unhcr) ha formulato alcune «Raccomandazioni sugli aspetti rilevanti della protezione dei rifugiati in Italia» al fine di contribuire al dibattito nazionale sull'asilo e di promuovere un'ulteriore armonizzazione delle politiche e delle prassi italiane in materia di asilo con gli standard internazionali ed europei. Nel gennaio 2013, l'Unhcr ha pubblicato il documento *Italia paese di protezione?*, in cui si evidenziava il perdurare di diverse lacune nel sistema d'asilo italiano, in particolare nelle tematiche relative alle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati e all'integrazione. Il documento si rivolgeva ai candidati alle elezioni nazionali, affinché nei loro programmi elettorali prestassero attenzione alle questioni legate all'asilo.

¹⁴ Le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale sono gli organismi competenti in materia di procedura di asilo in prima istanza, e sono situate nei pressi dei grandi centri di accoglienza (Mineo, Crotone) o delle grandi città (Roma, Milano). Ai sensi dell'art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 25 del 28 gennaio 2008, «[L]e Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato, [...], assumono la denominazione di: "Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale", di



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

cuni casi sono stati segnalati anche periodi di attesa di dodici mesi. Questi ritardi possono avere come conseguenza un accesso tardivo al sistema di accoglienza nonché un prolungamento nella gestione e nella revisione dei *dossier* dei richiedenti asilo.

È necessario precisare che alle difficoltà di gestione all'interno delle Commissioni territoriali, e quindi a un problema "qualitativo", si aggiunge un problema "quantitativo", dovuto al basso numero di Commissioni esistenti: carenza che allunga ulteriormente i tempi di presa in carico delle domande di asilo.

Inizialmente con il decreto legislativo n. 25 del 28 gennaio 2008, e con il relativo decreto ministeriale di attuazione del 6 marzo 2008, sono state individuate complessivamente dieci Commissioni territoriali con tre sedi in aggiunta a quelle già presenti: Torino, Bari e Caserta¹⁵. Tuttavia, con il de-

seguito: "Commissioni territoriali". Le Commissioni territoriali sono insediate presso le prefetture che forniscono il necessario supporto organizzativo e logistico, con il coordinamento del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno».

¹⁵ Le sedi e le relative competenze delle Commissioni territoriali, come riportato dal Ministero dell'Interno, sono: Gorizia (competenza sulle domande presentate nelle regioni Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Trentino Alto Adige), Milano (competenza sulle domande presentate nella regione Lombardia), Roma (competenza sulle domande presentate nelle regioni Lazio, Sardegna e Umbria), Foggia (competenza sulle domande presentate nelle province di Foggia e Barletta-Andria-Trani), Siracusa (competenza sulle domande presentate nelle province di Siracusa, Ragusa, Caltanissetta, Catania), Crotone (competenza sulle domande presentate nelle regioni Calabria e Basilicata), Trapani (competenza sulle domande presentate nelle province di Agrigento, Trapani, Palermo, Messina, Enna), Bari (competenza sulle domande presentate nelle province di Bari, Brindisi, Lecce e Taranto), Caserta (competenza sulle domande presentate nelle regioni Campania, Molise, Abruzzo e Marche), Torino (competenza sulle domande presentate nelle regioni Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Emilia Romagna, Toscana).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

creto-legge 22 agosto 2014, n. 119, «Disposizioni urgenti in materia di contrasto a fenomeni di illegalità e violenza in occasione di manifestazioni sportive, di riconoscimento della protezione internazionale, nonché per assicurare la funzionalità del Ministero dell'Interno», sono state introdotte delle importanti novità su questo punto. In primo luogo è stato stabilito che alle dieci Commissioni oggi presenti (Gorizia, Milano, Roma, Foggia, Siracusa, Crotone, Trapani, Bari, Caserta e Torino) potranno esserne aggiunte altre dieci e, in caso di necessità, sarà possibile aumentare il numero delle sezioni fino a raggiungere un massimo di trenta; inoltre, per quanto riguarda la competenza all'esame delle domande di protezione internazionale, questa può essere individuata, con provvedimento del Presidente della Commissione nazionale per il diritto di asilo, tenendo conto del numero dei procedimenti assegnati a ciascuna Commissione nonché dei mutamenti di residenza o domicilio comunicati dall'interessato.

Infine, considerato «che a seguito dell'instabilità di alcuni Paesi dell'area mediterranea si è determinato un forte incremento dei flussi migratori verso l'Italia con conseguente consistente aumento del numero delle domande di asilo», con il decreto del Ministero dell'interno del 10 novembre 2014 si è prevista una «rideterminazione del numero delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale». Ai sensi dell'art. 2 del suddetto decreto, sono state istituite sino al 31 dicembre 2015 delle nuove sezioni composte dai membri supplenti della rispettiva Commissione territoriale, che vanno a sostituire le Commissioni e le sezioni esistenti¹⁶.

¹⁶ Ai sensi dell'articolo 4, comma 2-bis, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, sono istituite sino al 31 dicembre 2015 nell'ambito delle sotto elencate Commissioni territoriali le seguenti sezioni composte dai membri supplenti della rispettiva Commissione



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

L'obiettivo di questa razionalizzazione del sistema delle Commissioni territoriali portata avanti negli anni è quello di ridurre i tempi in merito alla presa in carico e alle decisioni sulle domande di asilo.

Accanto ai problemi sopra descritti, sono state inoltre segnalate difficoltà d'accesso alle procedure di asilo a livello dei Centri di identificazione ed espulsione (Cie): queste difficoltà sono dovute principalmente a

territoriale: Commissione territoriale di Bari, sezione di Bari, con competenza nelle province di Bari e Matera; Commissione territoriale di Bologna, sezione di Forlì, con competenza prioritaria nelle province di Forlì-Cesena, Ravenna, Rimini; Commissione territoriale di Catania, sezione di Catania con competenza nella provincia di Catania, e sezione di Enna con competenza prioritaria nella provincia di Enna; Commissione territoriale di Crotone, sezione di Crotone con competenza prioritaria nelle province di Crotone, Catanzaro, e sezione di Reggio Calabria con competenza prioritaria nelle province di Reggio Calabria, Cosenza, Vibo-Valentia; Commissione territoriale di Firenze, sezione di Perugia con competenza prioritaria nella Regione Umbria e nella provincia di Arezzo; Commissione territoriale di Milano, sezione di Milano con competenza nelle province di Milano, Pavia, Sondrio, Varese, Lecco, Como, Lodi, Monza-Brianza; Commissione territoriale di Roma, sezione di Roma I, sezione di Roma II, sezione di Roma III, con competenza nella Regione Lazio, e con competenza prioritaria nelle province di Roma, Viterbo, Rieti, e sezione di Frosinone con competenza prioritaria nelle province di Frosinone, Latina; Commissione territoriale di Salerno, sezione di Campobasso con competenza prioritaria nella Regione Molise; Commissione territoriale di Siracusa, sezione di Caltanissetta con competenza prioritaria nella provincia di Caltanissetta, e sezione di Ragusa con competenza prioritaria nella provincia di Ragusa; Commissione territoriale di Torino, sezione di Torino con competenza prioritaria nella Regione Valle d'Aosta e nelle province di Torino, Cuneo, Asti, Verbania, Biella, Vercelli, Novara, e sezione di Genova con competenza prioritaria nella Regione Liguria e nella provincia di Alessandria; Commissione territoriale di Trapani, sezione di Trapani con competenza prioritaria nella provincia di Trapani, e sezione di Agrigento con competenza prioritaria nella provincia di Agrigento; Commissione territoriale di Verona, sezione di Padova con competenza prioritaria nelle province di Padova, Venezia, Rovigo.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

una mancanza di assistenza e informazione giuridica nonché a ostacoli burocratici. La mancanza di procedure standardizzate in materia di domande di asilo presentate da persone tenute nei Cie ha condotto, in alcuni casi, a ritardi nella trasmissione delle suddette domande alle autorità competenti per l'immigrazione. Questi ritardi possono tuttavia esporre i richiedenti al rimpatrio prima dell'esame della loro domanda di asilo creando, in questo modo, un rischio di respingimento.

Per quanto riguarda l'applicazione del Regolamento di Dublino in Italia, secondo l'Alto commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati, le procedure per determinare quale sia lo Stato competente sono lunghe e in molti casi superano i limiti di tempo prefissati per l'applicazione delle disposizioni¹⁷.

È necessario precisare che gli studi effettuati fino a quel momento avevano già messo in evidenza prima del 2011 delle insufficienze nella capacità di accoglienza dei richiedenti asilo in caso di arrivi di massa. L'arrivo di circa 63.000 persone via mare, proseguito poi per tutto il periodo 2012-2013, ha solo condotto a un ulteriore deterioramento negli *standard* di accoglienza soprattutto a causa del sovraffollamento.

Una volta terminate gli arrivi dal Nord Africa nell'agosto del 2014, inoltre, la strategia di emergenza non è stata ritirata e sostituita da un piano di intervento sistematico e di lungo periodo: questa situazione ha

¹⁷ Secondo l'Unhcr in Italia circa 1.000 persone alloggiano nei Centri di accoglienza in attesa di una decisione quanto alla determinazione dello Stato responsabile in applicazione del Regolamento di Dublino o sono in attesa del loro trasferimento verso lo Stato regolarmente responsabile.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

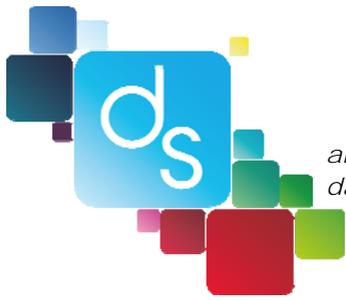
fatto emergere l'assenza di una pianificazione strutturale e strategica nonché i limiti di un approccio basato sull'urgenza.

Alla luce di questi *deficit*, l'Unhcr ha esortato il governo italiano a garantire al Paese una capacità di accoglienza adeguata alle domande di asilo, in modo che tutti i richiedenti che non possiedono i mezzi di sostegno adeguati ai loro bisogni, possano aver accesso a un'accoglienza appropriata in applicazione alle disposizioni della direttiva europea sulle condizioni di accoglienza¹⁸. D'altra parte si è sottolineata anche la necessità, date le differenze strutturali tra i diversi tipi di centri, di un'armonizzazione delle norme e delle condizioni di accoglienza in tutte le strutture di arrivo verso uno *standard* qualitativo adeguato. Infatti, in applicazione dell'art. 8 del decreto legislativo n. 140/2005 i bisogni particolari dei richiedenti e dei membri della loro famiglia devono essere presi in considerazione in vista dell'accoglienza¹⁹.

Per quanto riguarda i possibili rimedi da mettere in campo per risolvere queste carenze sistemiche, una prima soluzione a questa situazione

¹⁸ Ovvero la direttiva 2003/9/CE del Consiglio del 27 gennaio 2003 recante «norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri» e la direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante «norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale». La direttiva accoglienza riguarda l'accesso alle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo in attesa che la loro domanda sia esaminata: viene così garantito l'accesso all'alloggio, al vitto, all'assistenza sanitaria e all'occupazione nonché a cure mediche e psicologiche. Infatti, i richiedenti asilo in attesa di una decisione relativa alla loro domanda devono ricevere il necessario aiuto a garantire loro un livello di vita dignitoso.

¹⁹ Decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140, «Attuazione della direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri».



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

si è identificata nella creazione di un dispositivo di monitoraggio sistematico della qualità destinato a garantire un approccio armonizzato in tutte le commissioni territoriali, e di procedure standardizzate per l'individuazione e segnalazione dei richiedenti asilo con bisogni particolari (bambini, vittime di torture e della tratta)²⁰.

L'Alto commissariato ha inoltre incoraggiato le autorità italiane a realizzare dei meccanismi destinati ad ascoltare i richiedenti asilo alloggiati nelle strutture di accoglienza, ad introdurre dei dispositivi di reclamo ed assicurare che le differenze di genere, l'età e i bisogni particolari siano presi in considerazione. Tutte queste novità hanno lo scopo di facilitare la partecipazione attiva dei migranti.

Il quadro che esce dal rapporto dell'Unhcr è quello di un Paese non completamente sicuro per i richiedenti asilo. Infatti, se in generale le norme italiane di protezione per quanto riguarda le procedure di asilo e le attività delle commissioni locali si sono dimostrate soddisfacenti, in particolar modo in termini di tasso di riconoscimento di coloro che hanno bisogno di protezione internazionale, ancora molto impegno e lavoro

²⁰ Dalla fine del 2012 il Ministero dell'Interno ha deciso di istituire, in parte per colmare le lacune esistenti, nel quadro del progetto *Praesidium* (progetto multi-agenzia – Organizzazione internazionale per le migrazioni, Save the Children Italia, Croce Rossa Italiana – iniziato nel marzo 2006, attualmente operativo in Sicilia, Puglia e Calabria, volto a migliorare le condizioni di accoglienza delle persone che arrivano in Italia via mare) un programma pilota di monitoraggio nei centri gestiti dall'amministrazione. Grazie a questa iniziativa, in tutte le località dove si trovano questi centri è stata costituita una commissione di sorveglianza sotto la presidenza della Prefettura locale ed integrante le sedi della polizia provinciale e le organizzazioni facenti parti di *Praesidium*. Dal punto di vista dell'Unhcr, questa novità rappresenta un primo tentativo per mettere a punto dei meccanismi sistematici di controllo della qualità e di sorveglianza.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

richiede il sistema di accoglienza nel suo complesso. Il miglioramento e il rafforzamento delle capacità e delle condizioni di accoglienza ordinati dallo stesso Governo attraverso il decreto-legge n. 119 del 22 agosto 2014 esigono infatti un incremento delle risorse finanziarie e della pianificazione²¹.

Accanto al Rapporto dell'Unhcr del 2013, altre due contributi hanno analizzato il sistema di accoglienza e la condizione dei richiedenti asilo in Italia.

Il primo è il Rapporto di Nils Muižnieks, Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, elaborato a seguito della sua visita in Italia dal 3 al 6 luglio 2012²². Durante questo soggiorno, il Commissario ha riscontrato in primo luogo un'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari che rappresenta «un annoso problema in materia di diritti umani che ha considerevoli ripercussioni negative non solo per le persone interessate e per l'economia italiana, ma anche per il sistema europeo di protezione dei diritti umani nel suo insieme, a causa della continua iscrizione di ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo». Gli interventi legislativi varati, per quanto necessari, non sono sufficienti; andrebbero infatti accompagnati da interventi di tipo organizzativo e gestionale in relazione alle attività dei tribunali e dei giudici, conformemente alle linee

²¹ Decreto-legge 22 agosto 2014, n. 119, «Disposizioni urgenti in materia di contrasto a fenomeni di illegalità e violenza in occasioni di manifestazioni sportive, di riconoscimento della protezione internazionale, nonché per assicurare la funzionalità del Ministero dell'interno».

²² CommDH(2012)26. Per una lettura completa del rapporto rimandiamo al sito del Consiglio d'Europa cfr. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1975447>



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

guida della Commissione europea sull'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (Cepej).

Per quanto riguarda la protezione dei diritti umani dei richiedenti asilo, il Commissario ha evidenziato come ci siano delle lacune nel sistema italiano di accoglienza dei migranti dovuta all'esistenza di diverse tipologie di centri, alla variabilità degli *standard*, e alle conseguenze determinate dal rapido aumento della capacità di risposta delle strutture durante l'emergenza nordafricana. Il Commissario, al pari dell'Alto commissariato delle Nazioni unite, ha quindi sollecitato l'Italia a sostituire l'apparato esistente con «un sistema di accoglienza integrato e unificato, in grado di rispondere a un fabbisogno variabile e di garantire la stessa qualità di tutela su tutto il territorio italiano, sostenuto da norme nazionali chiare e da un monitoraggio indipendente».

Infine, la Commissione internazionale dei giuristi ha pubblicato nell'ottobre del 2014 un'analisi legale sull'efficacia del sistema giuridico italiano nell'assicurare l'accesso alla giustizia per gli immigrati irregolari che contestano gli ordini di espulsione o il trattenimento amministrativo e quindi sulla loro possibilità di accesso ai diritti civili, culturali ed economico-sociali²³. In questo rapporto si sottolineano le inadeguatezze del sistema italiano in tema di accesso alla giustizia e ai diritti sostanziali e

²³ Commissione internazionale dei giuristi, *Giustizia "precaria" per gli immigrati in Italia. Rapporto di missione*, ottobre 2014. Esistente dal 1952, la Commissione internazionale dei giuristi è composta da sessanta giudici provenienti da tutto il mondo e promuove e salvaguarda i diritti umani attraverso lo stato di diritto, punta ad assicurare uno sviluppo progressivo e un'attuazione del diritto internazionale sui diritti umani e del diritto internazionale umanitario, a garantire la realizzazione dei diritti civili, culturali, economici, politici e sociali.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

procedurali per i migranti, e si auspica l'elaborazione di "riforme sostanziali sia nel quadro giuridico e nelle politiche e prassi dei funzionari italiani incaricati di amministrare il regime delle espulsioni e delle detenzioni, sia nel potere esecutivo sia in quello giudiziario, è d'obbligo per garantire l'accesso equo alla giustizia agli immigrati irregolari"²⁴.

Per quanto riguarda invece il secondo tema di questa riflessione, ovvero l'impatto del sistema di Dublino sulla vita dei rifugiati, un interessante studio è stato condotto dal *Jesuit Refugee Service* in collaborazione con nove partner nazionali dislocati in diversi Paesi europei²⁵. Questo progetto, dal nome «Diasp. Una valutazione dell'impatto del Regolamento di Dublino sull'accesso alla protezione dei richiedenti asilo e un'analisi di buone pratiche implementate nell'Unione europea», ha raccolto circa trenta interviste a richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale soggetti alle procedure del Sistema di Dublino. Le interviste riguardavano nello specifico le implicazioni del Regolamento in materia di accesso alle cure mediche, risposta a bisogni e vulnerabilità particolari, assistenza legale, impatto della detenzione, conseguenze della proce-

²⁴ <http://www.immigrazione.it/docs/2014/Italy-Undocumented-justice-Publications-mission-report-2014-ITA.pdf> (consultato il 2 aprile 2015).

²⁵ Il progetto Diasp (*Assessing the Dublin Regulation's impact on asylum seekers' access to protection and identifying best practice implementation in the European Union*), finanziato dal Fondo Europeo per i Rifugiati - Refugee Fund Community Actions 2010, ha coinvolto 10 partner nazionali, organizzazioni che assistono persone nelle procedure Dublino: il Centro Astalli in Italia, il Jrs Belgio, il Jrs Germania, il Forum Réfugiés in Francia, l'Hungarian Helsinki Committee in Ungheria, il Jrs Malta, il Centrum Pomocy Prawnej Im. H. Niec' in Polonia, il Jrs Romania, il Jrs Svezia e il Jrs Regno Unito.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

dura sui legami familiari²⁶. Le criticità raccolte in queste interviste riguardano in particolar modo: scarsità dei posti di accoglienza, difficoltà nei ricongiungimenti familiari (tra le persone intervistate 4 su 10 hanno affermato che altri membri della loro famiglia vivono attualmente in un Paese dell'Ue diverso da quello in cui loro stessi si trovano), frammentarietà nella gestione delle diverse strutture di accoglienza sul territorio, disomogeneità negli *standard*, diversa applicazione del Regolamento tra uno Stato e l'altro, mancanza di informazioni esaustive fornite ai richiedenti asilo.

Uno degli aspetti emersi dal progetto Diasp a livello europeo è che «la maggior parte delle persone non sono ben informate in merito alla procedura di Dublino: il 55% degli intervistati ne sapeva poco o nulla»²⁷. Una delle principali conseguenze di questa scarsa informazione è «che la capacità del migrante di accedere ai suoi diritti fondamentali viene fortemente limitata» come, ad esempio, la possibilità di presentare un ricorso effettivo, diritto previsto dagli artt. 13 della Cedu e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Su questo punto dei passi in avanti sono stati fatti con il Regolamento di Dublino III che ha introdotto alcune novità in materia di «diritto di informazione» (art. 4) su tutte le

²⁶ Nel corso di questo progetto sono state intervistate 257 persone in nove diversi Paesi. Di queste, il 59,5% era in attesa di trasferimento e il 40,5% erano già state trasferite da uno Stato ad un altro. V. C. Peri, *La protezione interrotta. L'impatto del Regolamento di Dublino sulla vita dei richiedenti asilo*, Ricerche e analisi Centro Astalli, Aggiornamenti sociali, marzo 2014, pp. 225-236.

²⁷ Nel campione italiano: il 47% delle persone non sapeva come fare per presentare il ricorso contro un ordine di trasferimento e il 64% non era a conoscenza delle clausole discrezionali.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

procedure da fornire «non appena sia presentata una domanda di protezione internazionale», e l'«obbligo per gli Stati di condurre un colloquio personale» prima che sia adottata la decisione di trasferimento al fine agevolare la procedura di Dublino (art. 5).

In seguito alle analisi effettuate nell'ambito di questo progetto, il *Jesuit Refugee Service* ha infine concluso che il «Regolamento di Dublino non solo non facilita l'accesso al diritto fondamentali degli individui a chiedere protezione ma spesso sconvolge senza ragione la vita delle persone».

4. Conclusioni

La breve trattazione portata avanti fino a qui ha messo in evidenza luci ed ombre del Sistema europeo comune di asilo e del sistema di accoglienza in Italia.

La sentenza della Corte di Strasburgo ha, da un lato, sottolineato i *deficit* e le carenze ancora presenti in Italia rispetto ai compiti di programmazione e gestione degli interventi di accoglienza; dall'altro, ha fatto emergere attraverso la storia di una famiglia le contraddizioni politiche dei Paesi europei.

Il messaggio che si può evincere da questa pronuncia è la necessità di non applicare meccanicamente e genericamente il regolamento di Dublino III, ma di analizzare volta per volta la situazione dei singoli richiedenti, valutando nel dettaglio se nel primo Paese di ingresso la protezione internazionale sia o meno garantita. Infatti, in assenza di tale elemento la domanda di asilo sarà di competenza dello Stato in cui si trova a



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

vivere in quel momento il richiedente: proprio su questo punto la “clausola di sovranità” e la “clausola umanitaria” autorizzano una deroga ai criteri generali di determinazione dello Stato competente per l’esame della domanda di asilo. Quindi la valutazione del rischio di un trattamento inumano e degradante, che deriverebbe dal rinviare un richiedente asilo in altro Paese, deve avvenire sui singoli casi e alla luce delle circostanze dei richiedenti.

Dobbiamo infatti ricordare che l’applicazione del Regolamento di Dublino deve sempre avvenire all’interno della cornice del rispetto dei diritti umani e non deve comportare una violazione degli stessi.

Con l’approvazione del Regolamento di Dublino III diversi passi in avanti sono stati fatti rispetto alle versioni precedenti della Convenzione di Dublino, tuttavia c’è ancora molto da fare. In particolar modo, le critiche che sembrano emergere dagli studi analizzati sono essenzialmente due: il Sistema non tiene conto delle aspirazioni dei singoli (legami familiari o culturali con alcuni Paesi) e non considera le concrete prospettive di vita dei richiedenti nei diversi Stati europei (ad esempio la possibilità di trovare un’occupazione).

A questo punto, le riforme che si impongono come necessarie riguardano la realizzazione di un sistema di asilo e accoglienza omogeneo all’interno dell’Ue, come stabilito dall’articolo n. 78 Tfu²⁸; interventi sistematici e non limitati nel tempo in Italia, nonché politiche e strategie per l’inserimento socio-economico dei migranti.

²⁸ Ovvero «l’instaurazione di una procedura comune e uno *status* uniforme valido in tutta l’Ue per i titolari della protezione internazionale».



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

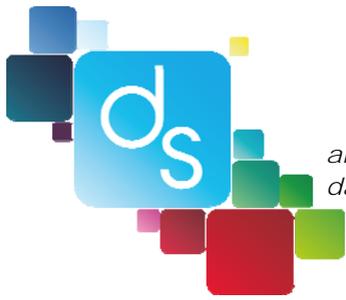
Tuttavia, accanto a questi interventi è fondamentale un forte impegno politico e una *governance* solida da parte degli Stati europei: l'immigrazione attraverso il Mar Mediterraneo non è un problema nazionale ma un problema globale e specialmente europeo.

È necessario intensificare i propri sforzi verso una politica migratoria europea complessiva basata su «una maggiore solidarietà fra gli Stati membri e che consenta all'Ue di rispondere meglio alle sfide poste dalla migrazione» come auspicato dalla Commissione europea nel maggio 2014²⁹.

I Paesi europei devono farsi trovare politicamente e giuridicamente preparati ai continui cambiamenti che il mondo sta attraversando: è necessaria una risposta comune basata su quei valori universali della dignità umana, dell'uguaglianza, della solidarietà che, iscritti nel Preambolo della Carta europea dei diritti fondamentali, fondano la stessa Unione europea³⁰.

²⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 4 maggio 2011, dal titolo *Comunicazione sulla migrazione* [COM(2011) 248].

³⁰ A questo proposito il Preambolo della Carta europea dei diritti fondamentali recita: «L'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà; l'Unione si basa sui principi di democrazia e dello stato di diritto».



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

Statistica pubblica e misurazione dell'integrazione dei migranti nella società italiana: alcune riflessioni sociologiche*

di Francesco Antonelli **

Nel primo *Rapporto sullo sviluppo* dell'Undp, si leggeva che: «misuriamo ciò a cui diamo importanza e diamo importanza a ciò che misuriamo». In altre parole, la realtà nel suo divenire storico e sociale e la rappresentazione statistica, in primo luogo quella ufficiale e istituzionalizzata, cioè esplicitamente prodotta dal sistema a fini di auto-monitoraggio, sono strettamente legate tra loro e presentano un intrinseco rapporto, come tutti i saperi, con il potere e le forme del dominio.

* Contributo dell'Unità di Ricerca dell'Università degli Studi di Roma Tre (responsabile Prof. Salvatore Bonfiglio) al PRIN Istituzioni democratiche e amministrazioni d'Europa: coesione e innovazione al tempo della crisi economica (coordinatore nazionale Prof. Francesco Merloni).

** Ricercatore confermato di Sociologia generale presso l'Università degli Studi di Roma Tre – Dipartimento di Scienze politiche.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

Quanta importanza diamo, dunque, al tema dell'integrazione dei migranti? Quanta serietà "istituzionale" mettiamo nella sua costruzione?

In questo articolo cercheremo di fornire una prima risposta a queste domande osservando una vicenda circostanziata eppure fondamentale: *quella della misurazione, analisi e valutazione dell'integrazione dei migranti nella società italiana, operata dal sistema statistico ufficiale*. Dopo aver messo a fuoco brevemente l'approccio teorico-metodologico seguito, ci concentreremo sull'analisi dello stesso sistema statistico ufficiale, delle sue strutture, funzioni e funzionamenti, assunto come il contesto "strutturale" all'interno del quale analizzare il nostro problema. Sulla base di una griglia concettuale elaborata a partire da questa analisi, negli ultimi due paragrafi vedremo come la comunità scientifica (in particolare sociologica) ha tematizzato il problema dell'integrazione dei migranti, per osservare come tale riflessione sia stata inclusa nel sistema statistico ufficiale e come si sia stata variamente de-costruita e ricostruita dal sistema stesso – nel suo complesso interscambio con il sistema giuridico – nel corso degli ultimi 15 anni.

1. L'approccio teorico-metodologico: la sociologia della statistica

A dispetto di quello che comunemente si crede e che afferma una certa vulgata statistica, i dati che si ricavano dalle così dette "statistiche amministrative" (cioè prodotte dalle istituzioni pubbliche, in particolare quelle a ciò specificatamente preposte) sono sempre il risultato di un processo di costruzione sociale, culturale e politica oltre che scientifica.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

Come ha messo in luce una recente letteratura sulla sociologia della statistica (Alonso, Starr 1987; Desrosières 2008; Marlié 2004; Paiva Rio Camargo 2009; Saetan *et al.* 2011) i dati amministrativi riguardanti fenomeni sociali ed economici non sono “oggettivi” ma complessi e relativi, poiché quelli che vengono spesso presentati come puri problemi metodologici ed epistemologici concernenti meta-dati (cioè la definizione dei fenomeni) e le relative procedure di misurazione, si intrecciano e vengono ridefiniti dal rapporto esistente con il quadro istituzionale e politico-culturale all’interno dei quali vengono prodotti: comunità epistemiche e comunità politiche e sociali, esigenze scientifiche e esigenze della sfera pubblica, si misurano così su un delicato terreno che definisce la loro reciproca autonomia/dipendenza. Almeno dai tempi di Adolphe Quetelet e del suo discorso sull’“uomo medio” (1835), questo processo di ricodificazione della realtà operato dalla statistica, si pone accanto ai processi di medicalizzazione e di giuridicizzazione come uno dei *presupposti fondamentali* di razionalizzazione e categorizzazione della società, anche e soprattutto ad opera dello Stato moderno (Bourdieu 2013).

Si tratta di un *presupposto* perché per esserci effettiva razionalizzazione i risultati della statistica, come quelli della medicina o delle scienze del diritto, devono essere inclusi nelle dinamiche del dominio: semplificando al massimo, incorporati in un discorso ideologico e in una serie di pratiche sociali e istituzionali. Lo stesso dicasi per quanto riguarda i connessi possibili processi di emancipazione. Infine, così come dai tempi di Durkheim il Diritto e le sue trasformazioni possono fungere da indicatore delle caratteristiche strutturali di una data società, lo stesso dicasi per la costruzione delle statistiche ufficiali.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

Da tutto ciò, ne deriva che l'analisi del modo in cui il fenomeno dell'integrazione dei migranti nella società italiana è assunto dal sistema statistico ufficiale come problema definito ufficialmente in termini puramente tecnico-metodologici, va condotto mettendo preliminarmente a fuoco le caratteristiche di funzionamento del sistema stesso e delle funzioni svolte, poiché esse contribuiscono in modo determinante a costruire letteralmente il fenomeno e ad indicarci strutture più profonde che caratterizzano *sostanzialmente* i processi d'integrazione stessi, dal loro lato istituzionale.

2. Sistema e funzioni di produzione delle informazioni statistiche ufficiali in Italia

Come messo in luce dalla sociologia sin dai tempi di Max Weber (1922), lo Stato moderno, all'interno del quale sono incorporate le agenzie preposte alla produzione dell'informazione statistica ufficiale, funziona mediante burocrazie che realizzano una divisione tra la sfera politica e quella propriamente amministrativa, in termini di modelli di razionalità istituzionalizzati: la prima può adottare una razionalità strategica, un'etica della responsabilità oppure della convinzione, la seconda si incentra sulla razionalità strumentale cui si sommano (al livello latente però) una molteplicità di altri orientamenti sociali.

Divisione non vuol dire chiaramente disconnessione: in uno Stato di diritto, vi sono alcune burocrazie pubbliche la cui *mission* è quella di eseguire gerarchicamente la volontà politica e altre che godono di uno statuto giuridico che ne assicura l'indipendenza, sulla base di fini e



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

obiettivi fissati dalla Legge. A quest'ultima categoria appartiene il Sistan (Sistema Statistico Nazionale), vale a dire l'insieme dei soggetti pubblici e privati (*network*) che fornisce al paese l'informazione statistica ufficiale.

2.1. Il Sistan come sotto-sistema differenziato e autonomo

Istituito dal decreto legislativo n. 322 del 1989 (come integrato dal d.P.R. 7 settembre 2010, n. 166) il Sistan comprende: l'Istituto nazionale di statistica (Istat); gli enti e organismi pubblici d'informazione statistica (Inea, Isfol); gli uffici di statistica delle amministrazioni dello Stato e di altri enti pubblici, degli Uffici territoriali del Governo, delle Regioni e Province autonome, delle Province, delle Camere di commercio (Cciaa), dei Comuni, singoli o associati, e gli uffici di statistica di altre istituzioni pubbliche e private che svolgono funzioni di interesse pubblico. All'interno di questo *network*, il ruolo di indirizzo, coordinamento, assistenza tecnica e formazione è svolto dall'Istat il quale, a sua volta, è integrato nel Sistema Statistico Europeo¹. In breve, l'Istat e il Sistan vanno a sostituire il precedente Istituto Centrale di Statistica, istituito durante il fascismo con la legge n. 1162 del 1926 (come integrata e precisata dalla legge 2238 del 21 dicembre del 1929²) che non soltanto prendeva a sua

¹ I principali riferimenti normativi relativi a questo processo di integrazione sovranazionale (al livello europeo) sono contenuti nella raccolta normativa denominata *Codice della Statistica Ufficiale*, IV edizione 2010, pubblicata dall'Istat e coordinata da Roberto Tomei (la raccolta è disponibile all'url <http://www.sistan.it/index.php?id=203>).

² Vale a dire poco tempo dopo il martedì nero del 29 ottobre dello stesso anno, che avrebbe dato avvio alla Grande Depressione e al conseguente maggiore intervento dello Stato nell'economia, anche nell'Italia fascista.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

volta il posto della Direzione Generale di Statistica presso il Ministero dell'Economia Nazionale (creata nel 1923)³ ma realizzava un primo momento di coordinamento, raccordo e centralizzazione della produzione di informazioni statistiche.

Dal punto di vista sociologico, norme giuridiche, dottrina e pronunce giurisprudenziali sull'Istat – puntualmente ricostruite, tra gli altri, da Pezola (2006) – possono essere assunte come altrettanti indicatori empirici di un lungo processo di trasformazione che, giungendo ai giorni nostri, si delinea, secondo uno schema parzialmente Luhmaniano (2001):

- a. *rispetto all'ambito nazionale*: come l'affermazione di una funzione complessa di *categorizzazione e rappresentazione razionalizzata in senso scientifico della realtà sociale, orientata agli attori (individuali e collettivi) della società civile* (e non solo dello Stato-apparato)⁴ con conse-

³ Una divisione di statistica generale era già presente, nel 1861, presso il Ministero dell'Agricoltura (Fonte: Istat; *Dizionario Treccani di Economia e Finanza*, voce *Istat*).

⁴ Sul sito web dell'Istat leggiamo che la sua *Mission* ufficiale è: «quella di servire la collettività attraverso la produzione e la comunicazione di informazioni statistiche, analisi e previsioni di elevata qualità. Queste devono essere realizzate in piena autonomia e sulla base di rigorosi principi etico-professionali e di più avanzati standard scientifici. Lo scopo è quello di sviluppare un'approfondita conoscenza della realtà ambientale, economica e sociale dell'Italia ai diversi livelli territoriali e favorire i processi decisionali di tutti i soggetti della società (cittadini, amministratori, ecc.)». Quanto alla *Vision*, «l'Istat intende essere un'amministrazione innovativa, che si impegna al servizio della collettività, valorizzando la professionalità e l'integrità del proprio personale, creando appropriate condizioni di lavoro e minimizzando il proprio impatto sull'ambiente. L'Istat rispetta la privacy dei rispondenti, protegge la confidenzialità dei dati ricevuti e svolge le proprie attività in modo trasparente e indipendente. L'Istat è orientato alla ricerca della massima efficacia ed efficienza nell'utilizzo delle risorse disponibili, promuove lo sviluppo del Sistan e la collabora-



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

guente *differenziazione e autonomizzazione sistemica* (tale da dar vita a un nuovo sotto-sistema specializzato, il Sistan appunto) rispetto allo Stato-apparato nazionale. I produttori del servizio statistico si *professionalizzano* e sposano una *logica cosmopolita* – nel senso in cui la sociologia delle professioni ha inteso questa categoria, cioè come una messa al servizio della collettività delle proprie competenze, ispirata e regolata da un codice etico e avente come punto di riferimento una comunità scientifico-professionale (Gouldner 1957 e 1958; Parsons 2011). Con Federico Butera (2008), potremmo dunque dire che dal “Castello” si passa alla “Rete”.

- b. *Rispetto all'ambito sovra-nazionale*: come inclusione in un rete più vasta di Istituti Statistici dei paesi appartenenti all'Unione europea, avente il compito di fornire informazioni statistiche comparabili e affidabili al livello continentale, secondo criteri condivisi. Anche questo processo spinge in direzione della professionalizzazione, del rafforzamento della logica cosmopolita e della differenziazione/autonomizzazione sistemica.

zione con gli altri enti del Sistema Statistico Nazionale e della pubblica amministrazione, con il mondo della ricerca e con la società civile, anche allo scopo di accrescere la cultura statistica. L'Istat fa parte del Sistema Statistico Europeo e collabora con gli altri soggetti del sistema statistico internazionale».



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

2.2. Riassetto dei rapporti tra campo scientifico e campo politico amministrativo

La differenziazione e l'autonomizzazione sistemica così come la professionalizzazione dei produttori di informazione statistica ufficiale, indicano un riassetto tra il campo scientifico e quello politico-amministrativo che definiscono la configurazione istituzionale dell'Istat – come di altre agenzie pubbliche preposte alla raccolta, elaborazione e diffusione dei dati ufficiali – data la sua doppia natura di istituto di ricerca e di agenzia statale.

A partire dal 1929, infatti, l'Istat pur essendo dotato di personalità giuridica autonoma era alle dipendenze del Capo del Governo secondo una concezione di: «ausiliarità del servizio alla politica governativa» (Endrici 1990, 1098) e formalmente qualificato dalla dottrina prevalente (Baldassarre, Sandulli 1973; Sandulli 1984; Cerulli Irelli 1990 e 1994) e dalla giurisprudenza (si veda ad esempio la sentenza Cons. Stato, sez. VI, 23 novembre 1971, n. 959) come Ente pubblico strumentale dello Stato. Parallelamente però, leggiamo già nella Relazione Ministeriale alla Camera dei Deputati sul disegno di Legge del 1926 che: «l'Istituto deve dar vita alle cifre, anziché prospettarle scheletricamente, così da diventare strumento visivo del Governo, mezzo di difesa economica e *accademica e di buoni studi nazionali*» (corsivo mio) (*Annali di Statistica*, VI, 1931, 29); e ancora, nella Relazione dell'Ufficio Centrale del Senato allo stesso disegno di legge:

l'Istituto pur essendo a disposizione di tutti i Ministeri per le indagini indispensabili, deve essere al di fuori e al di sopra di ciascuno di essi, per quanto si riferisce alla sua competenza tecnica e ciò allo scopo di svolgere un'opera



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

obiettiva, imparziale, serena, e a tutti imporre le direttive scientifiche e su tutti avere l'autorità per ottenere le notizie indispensabili per adempiere la sua missione (*Ivi*, 147).

Così, pur essendo formalmente nato su una base gerarchica, accentratrice e strumentale, il servizio statistico nazionale si caratterizzò sin dall'inizio per un'applicazione morbida e parziale di questo impianto (Parenti 1985) iscritto in un logica di dominio che, con Foucault (1976), potremmo definire pastorale e panoptica, per assumere sino alle novità legislative inaugurate nel 1989, la configurazione di una *tecno-struttura* che ridefinisce e razionalizza la realtà sulla base di codici strumentali e scientifici, agganciati ad esigenze puramente sistemiche (piuttosto che politico-governative). In altre parole, sospinta dalla trasformazione delle forze produttive e dall'aumento in complessità della società, a partire dalla fine degli anni Settanta, la tensione strutturale tra campo scientifico e campo politico si è risolta in un riassetto complessivo dei rapporti tra i due, così inquadrabile:

- a. *rapporto Istat-comunità epistemiche*: a partire dalla metà degli anni Ottanta, si assiste a una incorporazione crescente della complessità dei saperi tecnico-statistici e di quelli economico-sociali; una dilatazione dei campi d'indagine oltre i tradizionali ambiti demografico ed economico (in particolare, dopo l'avvio delle *indagini multiscopo* nel 1993⁵); la costruzione dell'informazione statistica come

⁵ Come si legge sul sito Istat: «Dopo le prime esperienze degli anni Ottanta, l'Istat ha avviato nel 1993 un vero e proprio *Sistema di indagini multiscopo*, progettato per la produzione di informazioni sugli individui e sulle famiglie che, integrabili con quelle desumibili da fonte



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

bene pubblico politicamente “terzo”; il fiancheggiamento delle ricerche accademiche e degli istituti di ricerca privati, mediante l’organizzazione continua di convegni e, soprattutto, la messa a pubblica disposizione dei così detti “micro-dati” tratti dalle indagini effettuate dall’Istat, in modo che questi possano essere utilizzati e rielaborati dagli studiosi per le proprie finalità; la *membership* degli esponenti delle società scientifiche nella Commissione degli utenti dell’informazione statistica (di cui si dirà meglio al punto successivo); la possibilità di vigilare sull’imparzialità, sulla completezza e sulla qualità dell’informazione statistica prodotta dal Sistan, attraverso la *Commissione per la garanzia della qualità dell’informazione statistica* che, a norma dell’articolo 12 del decreto legislativo n. 322 del 1989 è composta da:

cinque membri, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e scelti tra *professori ordinari in materie statistiche, economiche ed affini* o tra direttori di istituti di statistica o di ricerca statistica non facenti parte del Sistema statistico nazionale, ovvero

amministrativa e dalle imprese, contribuiscono a determinare la base informativa del quadro sociale del Paese. Il sistema si articola su sette indagini che coprono i più importanti temi di rilevanza sociale: una indagine a cadenza annuale sugli aspetti della vita quotidiana, una trimestrale sul turismo e cinque indagini tematiche (*Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari, I cittadini e il tempo libero, Sicurezza dei cittadini, Famiglie e soggetti sociali, Uso del tempo*) che vengono effettuate a rotazione in un arco di tempo di cinque anni. A queste vanno aggiunte altre indagini di approfondimento che non hanno una pianificazione programmata ma che vengono realizzate nell’ambito delle suddette aree tematiche».



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

tra alti dirigenti di enti e amministrazioni pubbliche, che godano di particolare prestigio e competenza nelle discipline e nei campi collegati alla produzione, diffusione e analisi delle informazioni statistiche e che non siano preposti a uffici facenti parte del Sistema statistico nazionale (corsivi miei).

- b. *Rapporto Istat-campo politico (governance)*: la transizione all'assetto organizzativo basato sulla rete ha favorito l'affermazione di un modello di *governance sul sistema e nel sistema* cui partecipano una molteplicità di attori tale da garantire la non-prevalenza di un'unica volontà politico-partitica nello stabilire "cosa" e, tanto meno, "come" misurare, individuato invece in un processo tipicamente *multi-stakeholders*, volto a garantire (al livello assiologico ufficiale) qualità, affidabilità e rispondenza alle varie esigenze sociali, dell'informazione statistica prodotta. In primo luogo, il regolamento adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1° agosto 2000, prevede la separazione tra compiti di indirizzo e di gestione; l'individuazione degli organi di Governo (Presidente e Consiglio), con funzioni di indirizzo tecnico-amministrativo e scientifico; l'attribuzione ai dirigenti di autonomi poteri di gestione; la creazione di uffici di diretta collaborazione, con compiti di *staff*; l'organizzazione flessibile, stabilita con regolamenti interni nel quadro dei principi organizzativi generali stabiliti dallo stesso Regolamento del 2000. In questo contesto di ampia autonomia organizzativa, il Governo mantiene poteri di vigilanza e nomina dei principali dirigenti dell'Istituto – tra cui, il Presidente e, direttamente o indirettamente, gli altri 9 membri del Consiglio. In secondo luogo, le rilevazioni statistiche di interesse pubblico affidate al Sistan sono stabi-



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

lite (a norma dell'articolo 13 del già citato decreto legislativo n. 322 del 1989) attraverso il Programma Statistico Nazionale, un atto normativo le cui linee generali sono definite dal Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica (Comstat)⁶ all'inizio di ogni triennio; la sua predisposizione è invece affidata all'Istat che si avvale per tale attività dei Circoli di qualità⁷ e della Commissione degli utenti dell'informazione statistica⁸ (Cuis). La

⁶ Come stabilito dal d.P.R. n. 166/2010 il Comitato è composto da 15 membri: dal Presidente dell'Istituto, che lo presiede; da due membri in rappresentanza del Ministero dell'economia e delle finanze e da quattro membri in rappresentanza di altre amministrazioni statali, individuate dal Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il presidente dell'Istat; da tre rappresentanti delle regioni e degli enti locali; da un rappresentante designato dal presidente di Unioncamere; da due rappresentanti di enti pubblici tra quelli dotati dei più complessi sistemi d'informazione; da due esperti scelti tra i professori ordinari di ruolo di prima fascia in materie statistiche, economiche ed affini.

⁷ I Circoli di qualità sono formati da gruppi di lavoro permanenti, istituiti per ciascuno degli 11 settori di interesse in cui si articola il Psn. Il coordinamento è affidato ai direttori centrali dell'Istat competenti in materia, coadiuvati da un vice-coordinatore, da un segretario e da un referente del Servizio per il coordinamento e lo sviluppo del Sistan. Alle riunioni partecipano rappresentanti di enti Sistan e non Sistan, come previsto dalle delibere che illustrano la composizione dei gruppi e le loro variazioni. Come risulta dalla Delibera Presidenziale n. 41 del 29 maggio 2014, i circoli di qualità sono composti attualmente da personale ricercatore interno all'Istat e dai membri di varie amministrazioni statali, con una presenza in ben 9 commissioni di membri della Banca d'Italia.

⁸ Alla fine del 2011 l'Istat ha costituito in via sperimentale la Commissione degli utenti dell'informazione statistica, Cuis. I lavori della Commissione sono proseguiti per tutto il 2012 e la stessa è stata ricostituita nell'agosto 2013 allargando il numero dei partecipanti. Presieduta dal presidente dell'Istat la Cuis è composta oggi dai rappresentanti di 37 istituzioni, quali organi costituzionali e a rilevanza costituzionale, centri studi e società scientifiche, regioni e comuni, il mondo delle imprese e delle organizzazioni civiche e di volontariato, il movimento per l'*open data* e i *mass media*. La Cuis, in particolare, ha il



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

programmazione è a triennio fisso. Per ogni ciclo è prevista una programmazione triennale e due aggiornamenti, il primo dei quali relativo agli ultimi due anni del triennio, il secondo all'ultimo anno. Il processo della programmazione prevede, infine, l'affiancamento al Piano di due ulteriori strumenti di pianificazione e monitoraggio:

1. Piano di attuazione (PdA), che è predisposto annualmente ai sensi dell'art. 22, comma 2, del decreto legislativo n. 322 del 1989 e deliberato dal Consiglio dell'Istat entro il 30 aprile di ogni anno, nel quale sono definiti i lavori statistici da realizzare nel primo anno del triennio o nel primo anno del periodo cui si riferisce l'aggiornamento.
2. Lo Stato di attuazione del Programma statistico nazionale (SdA), che è predisposto annualmente secondo quanto stabilito dall'art. 24, comma 1 del d.lgs. n. 322 del 1989. Esso rappresenta il momento di verifica della realizzazione dei lavori pianificati nel PdA ed è parte integrante della *Relazione al Parlamento*. Viene predisposto entro il 31 maggio di ogni anno.

A tutto ciò va poi aggiunto il fatto che il sistema deve accogliere le indicazioni provenienti dalla Commissione europea e dall'Unione, tramite i suoi Regolamenti e Direttive.

compito di coadiuvare l'Istat nella ricognizione della domanda di informazione statistica emergente nella società italiana.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

2.3. Funzioni e funzionamento del sistema: tra linguaggio scientifico e linguaggio giuridico

2.3.1. Funzioni

Come accennato all'inizio di questo paragrafo, la progressiva affermazione di un sotto-sistema autonomo e differenziato (rispetto al campo governativo) di produzione di statistiche ufficiali, si riorganizza attorno alla funzione di categorizzazione e rappresentazione razionalizzata in senso scientifico della realtà sociale. In quanto tale, la produzione di statistiche ufficiali è una questione apparentemente solo tecnico-metodologica, da affrontare e risolvere, in base ai diversi ambiti e fenomeni studiati, facendo esclusivamente riferimento a: 1) i canoni più avanzati della ricerca quantitativa e dell'evoluzione del dibattito nel campo statistico; 2) un criterio di intesa comunicativa (Habermas 1986), cui si dovrebbe giungere in seguito all'articolato processo di costruzione del "cosa" e del "come" misurare organizzato dallo stesso sotto-sistema, alla luce del codice binario vero/falso.

Il paradigma scientifico di riferimento di tutto questo processo rientra evidentemente nel campo del positivismo-neopositivismo-postpositivismo, come fondamento di una ricerca assunta in senso *puramente descrittivo*: il piano teorico entra in gioco solo al livello di costruzione delle definizioni o meta-dati poiché un sistema esperto che si pone come obiettivo e pensa se stesso in termini di servizio e informazione scientifica rivolta a una molteplicità di "clienti", non può porsi in quell'ottica necessariamente selettiva e orientata che impongono le indagini esplicative.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

2.3.2. Funzionamento

Proprio tali aspetti rilevano una situazione più complessa nel funzionamento del Sistan e nella produzione delle statistiche ufficiali, sotto almeno tre punti di vista: il sostrato ideologico che sostiene e giustifica la funzione categorizzante e razionalizzante messa in atto dal sistema; il processo selettivo o di *agenda setting* statistica derivante dall'attività di programmazione delle indagini; l'interscambio col sotto-sistema giuridico (nazionale e sovranazionale) e la traduzione del suo linguaggio in un linguaggio tecnico-metodologico come vincolo e presupposto variabile delle indagini e dell'applicabilità del puro discorso scientifico.

Il sostrato ideologico. Come detto, la crescente enfasi sulla qualità dell'informazione statistica, sulla sua affidabilità e terzietà rispetto al potere esecutivo sono parte di un più generale processo di razionalizzazione che, idealmente, dovrebbe basarsi su una visione obiettiva della realtà (cioè priva di connotazioni ideologiche) quale presupposto per la presa di decisioni scientificamente fondate. La costruzione dell'Unione monetaria prima e la Crisi economica del 2007 poi, hanno rappresentato due potenti spinte in questo senso, poiché l'economia all'interno dell'Unione si rappresenta come un processo puramente tecnico di governo dei flussi economici e di valutazione delle performance sia degli Stati che delle singole economie nazionali: da questo punto di vista, le funzioni di categorizzazione e rappresentazione razionalizzata in senso scientifico della realtà sociale da parte di un sotto-sistema autonomo: a) realizzano l'assunto liberale della limitazione del potere del Sovrano (allontanandoci dal modello del totalitarismo classico); b) sono contemporaneamente la base del dominio tecnocratico, ma anche della critica.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

I presupposti su cui si costruisce il Sistan e che rivelano la stretta interdipendenza tra certe forme di razionalizzazione e certe forme di dominio, storicamente contingenti, si legano dal punto di vista ideologico all'ideale tecnocratico. Strumenti assiologici e *frame* del discorso che servono a giustificare la ricostruzione di un assetto sociale, economico e politico sulla base di specifici interessi economici nazionali e particolari: da questo punto di vista, le *élites* economicamente dominanti e i modelli di capitalismo più forte (come quello renano), si pongono quali soggetti generali, cioè attori che legano i propri interessi particolari a una visione ideale (e surrettiziamente tendente all'universale) del governo e della trasformazione delle realtà sociali.

Allo stesso tempo, i risultati delle rilevazioni ufficiali operate sotto il presupposto dell'indipendenza e della scientificità rivelano aspetti della realtà che il governo in carica e la sua maggioranza politica potrebbero anche non aver interesse a far emergere. Una volta prodotte e diffuse, le statistiche ufficiali divengono così parte di un conflitto di senso operato sul piano della comunicazione, tra Governo e opposizione, tra difensori dello status quo e critici sociali. *L'ideologia tecnocratica genera così la possibilità della sua stessa negazione.*

L'agenda setting delle rilevazioni. La teoria dell'*agenda setting* (Shaw 1979; Wolf 2006) nasce nel campo della comunicazione per evidenziare un fenomeno ormai arcinoto: i *mass media* non influenzano tanto (o solo) "ciò che si pensa delle cose" quanto "a cosa si pensa", includendo o escludendo alcune specifiche *iusses* dal dibattito pubblico; il potere di imporre l'agenda è normalmente conteso tra sistema mediatico e sistema politico, cui oggi si aggiungono in modo non ancillare anche i *media* digitali, cioè i pubblici attivi e diffusi. L'attività di programmazione da cui derivano sia il Psn che il PdA assolve a una funzione di selezione di quali aspetti della realtà indagare e



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

quali invece mettere in ombra: è dunque rilevabile un processo di costruzione statistica della realtà sociale assimilabile a quella dell'*agenda setting* nel campo mediatico⁹. Oltre a questo meccanismo diretto ne esiste un altro indiretto tramite il quale si rafforza ulteriormente il processo di *agenda setting*: l'ammontare delle risorse umane e finanziarie disponibili per realizzare le indagini. Così, dato un certo ammontare di indagini programmate, solo una percentuale di queste viene effettivamente realizzata. Infine, l'attività di programmazione non funziona solo nei termini binari di ciò che viene incluso e ciò che è escluso dalle rilevazioni¹⁰. Poiché nel corso del tempo e per effetto delle normative (di cui diremo meglio al punto seguente) alcune

⁹ Così, anche per il 2014, similmente a quanto accaduto nel 2013, leggiamo nel PdA che le priorità stabilite nel Psn, sono: «sviluppo di progetti in materia di censimenti generali nella prospettiva del passaggio ai censimenti continui; b) miglioramento delle basi informative a supporto del funzionamento delle autonomie locali, della stima dei fabbisogni e dei costi standard e del sistema di *governance* multilivello di cui al Titolo V della Costituzione; c) coerenza dei progetti inseriti nel Psn con quanto previsto dall'art. 13, c. 4 bis, del d.lgs. 322/89 ai fini della misurazione delle *performance* delle amministrazioni pubbliche e loro controllate e per consentire stime coerenti di efficienza, produttività, *outcome*; d) realizzazione di sistemi informativi integrati di dati e indicatori su: mercato del lavoro e formazione, anche attraverso lo sviluppo di progetti per l'analisi e il monitoraggio dei processi di transizione scuola-lavoro; ambiente e territorio, infrastrutture, patrimonio immobiliare: sviluppo di piattaforme e sistemi informativi georeferenziati; benessere; competitività e sostenibilità economica e sociale, innovazione tecnologica e ricerca; stato e dinamica della popolazione con particolare in riferimento alla componente migratoria».

¹⁰ Come leggiamo sempre nel PdA 2014: «i progetti previsti nella prima annualità del Psn 2014-2016 e successivamente non realizzati sono 57: 24 sono stati annullati (42,1%), 11 rinviati (19,3%) e 3 conclusi anticipatamente (5,3%); 19, invece, sono confluiti in altro progetto al fine di ottimizzare i processi di produzione ed elaborazione delle informazioni (33,3%); di questi, il 57,9% è a titolarità dell'Istat (11 lavori) e il 42,1% di altri enti (8 lavori)». Il 15,8% di questi lavori è stato rinviato per carenza di risorse umane e/o finanziarie.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

aree di rilevazione si istituzionalizzano, divenendo parte della *routine* di funzionamento del Sistan (si pensi ai censimenti, ad esempio), la programmazione svolge anche un ruolo “riflessivo”, indicando ciò su cui investire in termini di raffinamento e approfondimento delle rilevazioni (i così detti studi progettuali¹¹) e ciò su cui disinvestire, proseguendo nella consueta attività ordinaria.

L’interscambio con il sotto-sistema giuridico. Questo insieme di rapporti sistemici è fondamentale per la delineazione e l’estrinsecazione della funzione di categorizzazione e razionalizzazione della realtà. Nel mondo contemporaneo, in particolare nelle società europee, i due sotto-sistemi considerati si intrecciano in modo crescente (*doppio legame*) e questo in due sensi.

Da una parte, gli *outputs* del sistema statistico puntano a una sempre più esplicita valutazione delle politiche pubbliche e, dunque, degli effetti e delle *performance* del diritto. Dall’altra, non solo il sotto-sistema giuridico stabilisce l’assetto istituzionale del sotto-sistema statistico ma anche i suoi *inputs*, almeno per tre aspetti fondamentali: *l’origine dell’attività* (vale a dire perché si fa una data rilevazione, in base cioè a quale fonte giuridica), *la definizione del campo fenomenico* (ciò che si rileva e qual è l’unità d’analisi, cioè i confini e la fisionomia del collettivo indagato), *la titolarità dell’indagine in base ai set-*

¹¹ Uno studio progettuale, sempre secondo quanto leggiamo nel PdA 2014: «prevede che l’attività di studio e di analisi sia finalizzata a un nuovo impianto o alla ristrutturazione o miglioramento di lavori già in essere; allo sviluppo di nuove metodologie di supporto alla produzione e alla diffusione; allo sviluppo di strumenti informatici generalizzati di supporto alla produzione e alla diffusione e, infine, alla predisposizione di nomenclature, classificazioni e metadati».



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

tori di competenza delle varie amministrazioni, incluse nel Sistan (da cui derivano le sinergie tra Istat e gli altri enti pubblici statali o locali). Al variare delle relative normative (tra le quali cresce il ruolo di quelle europee¹²) varia dunque ciò che si rileva.

3. La griglia di analisi

A partire dalle caratteristiche del sistema e da quelle delle funzioni sopra messe in luce è così possibile costruire una griglia di analisi del processo di rilevazione dell'integrazione dei migranti nella società italiana (così come di qualunque altro fenomeno incluso nelle statistiche ufficiali prodotte dal Sistan).

Le dimensioni che prenderemo in considerazioni sono:

- stato dell'arte rispetto allo studio del fenomeno sotteso alla misurazione (in questo caso l'integrazione dei migranti), nelle comunità epistemiche interessate;
- grado e tipo di istituzionalizzazione nel sistema politico-amministrativo (sia nazionale che europeo) del fenomeno considerato e del relativo sistema di misurazione, individuando:
 - fonti giuridiche di origine;

¹² Attualmente, mentre l'origine di 233 attività è da rintracciare nella normativa nazionale, ben 238 sono messe in campo a partire da Regolamenti (202) e Direttive (36) comunitarie. È da notare che, attualmente, la normativa comunitaria rappresenta il principale *input* dell'attività Istat mentre quella nazionale dei restanti soggetti appartenenti al Sistan.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

- soggetti coinvolti e *partnership* attivate;
- fonte dei dati, metodologie e finalità delle rilevazioni;
- se tali rilevazioni fanno parte dell'attività di *routine* o se rientrano nella categoria degli studi progettuali.

I risultati dell'analisi così condotta, per ciascuna dimensione e nel loro complesso, devono poi essere riesaminati in modo critico e riflessivo cercando di rintracciare il collegamento tra le varie fasi di produzione delle statistiche e il rapporto sapere-potere, in modo da valutare funzioni (razionalizzanti) e funzionamento del sistema (nelle tre dimensioni del sostrato ideologico, dell'*agenda setting* e dell'interscambio con il sistema giuridico).

4. Il processo di integrazione dei migranti nel dibattito scientifico

Nonostante in tutte le sedi si faccia un gran parlare di integrazione dei migranti o, al contrario, di impossibilità ad integrarli, nel momento in cui si approfondisce la questione ci si trova immediatamente di fronte una pluralità di posizioni che, prima di tutto in sede scientifica, rendono questo concetto dotato di un'intrinseca e irriducibile polisemanticità (Cesareo 2009).

All'origine della riflessione scientifica sul rapporto e sulle trasformazioni reciproche tra migranti e società, gli Stati Uniti e in particolare la così detta scuola di Chicago si pongono come il baricentro indiscusso del dibattito. Tra gli anni Dieci e gli anni Venti questo rapporto è letto prevalentemente alla luce di due presupposti teorici, tra loro non del tutto coerenti: quella



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

che più tardi sarebbe stata conosciuta come la teoria della modernizzazione, secondo la quale l'affermazione della società industriale avrebbe reso tutti culturalmente simili, riducendo l'importanza delle identità particolari e pre-moderne; la necessità di difendere e ricostruire – lì dove erano venute meno – forme di vita comunitarie anche nelle grandi realtà metropolitane, un impegno rafforzato da una forte spinta religiosa proveniente dalle chiese americane riformate e dal tentativo di offrire un'alternativa per i ceti popolari (soprattutto migranti) alla prospettiva della lotta di classe.

La contraddittorietà tra questi due modelli, per cui l'uno esalta il futuro di una società di individui e l'altro il passato di "comunità calde" da recuperare, può essere interpretata come risposta complessa a un più generale clima di allarme e isteria collettiva che colpisce gli Stati Uniti in quel periodo. I nuovi immigrati erano considerati non solo poco assimilabili perché provenienti da contesti culturali e religiosi profondamente diversi da quelli degli WASP, cioè dai paesi dell'Europa mediterranea e orientale; essi, nel clima della "grande paura rossa" seguita alla Rivoluzione d'Ottobre, erano anche giudicati come portatori di pericolose idee anarchiche e comuniste, nemiche della pace sociale e delle tradizioni americane: l'ingiusta condanna a morte di Ferdinando Nicola Sacco e di Bartolomeo Vanzetti nel 1927, rappresenta certamente la dimostrazione più eclatante di questo atteggiamento.

La sociologia della Scuola di Chicago, di Robert Park, William Thomas, Florian Znaniecki e altri offriva al contrario una prospettiva avanzata che affermava la possibilità di costruire un rapporto più positivo e duraturo con i migranti: all'inizio, per designare questo rapporto non fu scelta la parola integrazione – che di lì a poco, soprattutto per il tramite della scuola funzionalistica e di Talcott Parsons (1951) avrebbe designato un proces-



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

so socioculturale aggregativo più generale – ma quella di *assimilazione*. Tutto ciò si poneva in linea con quell'ideologia americana di fondo ove il pluralismo culturale oppure il *melting pot* erano narrazioni tendenti a rappresentare gli Stati Uniti, sino agli anni Cinquanta, come paese includente e “naturalmente” assimilante.

Nello stesso periodo, l'attenzione europea per i processi migratori è comparativamente molto più bassa sia al livello politico-sociale che, conseguentemente, scientifico:

le *élites* europee non hanno mai percepito i processi di mobilità spaziale come una dimensione cruciale del processo di costruzione dello stato e della nazione. E questo è stato particolarmente vero nel periodo dalla fine del secondo conflitto mondiale sino alla metà degli anni Settanta, quando l'Europa occidentale è stata uno dei principali magneti migratori del pianeta. In quel periodo, che è alla base dell'attuale situazione europea, i paesi importatori di manodopera misero in pratica politiche pervasive di controllo della popolazione straniera, mentre le politiche di integrazione ricevettero un'attenzione sostanzialmente marginale (Hammar 1985). Questo sulla base di due assunti tanto pervasivi da essere dati praticamente per scontati. Nel caso dei flussi intra-europei, alcuni paesi considerarono l'assimilazione un esito inevitabile che non richiedeva interventi particolari. Nel caso dei flussi extra-europei, si assumeva invece, che le differenze culturali e religiose fossero tali da rendere tali lavoratori fundamentalmente non-integrabili, destinandoli quindi a una presenza temporanea e reversibile (Istat 2013, 13).

Si tratta chiaramente di una prospettiva che riguarda i flussi migratori tra paesi mentre, come risulta piuttosto evidente nel caso proprio dell'Italia, i flussi migratori interni destavano grande attenzione sia in sede scientifica sia politico-istituzionale, proprio in relazione al tema del *Na-*



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

tion-building (Alberoni 1962; Alvaro 1974; Golini 1974). Ancora più complesso, poi, divenne con il tempo il rapporto tra i paesi colonizzatori e le popolazioni provenienti dalle ex-colonie in fase di emancipazione, come dimostra clamorosamente il caso francese (Sauvy 1952; 1977).

Assimilazione/*melting-pot* da una parte, indifferenza/mutamento sotterraneo dall'altra, si inscrivevano comunque nell'orizzonte della società industriale e di una modernità che pensava se stessa come trionfalmente (o per alcuni, tragicamente) omogeneizzante e razionalizzante. Così, quando a partire dalla fine degli anni Sessanta e poi in modo sempre più accelerato nel corso dei Settanta, questi ultimi due modelli economico-sociali entrarono in crisi, lasciando spazio a una difficile e incerta transizione al post-industriale e al post-fordismo, si riscontrò parallelamente la crisi dell'idea "assimilazionista": i movimenti per i diritti civili negli Stati Uniti, la crescita del pluralismo sociale e culturale, l'inatteso *revival* etnico con il connesso scongelamento dei movimenti etno-nazionalisti (Melucci, Diani 1992), portarono alla ribalta il termine *integrazione* per designare il rapporto migranti-società.

Entrato in crisi il funzionalismo sociologico che aveva fatto del tema dell'ordine sociale e dell'integrazione il suo baricentro, questo termine cessa di essere utilizzato in senso generale (per essere poi sostituito, in questo uso, da quello di *coesione*) per declinarsi in senso parziale e specifico, riferito a una parte della società e non al tutto. Cosa designa questa nuova prospettiva centrata sull'integrazione? In breve, *il complicato rapporto tra la permanenza e il riconoscimento delle diverse identità culturali da una parte, e la partecipazione alla vita e allo sviluppo di una società dall'altra*. Se nella prospettiva dell'assimilazione "l'onere della prova" cadeva sul migran-



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

te ora, in quella dell'integrazione, è la società con le sue istituzioni che deve favorire un'inclusione non fagocitante.

Nell'Europa occidentale la pluralità delle strade messe in campo per costruire questo rapporto – con una indubbia centralità accordata alla dimensione dell'integrazione funzionale, cioè tramite la partecipazione al mercato del lavoro, e una maggiore problematizzazione della complessa dimensione della cittadinanza – sono inestricabilmente connesse con tentativi di disciplinamento, come quelli legati alla progressiva restrizione degli ingressi e alla securitizzazione dell'immigrazione. A un certo punto, in particolare dopo l'11 settembre, si apre uno iato: una coscienza europea che si scopre sempre più post-secolare (Habermas 2008) e definita da una dimensione del rischio associata alla diversità culturale (Beck 2000; Touraine 2002), comincia a giudicare insufficienti le classiche dimensioni in cui si estrinseca l'integrazione dei migranti, come elaborata al livello scientifico.

Stabilizzazione delle reciproche aspettative di ruolo (integrazione sociale) e interdipendenza funzionale delle attività dei migranti con quelle del resto della popolazione (integrazione funzionale), appaiono come *processi deboli* rispetto sia al ritorno di un neo-assimilazionismo nell'opinione pubblica sia ai fenomeni di radicalizzazione e di marginalizzazione che ridefiniscono le identità sociali e collettive dei migranti – specie di quelli extra-europei.

In una situazione per molti versi post-sociale (Touraine 2013), acquista sempre più importanza il tema della coesione costruita attraverso il diritto e l'accettazione/condivisione dei valori democratico-liberali, a tutti i livelli: oltre alla molteplicità di effetti perversi che ciò sta generando, l'"onere della prova" ritorna in capo al migrante e l'integrazione viene



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

sempre più vista come un concetto prescrittivo; recuperando, in fondo, l'antica idea parsonsiana di un'integrazione sociale come accettazione del più astratto e generale valore sociale della modernità: l'individualismo definito dalla pratica e dalla condivisione dei diritti di libertà. Per questa ragione non solo entra in crisi l'idea del multiculturalismo anglofono – una declinazione particolare dell'idea di integrazione emersa dagli anni Settanta – ma il concetto stesso di integrazione, reincorporato in sede scientifica, si fa evanescente e necessariamente frammentario: tutto può essere o non essere integrazione, tutto e niente può condurre a quel livello di accettazione dei valori politici e di funzionamento della *rule of law* "integrante". Ne derivano due conseguenze per il discorso scientifico:

- *problema dell'ideologizzazione*: si restringono le possibilità di affermare una visione obiettiva dell'integrazione dei migranti, come punto di riferimento sia per i *decision maker* che per l'opinione pubblica mentre cresce il ruolo dell'ideologia nella tematizzazione di questa questione;
- *problema della categorizzazione*: paradossalmente, la concettualizzazione e l'analisi dei processi integrativi riguardanti i migranti e il resto della popolazione differisce sempre più "quantitativamente" e sempre meno "qualitativamente". In un contesto sociale nel quale coesione e integrazione divengono più fragili in seguito ai crescenti processi di differenziazione sociale e di aumento della complessità, il problema dell'inclusione, della partecipazione e della tenuta sociale investono il complesso dei membri della società e non più suoi gruppi o categorie specifiche.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

5. Misurare l'integrazione dei migranti

5.1. L'ambito nazionale: la precoce destrutturazione degli input sistemici

L'esigenza di analizzare e misurare il processo di integrazione dei migranti nella società italiana – quale modalità, contemporaneamente, di inclusione di quella complessità ma anche di quella fragilità definitoria emersa in sede di dibattito scientifico – si manifesta al livello istituzionale come conseguenza della legge n. 40 del 6 marzo 1998 (conosciuta anche come “legge Turco-Napolitano”), approvata durante il Governo Prodi I e confluita nel Testo Unico sull'Immigrazione, il decreto legislativo n. 286 del 1998.

Secondo un impianto complessivo che puntava a regolamentare sia i flussi di immigrazione (prevedendo, tra le altre cose, la nascita di una nuova istituzione totale a sfondo panoptico, i Centri di Permanenza Temporanea o Cpt [articolo 12]) sia i processi di inclusione all'interno della società, la legge 40 prevedeva all'articolo 44 (47 nel Testo Unico) l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di una *Commissione per le politiche dell'integrazione* avente: «compiti di predisporre per il Governo, anche ai fini dell'obbligo di riferire al Parlamento, il rapporto annuale sullo stato di attuazione delle politiche per l'integrazione degli immigrati, di formulare proposte di interventi di adeguamento di tali politiche nonché di fornire risposta a quesiti posti dal Governo concernenti le politiche per l'immigrazione, interculturali, e gli interventi contro il razzismo» (comma 2).

Presieduta da un professore ordinario in materie sociologiche, giuridiche o economiche e, inoltre, composta da: «rappresentanti del Diparti-



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

mento per gli affari sociali della presidenza del Consiglio dei ministri e dei ministeri degli Affari esteri, dell'Interno, del Lavoro e della previdenza sociale, della Sanità, della Pubblica istruzione, nonché da un numero massimo di dieci esperti, con qualificata esperienza nel campo dell'analisi sociale, giuridica ed economica dei problemi dell'immigrazione» (comma 3), -la Commissione avrebbe potuto affidare «l'effettuazione di studi e ricerche ad istituzioni pubbliche e private, a gruppi o a singoli ricercatori mediante convenzioni deliberate dalla Commissione e stipulate dal Presidente della medesima, e provvedere all'acquisto di pubblicazioni o materiale necessario per lo svolgimento dei propri compiti» (comma 5).

La Commissione rappresentava dunque una grande novità nel panorama italiano ed europeo poiché, collocandosi a supporto dell'elaborazione di politiche migratorie pensate nella legge 40 come il frutto di un lavoro di programmazione e approfondimento coinvolgente istituzioni e società civile (articoli 3 e 43), si muoveva nella direzione della razionalizzazione, dell'emersione al livello centrale e della presa in carico a quello nazionale, della questione dell'integrazione dei migranti; questione da affrontare anche grazie all'ausilio delle scienze sociali e dei saperi esperti in un'ottica, innanzitutto, politico-culturale.

La Commissione, presieduta dalla sociologa Giovanna Zincone, in effetti produsse e promosse una serie di ricerche tra le quali, in particolare, *Con occhi stranieri. Come gli immigrati vedono gli italiani* (2001) e i due *Rapporti sull'integrazione dei migranti in Italia* (il primo del 1999 e il secondo del 2000), lavori che si collocavano non solo nel solco di un approccio riformistico al problema delle migrazioni in un contesto internazionale pre-11 settembre; ma anche, mediante un approccio multidisciplinare al fenomeno e una presa di posizione politico-culturale, tutti tendenti a svi-



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

luppare una visione dell'integrazione quale *processo ragionevole*. Nel *Primo rapporto* (1999), infatti, lo spirito della legge 40 – spirito che avrebbe dovuto ispirare tutte le successive politiche migratorie – era individuato dalla Commissione nella stretta unione di due macro-elementi: l'integrità della persona e la buona vita; l'interazione positiva e la pacifica convivenza.

L'integrazione ragionevole era dunque concepita come: «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». I quattro tasselli di questo modello italiano di integrazione erano: *interazione basata sulla sicurezza; integrità per gli irregolari basata sui diritti della persona; integrità per i regolari basata sui diritti di cittadinanza; interazione basata sul pluralismo e la comunicazione*.

A partire da questo quadro complesso – che segnava anche un superamento della pura logica della securizzazione dell'immigrazione, pur compresente nella stessa legge 40 – l'esigenza fondamentale di misurare il tipo e il livello d'integrazione dei migranti nella società italiana era affrontato nella prima parte del "Secondo Rapporto" (2000). In questa sede veniva affermato che:

nel predisporre e realizzare politiche volte a favorire l'inserimento degli immigrati stranieri nella nostra società è necessario, sia nella fase progettuale sia in quella di verifica degli interventi adottati, poter disporre di una serie di indicatori capaci di cogliere la condizione dei nuovi venuti nelle diverse sfere della vita sociale e in grado di evidenziare le dimensioni maggiormente problematiche. L'importanza della predisposizione di un adeguato sistema informativo è ampiamente riconosciuta: negli ultimi anni molta attenzione è



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

stata rivolta in Europa, a livello internazionale, alla misura dell'integrazione degli immigrati e diverse proposte ed analisi sono emerse anche a livello nazionale. Qui si intende porre le basi per la predisposizione di un sistema di indicatori che consenta di avere, anno dopo anno, un monitoraggio sulla situazione delle collettività immigrate nei diversi contesti territoriali italiani. Evidentemente l'obiettivo è ambizioso e di non facile realizzazione. Per ciascuna dimensione saranno proposti gli indicatori che sembrerebbero, a livello teorico, i più adeguati al "monitoraggio" dell'integrazione e quelli costruibili in base al materiale statistico attualmente disponibile¹³.

Le dimensioni generali individuate per dar conto del processo di integrazione erano quattro: a) le caratteristiche demografiche, sociali e territoriali dei migranti; b) le relazioni con la comunità di origine e con quella di accoglimento, nel tentativo di valutare la propensione alla stabilizzazione e l'interazione con la popolazione nazionale; c) l'effettivo inserimento e la piena realizzazione nel contesto scolastico e in quello lavorativo, dal momento che scuola e lavoro sono assi fondamentali per l'integrazione e per la mobilità sociale; d) le condizioni di vita e l'attiva partecipazione alla vita di tutti i giorni che testimoniano di un pieno e positivo processo di interazione con l'ambiente di accoglimento.

Da queste quattro dimensioni, derivava la proposta di un quadro di rilevazione piuttosto complesso, riassunto dal prospetto 1:

¹³ Il testo del *Rapporto 2000* è tuttora reperibile all'indirizzo web: www.cestim.it/argomenti/31italia/rapportiapers/commissione_integrazione/integra2.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

Prospetto 1 - Dimensioni, ambiti specifici, misure e indicatori di integrazione delle collettività straniere

DIMENSIONI	AMBITI SPECIFICI	MISURE E INDICATORI
A. STRUTTURA DEMOGRAFICA, SOCIALE E TERRITORIALE	A.1. Struttura demografica e comportamento riproduttivo	A.1.1. Ammontare A.1.2. Struttura per età A.1.3. Struttura per sesso A.1.4. Struttura per stato civile A.1.5. Natalità/fecondità
	A.2. Struttura sociale	A.2.1. Livello di istruzione
	A.3. Struttura territoriale	A.3.1. Distribuzione della popolazione sul territorio
B. RELAZIONI CON LA COMUNITÀ DI ORIGINE E CON QUELLA DI ACCOGLIMENTO	B.1. Relazioni con il paese di origine	B.1.1. Rimesse B.3.1. Ricongiungimenti familiari B.1.2. Contatti con familiari in patria
	B.2. Relazioni con il gruppo etnico di origine e con gli altri gruppi	B.2.1. Iscritti ad associazioni etniche B.2.2. Matrimoni tra stranieri
	B.3. Relazioni con il paese di accoglimento	B.3.2. Uso della lingua italiana B.3.3. Matrimoni misti B.3.4. Naturalizzazioni e acquisizioni della cittadinanza
C. INSERIMENTO LAVORATIVO E MOBILITÀ SOCIO-PROFESSIONALE	C.1. Riuscita scolastica dei figli degli immigrati e della seconda generazione	C.1.1. Scolarizzazione C.1.2. Insuccessi nella scuola dell'obbligo C.1.3. Ritardi ed abbandoni
	C.2. Inserimento lavorativo	C.2.1. Tasso di attività e partecipazione femminile C.2.2. Tasso di disoccupazione C.2.3. Settori di occupazione e qualifiche professionali C.2.4. Lavoratori autonomi C.2.5. Utilizzazione del capitale umano
D. VITA NELLA SOCIETÀ	D.1. Alloggio	D.1.1. Distribuzione sul territorio urbano (concentrazione geografica e segregazione) D.1.2. Tipo di sistemazione abitativa D.1.3. Quota di proprietari di abitazioni D.1.4. Quota di senza casa D.1.5. Affollamento
	D.2. Consumi	D.2.1. Quota di reddito consumato in beni non di prima necessità
	D.3. Salute	D.3.1. Condizioni di salute D.3.2. Abortività D.3.3. Mortalità
	D.4. Devianza	D.4.1. Intensità dei comportamenti devianti rispetto ai nazionali

Fonte: Il Rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

Il rapporto sottolineava anche le difficoltà insite nella definizione di una popolazione-obiettivo dai confini determinati per quanto riguardava la presenza degli stranieri in Italia nonché la mancanza di adeguate fonti statistiche per la costruzione di tutti gli indicatori – in una stagione nella quale, accanto al già consolidato *Rapporto Statistico Caritas-Migrantes*, la cui prima edizione risale al 1991, e all’esperienza dell’Osservatorio Regionale per l’Integrazione e la Multietnicità (Orim) della Lombardia¹⁴, il Sistan cominciava (parzialmente) a ristrutturare le proprie statistiche in funzione della sempre più rilevante presenza dei migranti nel nostro paese¹⁵.

La stagione della Commissione per l’integrazione si concluse molto presto: essa non fu più riconvocata dopo l’entrata in carica del Governo Berlusconi II (2001), mentre la promulgazione della nuova legge sull’immigrazione n. 189 del 30 luglio 2002 (conosciuta anche come “legge Bossi-Fini”), se non abrogava formalmente la Commissione, accentuava l’approccio securitario alla questione dell’immigrazione (approccio ulteriormente rafforzato con il decreto-legge n. 92 del 23 maggio

¹⁴ Infatti, è dal 2001 che l’Osservatorio realizza, attraverso la Fondazione Ismu, un’indagine campionaria annuale sulla popolazione straniera presente nella regione. Su scala nazionale la Fondazione Ismu ha inoltre realizzato alcune importanti indagini campionarie, spesso svolte in collaborazione con altri enti e con il supporto di *partner* locali.

¹⁵ Ad esempio, si tenga presente che solo dal 2005 l’Istat ha iniziato a pubblicare dati e indicatori dell’indagine continua sulle forze di lavoro anche per il sottoinsieme degli stranieri residenti e che la prima indagine *Reddito e condizioni di vita* su un campione di oltre 6.000 famiglie con almeno un componente straniero residenti in Italia, è stata pubblicata addirittura nel 2009.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

2008, poi convertito in Legge [l. n. 125/2008]), ponendo totalmente in ombra il tema della costruzione di politiche dell'integrazione – e relativa misurazione.

Sterilizzato l'approccio *politico-culturale, scientifico e nazionale* con cui era stato affrontato dalla Commissione il tema della misurazione dell'integrazione – in modo da dare sin dall'inizio del XXI secolo un input adeguato allo stesso Sistan – l'esigenza di costruire un sistema di monitoraggio si è disperso, *al livello italiano*, in una pluralità di rivoli che vanno dalla reinclusione del tema all'interno delle sole comunità scientifiche (ad esempio, come accaduto con il "Forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull'Immigrazione" del 2005) allo sviluppo ad opera di istituzioni pubbliche (o meglio di organi a rilevanza costituzionale) di nuovi percorsi di ricerca – come avviene nel caso del Cnel che dal 2002 pubblica, in collaborazione con la Caritas italiana, un Rapporto sugli "Indici di integrazione degli immigrati in Italia" volto a determinare una graduatoria delle grandi aree, regioni e province italiane in base al loro potenziale di integrazione.

Alla precoce disarticolazione/de-istituzionalizzazione del sistema sul piano nazionale ha fatto contemporaneamente seguito una riproposizione del tema della misurazione dell'integrazione dei migranti in sede ufficiale da parte dell'Unione europea che, su questo terreno, ha riattivato l'Istat.

5.2. *L'ambito comunitario: nuovi input per l'Istat*

L'obiettivo di omogeneizzare le politiche sull'immigrazione a livello europeo, sia dal lato della regolamentazione dei flussi che degli interventi volti a migliorare la coesione sociale, ha come punti ideali di rife-



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

rimento il Trattato di Amsterdam del 1997 – nel quale il tema dell’immigrazione e dell’asilo è passato dal terzo al secondo pilastro – e il semestre di Presidenza italiano dell’Unione nel 2014, nel quale il tema dell’immigrazione è stato indicato come una delle priorità.

Nel contesto di un sistema transnazionale di *governance* quale per certi versi è l’Unione e pur di fronte ad un riemergere delle spinte nazionalistiche di fronte al progressivo inasprirsi della crisi economica nata nel 2007, sia la Conferenza dell’Aia del 2004 che quella di Postdam del 2007 hanno invitato gli Stati membri ad adottare un comune sistema di indicatori statistici per misurare e valutare il tipo e il grado di integrazione dei migranti nelle società europee. Il Programma di Stoccolma, adottato nel 2009, ha rappresentato il salto di qualità decisivo di questo processo, stabilendo lo sviluppo di un sistema base di indicatori in quattro aree (occupazione, istruzione, inclusione sociale, cittadinanza attiva) per monitorare i processi di integrazione. Tale percorso si è poi concretizzato nella Conferenza di esperti tenutasi a Malmö, sempre nel 2009, che ha individuato una proposta articolata di indicatori che è stata inserita nella Dichiarazione di Saragozza dell’aprile 2010. In particolare, questo documento stabilisce che:

to promote the launching of a pilot project with a view to the evaluation of integration policies, including examining the indicators proposed in the Annex to this document and analysing the significance of the defined indicators taking into account the national contexts, the background of diverse migrant populations and different migration and integration policies of the Member States, and reporting on the availability and quality of the data from agreed harmonised sources necessary for the calculation of these indicators.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

L'Eurostat (2011) ha provveduto a mettere in pratica quanto stabilito nella Dichiarazione, calcolando gli indicatori proposti per i paesi dell'Unione e analizzando i problemi di natura statistica esistenti. In questo caso, le rilevazioni di riferimento sono state le indagini sulle forze di lavoro, quelle sul reddito e le condizioni di vita (EU-SILC) e quella condotta dall'Ocse sugli studenti (PISA), oltre ad alcune specifiche fonti di natura amministrativa.

Espulse dall'orizzonte politico-culturale e nazionale che la questione dell'integrazione e della sua misurazione dovevano inizialmente avere in base alla legge "Turco-Napolitano", il secondo aspetto è stato così recuperato e reincorporato nel Sistan a un *livello tecnico-metodologico ufficiale*, su input dell'Unione europea. Accanto alla recente realizzazione del portale *ad hoc* "Immigrati.Stat" – un *data warehouse*¹⁶ che raccoglie e sistematizza le statistiche prodotte dall'Istat sugli immigrati stranieri e i nuovi cittadini al fine di renderle più facilmente fruibili dalle diverse tipologie di utenti interessati (ricercatori, *policy makers*, giornalisti, cittadini e così via) – e alla produzione di moduli specifici all'interno delle varie indagini campionarie consolidate (come nel caso della già ricordata indagine continua sulle forze lavoro) o alla produzione di specifiche statistiche ricavate dall'ultimo censimento della popolazione, l'Istat ha accolto e recepito gli *input* provenienti dal Regolamento EC 862/2007 (approvato dopo la sopra citata Conferenza di Postdam).

¹⁶ In informatica un *data warehouse* (o DW, o DWH) (termine inglese traducibile con «magazzino di dati») è un archivio informatico contenente i dati di un'organizzazione, progettati per consentire la produzione facilitata di analisi e relazioni utili a fini decisionali.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

Tale regolamento, relativo alle statistiche comunitarie in materia di migrazione e di protezione internazionale, fissa norme comuni riguardo alla rilevazione di dati e alla compilazione di statistiche comunitarie in materia di immigrazione, emigrazione, protezione internazionale, residenza, immigrazione clandestina e rimpatri. Sulla base dei due successivi Regolamenti EU 216/2010 e EU 351/2010 e come si legge nel *“Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Regulation (EC) 862/2007 on Community statistics on migration and international protection”*¹⁷ (20 Settembre 2012), i soggetti istituzionali deputati a raccogliere dati sui migranti secondo standard comuni sono: gli Istituti Nazionali di Statistica, che li forniscono all’Eurostat, per quanto concerne flussi e struttura della popolazione migrante residente; i ministeri dell’interno per quello che riguarda i permessi di soggiorno, i rifugiati e richiedenti asilo, le espulsioni degli immigrati clandestini. Parallelamente, l’approccio metodologico di basa diffuso anche tramite una ricca serie di comunicazioni della Commissione e di Conferenze internazionali tra i vari istituti nazionali di statistica¹⁸ è quello del *Migra-*

¹⁷ Il documento si può leggere tuttora all’indirizzo web <http://www.statewatch.org/news/2012/sep/eu-com-mig-stats.pdf>.

¹⁸ In particolare, occorre ricordare: la *“Communication from the Commission to the European Parliament, the Council 3rd Annual Report on Immigration and Asylum (2011), Brussels, 30.5.2012, COM(2012) 250 final”*, la *“Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The Global Approach to Migration and Mobility, Brussels, 18.11.2011 COM(2011) 743 final”*, e la *“Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on The production method of EU statistics: a vision for the next decade, Brussels, 10.8.2009, COM(2009) 404 final”*. Inoltre



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

tion Mainstreaming, in base al quale ogni indagine statistica ufficiale (campionaria e non) deve fornire dati relativi alla popolazione straniera mentre indagini *ad hoc* e tendenzialmente periodiche vanno effettuate su aspetti specifici.

In conseguenza di tutto questo possiamo oggi rintracciare, anche sulla base di quanto contenuto nel Programma Statistico Nazionale e nel Piano di Attuazione 2014, due grandi categorie di rilevazioni messe in campo dall'Istat sulle migrazioni: le *rilevazioni standard ripensate in base all'approccio mainstreaming* e *i progetti di ricerca*. Rispetto al tema della misurazione dell'integrazione, rientra nella prima categoria la nuova indagine multiscopo sulle famiglie *Condizione e integrazione sociale dei cittadini stranieri* (Appendice), mentre fanno parte della seconda 4 dei 5 progetti di ricerca¹⁹ attualmente promossi dall'Istat sul tema dell'immigrazione:

- *analisi dei processi di integrazione dei cittadini extra-comunitari legalmente soggiornanti in Italia*²⁰: si tratta di un progetto di ricerca realizzato in Convenzione con il Ministero dell'Interno e finanziato tramite il Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini provenienti da paesi terzi (cioè extra-UE). Iniziato a marzo 2011, si è concluso nel giugno 2013, anche se i risultati non sono ancora stati resi pubblici. Obiettivo del progetto era identificare i modelli mi-

nell'Ottobre 2009 si è svolta la *95th DGINS Conference Migration - Statistical Mainstreaming* a Malta, tra gli istituti statistici europei.

¹⁹ Il V progetto è relativo alla Condizione di salute.

²⁰ Fonte: si veda il sito Istat, <http://www.Istat.it/it/immigrati/progetti-di-ricerca/processi-di-integrazione>.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

gratori seguiti a livello nazionale, osservando le diverse situazioni a livello territoriale disaggregato, con particolare attenzione per alcune specificità che possono costituire casi di studio anche per altre realtà territoriali. Le informazioni per la costruzione degli indicatori sono state tratte dalle principali fonti statistiche amministrative e dalle indagini Istat, in particolare dalla già citata indagine multiscopo sulle famiglie *Condizione e integrazione sociale dei cittadini stranieri*.

- *Sistema di valutazione delle politiche e degli interventi di integrazione*²¹: svolto in collaborazione con il Ministero dell'Interno il progetto ha avuto due obiettivi: individuare indicatori utili alla valutazione delle politiche di integrazione dei migranti; valutare l'adeguatezza delle attuali fonti statistiche sui migranti, in base alle possibili esigenze dei *policy makers* presenti sul territorio. I risultati del progetto sono stati presentati in una conferenza internazionale dal titolo *Integrazione. Misurare, valutare, conoscere*, organizzata dall'Istat e svoltasi a Roma il 17 e il 18 giugno 2013.
- *Condizione e integrazione sociale in un'ottica di genere*²²: il progetto, svolto in collaborazione con il Dipartimento per le Pari Opportunità ha come obiettivo quello di acquisire le informazioni necessarie per creare le basi per un sistema di valutazione delle condizioni di

²¹ Fonte: Istat, <http://www.Istat.it/it/immigrati/progetti-di-ricerca/politiche-di-integrazione>.

²² Fonte: Istat, <http://www.Istat.it/it/immigrati/progetti-di-ricerca/integrazione-e-genero>.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

vita dei cittadini stranieri in un'ottica di genere in Italia. I dati utilizzati proverranno principalmente dalla già citata multiscopo sulle famiglie *Condizione e integrazione sociale dei cittadini stranieri*.

- *Analisi e monitoraggio dell'inserimento scolastico degli studenti stranieri residenti nel Comune di Napoli*²³: è un progetto di ricerca realizzato in collaborazione con il Comune di Napoli e l'ufficio scolastico regionale che ha come obiettivo generale quello di acquisire informazioni utili per valutare il grado di inserimento scolastico e formativo dei figli degli immigrati nati in Italia (seconda generazione) o arrivati in età prescolare o scolare (generazioni frazionarie) presenti nel comune di Napoli. Nello specifico, il progetto inserito anche dal Psn, prevede:

- la costruzione di un quadro concettuale condiviso per l'identificazione delle dimensioni di analisi e degli strumenti di rilevazione,
- l'utilizzo intensivo degli archivi amministrativi interni ed esterni agli enti firmatari del presente accordo per lo sfruttamento di dati secondari anche attraverso la realizzazione di *record linkage*²⁴ tra diversi archivi;

²³ Fonte: Istat, <http://www.istat.it/it/immigrati/progetti-di-ricerca/inserimento-scolastico>.

²⁴ Per *record linkage* si intende la costruzione di informazioni tratte da più *database* tra loro indipendenti.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

- la progettazione, sperimentazione e realizzazione di percorsi di indagine quali-quantitativi sul tema dell'inclusione scolastica, per integrare le informazioni desumibili dai dati di archivio.

In breve, mentre nei prossimi anni cominceremo ad avere informazioni più approfondite sull'integrazione dei migranti in Italia, riconosciute e costruite dal sistema statistico ufficiale, attualmente non sono ancora disponibili indicatori ufficiali (e a volte i veri e propri dati, se si pensa alla dimensione della vita quotidiana) di questo tipo nel nostro paese.

6. Osservazioni conclusive: funzioni e funzionamenti del sistema di rilevazione dell'integrazione dei migranti in Italia

Funzioni: l'analisi del processo attraverso il quale si sta costruendo al livello di sistema istituzionale di misurazione statistica la rilevazione e l'analisi dell'integrazione dei migranti nella società italiana, rivela immediatamente come questa tematica, tanto al livello metodologico quanto, cosa più importante, dal punto di vista del dibattito pubblico e politico, abbia subito nel corso degli ultimi quindici anni, *parallelamente alla crescita della presenza dei migranti* (nel 2002 gli stranieri in Italia erano circa 1.100.000 nel 2014 erano quasi 5.000.000²⁵) *un deciso declassamento sistemico e, dunque, politico al livello nazionale.*

²⁵ Fonte: Istat, <http://www.Istat.it/it/immigrati/>.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

Dopo la legge “Turco-Napolitano” che collocava questa tematica nell’ambito del sistema politico nazionale, prefigurando un’alleanza istituzionalizzata tra comunità epistemiche (cioè, in senso lato gli intellettuali) e politica per affrontare questa sfida, imprimendo anche al necessario momento della misurazione scientifica dei fenomeni un indirizzo politico-culturale, il tema dell’integrazione è stato de-nazionalizzato; per essere infine recuperato, negli ultimi 5-7 anni, nell’ambito di un sistema esperto come quello di produzione delle statistiche ufficiali non solo su *input* dell’Unione europea ma, soprattutto, secondo una sua ridefinizione in senso necessariamente tecnico – e non più politico-culturale. Sebbene non si possano ancora valutare nello specifico le funzioni di razionalizzazione e categorizzazione della realtà che il complesso sistema di indagini produrrà, non si può non rilevare che, dato il contesto in cui si vanno a collocare, esse si propongono *per definizione* come rappresentazioni meramente ispirate dai criteri della razionalità strumentale e amministrativa, riducendo la questione a puro problema tecnico piuttosto che a sfida politica.

Funzionamento del sistema: il sostrato ideologico che muove la costruzione delle nuove indagini sull’integrazione dei migranti appare, così, marcatamente tecnocratico, lì dove il chiaro operare di un meccanismo di *agenda setting* delle stesse statistiche mostra chiaramente che: 1. la tematizzazione e lo studio istituzionalizzato dell’integrazione è rimasto in ombra per poi riemergere per un impulso proveniente da un sistema tecnocratico (l’Unione europea) ed esperto (il sistema Eurostat) sovranazionale, cioè *depoliticizzati*; 2. i dati sui reati commessi dagli stranieri non solo sono stati resi disponibili sin dai primi anni della presenza immigrata in Italia, ma essi sono frequentemente richiamati (anche senza una



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

loro puntuale citazione) nel dibattito pubblico e politico, a testimonianza che all'esclusione e alla depoliticizzazione del tema dell'integrazione e della sua misurazione, si è accompagnato un deciso processo di securizzazione politicizzata e istituzionalizzata dell'immigrazione.

La dimensione dell'*interscambio con il sistema giuridico* mostra da una parte tutti i limiti di una legge sull'acquisizione della cittadinanza italiana che, recepita dal sistema statistico ufficiale, tende a favorire la costruzione di una sempre più ampia popolazione di non-italiani, rappresentata come una "categoria a parte", in una società che non riconosce se stessa come multiculturale e multi-etnica; dall'altra, le politiche e le azioni sull'integrazione dei migranti, affidate prevalentemente all'iniziativa della società civile e degli enti locali, sono rimaste prive di un adeguato supporto conoscitivo utile ad una loro pianificazione e valutazione razionale.

Nel complesso, tornando alla nostra domanda di partenza (quanta importanza diamo all'integrazione e quanta serietà mettiamo nella sua costruzione) risulta un chiaro fallimento dello Stato centrale, in particolare, nel farsi carico a più livelli di un'effettiva costruzione sistemica dell'integrazione, cosa che rivela, sinora, la deriva irrazionalista che proprio un approccio puramente tecnico e tecnocratico alla questione, paradossalmente, presenta.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

Appendice: indagine multiscopo sulle famiglie “Condizione e integrazione sociale dei cittadini stranieri”

Che cosa è

L'indagine *Condizione e integrazione sociale dei cittadini stranieri* è una ricerca statistica che ha l'obiettivo di fornire informazioni sulle condizioni di vita dei cittadini stranieri (inclusi i naturalizzati, cioè le persone che hanno acquisito la cittadinanza italiana dopo la nascita).

Sono molte le informazioni che vengono richieste e riguardano diversi aspetti della vita dei cittadini stranieri come la famiglia, i matrimoni, i figli, la formazione scolastica, l'appartenenza religiosa e linguistica, la storia migratoria, la storia lavorativa, le attuali condizioni di lavoro, le condizioni di salute, l'utilizzo e l'accessibilità ai servizi sanitari, gli stili di vita, le relazioni sociali, la partecipazione sociale, le esperienze di discriminazione vissuta, la sicurezza, le esperienze di vittimizzazione subite, le condizioni abitative, ecc.

I risultati della ricerca – la prima in Italia che tratta questo tema con riferimento all'intero territorio nazionale – sono finalizzati a fornire indicazioni a supporto delle politiche migratorie, di assistenza, sostegno e inserimento della popolazione straniera nella realtà economica e sociale del Paese.

L'indagine è svolta anche grazie all'interesse e al contributo finanziario del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero della Salute e del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, quale Autorità responsabile per l'Italia del Fondo Europeo per l'Integrazione dei cittadini dei Paesi terzi (extra-UE). L'indagine è inserita nel Programma Statistico Nazionale (IST- 02066) che raccoglie l'insieme delle rilevazioni statistiche ritenute necessarie al Paese per conoscere l'andamento di fenomeni demografici, sociali ed economici.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

Chi la conduce

La Direzione Centrale delle Statistiche socio-demografiche ed ambientali (DCSA), Servizio Struttura e dinamica sociale (SDS), Unità operativa Integrazione sociale degli stranieri (SDS/B).

Chi viene intervistato

Le persone straniere, di origine straniera e gli apolidi che vivono nelle famiglie del campione estratto. Alcune informazioni socio-demografiche (sesso, età titolo di studio, ecc.) saranno chieste anche per gli individui italiani delle famiglie campione.

Chi risponde

Direttamente le persone della famiglia; i bambini sotto i 14 anni non rispondono direttamente, ma per loro risponde un genitore o un'altra persona (di 18 anni o più) della famiglia.

Come è stata scelta la sua famiglia

Ogni famiglia viene estratta con criterio di scelta casuale dalle liste anagrafiche comunali. Il tipo di campionamento scelto per questa indagine statistica prevede, prima, la selezione di alcuni comuni e, poi, l'estrazione di alcune famiglie tra quelle che vivono nei comuni selezionati. Nel complesso, il campione risulta statisticamente rappresentativo della popolazione straniera residente in Italia.

Numerosità campionaria

L'indagine è eseguita su un campione teorico di circa 12 mila famiglie con stranieri, residenti in circa 800 Comuni italiani di diversa ampiezza demografica.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

Lettera alla famiglia

Prima dell'inizio della ricerca, l'Istat ha inviato alle famiglie del campione una lettera firmata dal Presidente dell'Istat, Enrico Giovannini; nella lettera viene presentata la ricerca, indicati i principali contenuti dell'intervista e date indicazioni riguardo all'utilizzo e alla tutela dalla legge sulla *privacy* dei dati raccolti.

Periodo di rilevazione

L'indagine è quindi attualmente conclusa. Le interviste del campione nazionale e quelle aggiuntive per l'ampliamento campionario che ha interessato le città di Milano, Roma e Napoli, si sono svolte da maggio 2011 a febbraio 2013.

Chi effettua l'intervista

Le interviste si svolgono presso l'abitazione delle famiglie e sono effettuate da un intervistatore incaricato dall'Istat e dotato di cartellino di riconoscimento.

Il questionario della rilevazione

Le informazioni vengono raccolte tramite un questionario elettronico caricato sul computer portatile dell'intervistatore in cui saranno registrate le risposte fornite dai componenti della famiglia alle singole domande. Questo metodo di intervista è conosciuto come CAPI (Computer Assisted Personal Interviewing). L'intervistatore avrà a disposizione anche il questionario tradotto in varie lingue straniere (inglese, francese, tedesco, spagnolo, albanese, romeno, russo, arabo, cinese) per facilitare il colloquio d'intervista per chi non conosce la lingua italiana.

Fonte: ISTAT, <http://www.istat.it/it/archivio/10825>.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

Bibliografia

Alberoni F. (1962), *Un modello interpretativo dell'integrazione sociale dell'immigrato nel milanese*, in *Rivista italiana di sociologia*, n. 3.

Alonso W., P. Starr (1987), *The Politics of Numbers*, London: SAGE.

Alvaro G. (1974), *Una valutazione del capitale umano emigrato dal Mezzogiorno nel periodo 1951-1971*, Roma: Istituto di Statistica Economica.

Beck U. (2000), *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma: Carocci [ed. orig. 2000].

Bourdieu P. (2013), *Sullo Stato. Corso al Collège de France (Volume I. 1989-1990)*, Milano: Feltrinelli [Raccolta di lezioni tenute tra il 1989 e il 1990].

Butera F. (2008), *Il castello e la rete. Impresa, organizzazioni e professioni*, Milano: Franco Angeli.

Cerulli Irelli V. (1990), *Statistica (voce)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XLIII, Milano: Giuffrè, 1990.

Cerulli Irelli V. (1994), *Problemi di ufficialità del dato statistico*, in Istat, *Atti della Seconda Conferenza Statistica Nazionale*, Roma.

Cesareo V. (2006), *Quale integrazione?*, in V. Cesareo, G.C. Blangiardo (a cura di), *Indici di integrazione. Un'indagine empirica sulla realtà migratoria italiana*, Milano: Franco Angeli.

Cesareo V., G.C. Blangiardo (a cura di) (2006), *Indici di integrazione. Un'indagine empirica sulla realtà migratoria italiana*, Milano: Franco Angeli.

Cotesta V. (a cura di) (2001), *Con occhi stranieri – Come gli immigrati vedono gli italiani*, Roma: Dipartimento per gli Affari Sociali.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

Desrosières A. (2008), *L'Argument statistique. Pour une sociologie historique de la quantification* (tome I) et *Gouverner par les nombres* (tome II). Paris: Presses de l'école des Mines.

Endrici G. (1990), *La riorganizzazione della statistica pubblica: il sistema statistico nazionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4, pp. 1092-1123.

Foucault M. (1996), *La volontà di sapere*, Milano: Feltrinelli [ed. orig. 1976].

Golini A. (1974), *Distribuzione della popolazione, migrazioni interne e urbanizzazione*, Roma: Istituto di Demografia.

Gouldner A. (1957-1958), *Cosmopolitans and Locals: Toward an Analysis of Latent Social Roles*, in *Administrative Science Quarterly*, 1, 2.

Habermas J. (2008), *Perché siamo post-secolari*, in *Reset*, 108.

Id. (1986), *Teoria dell'agire comunicativo*, 2 voll., Bologna: il Mulino [ed. orig. 1981].

Hammar T. (1985), *European Immigration Policy. A Comparative Study*, Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Istat (1931), *Annali di Statistica*, VI, Roma.

Id. (2013), *Integrazione. Conoscere, misurare, valutare*, Roma.

Luhmann N. (2001), *Sistemi sociali. Fondamenti di una teoria generale*, Bologna: il Mulino [ed. orig. 1984].

Marlié D. (2004), *Pistes de recherche pour une sociologie des statistiques du suicide. Note sur «Anti- ou anté-durkheimisme»*, in *Revue européenne des sciences sociales*, XLII-129.

Melucci A., M. Diani (1992) *Nazioni senza stato. I movimenti etnicazionali in Occidente*, Milano: Feltrinelli.

Paiva Rio Camargo A. (2009), *The sociology of statistics: the possibilities of a new field of investigation*, in *Hist. cienc. saude-Manguinhos*, 16, 4.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

Parenti A. (1985), *I progetti di riforma del servizio statistico nazionale dal dopoguerra ad oggi*, Roma.

Parsons T. (2011), *Professioni e libertà*, Roma: Armando [ed. orig. 1993].

Id. (1996), *Sistemi sociali*, Milano: Edizioni di Comunità [ed. orig. 1951].

Pezzola L. (2006), *L'Istat. Natura, organizzazione e compiti*, in Tomei R. (a cura di), *L'ordinamento della statistica ufficiale*, Milano: Giuffrè.

Quetelet A. (1835), *Sur l'homme et le développement de ses facultés, ou essai de Statistique sociale*, 2 voll., Paris.

Saetnan R.S., H.M Lomell, S. Hammer (2011), *The Mutual Construction of Statistics and Society*, London: Routledge.

Sandulli A., A. Baldassarre (1973), *Profili costituzionale della statistica in Italia*, in *Diritto e società*, n. 1.

Sandulli A. (1984), *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli: Jovene.

Sauvy A. (1952), *Théorie générale de la population*, Paris: Économie et population.

Shaw E.U. (1979), *Agenda Setting and Mass Communication Theory*, in *International Communication Gazette*, n. 25, 96-105;

Tomei R. (a cura di), *L'ordinamento della statistica ufficiale*, Milano: Giuffrè.

Touraine A. (2013), *La fin des sociétés*, Paris: Seuil.

Id. (2002), *Libertà, uguaglianza, diversità. Si può vivere insieme?*, Milano: Il Saggiatore [ed. orig. 1997].

Weber M. (1961), *Economia e società*, 2 voll., Milano: Edizioni di Comunità [ed. orig. 1922].

Wolf M. (2006), *Teorie delle comunicazione di massa*, Milano: Bompiani.



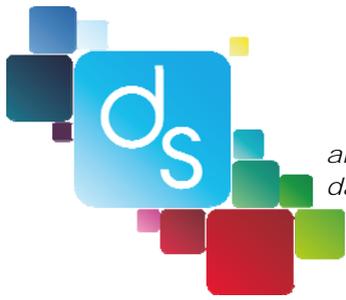
anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

Zincone G. (a cura di) (2001), *Secondo rapporto sull'integrazione dei migranti in Italia*, Bologna: il Mulino.

Id. (a cura di) (2000), *Primo rapporto sull'integrazione dei migranti in Italia*, Bologna: il Mulino.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

Abstract

Public Statistic and Measuring Social Integration of Immigrants in Italian Society: Some Sociological Suggestions

In a sociological perspective, this article is focus on the analysis of measuring immigrants integration through Italian statistical administrative system. Afterward focusing shortly on methodological and theoretical approach following in the essay (the sociology of public statistic), in the second paragraph it is analyzed the Italian public statistic system, the fundamental frame in order to develop an analytic framework to study the social and institutional process of measuring immigrants integration (the third paragraph). On this basis, the latest paragraphs show the finding of our analysis: after a promising beginning at the end of XX Century by the input of the Law "Turco-Napolitano", the question has been put aside for a long time. Just in recent years, it has caught by European Union inputs. This process is not only a methodological sequence but the finding of a gradual political and national systemic overlook about the importance of integration in Italian Society.

Keywords: public statistics, sociology of statistic, integration, immigration, Istat.



Recensioni



anno V, n. 1, 2015

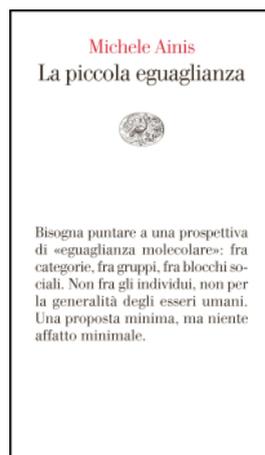
data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Recensioni

M. Ainis, *La piccola eguaglianza*, Einaudi, Torino, 2015, pp. 136

Non c'è probabilmente bisogno di scomodare la nota massima coniata da George Orwell nel suo romanzo satirico-metaforico *Animal Farm* – «All animals are equal, but some animals are more equal than others» – per ricordare che il tema dell'eguaglianza e del suo rovescio (la diseguaglianza, anzi, *le tante diseguaglianze possibili e praticate*) è da sempre al centro del dibattito nella sfera pubblica, soprattutto per le conseguenze che situazioni e trattamenti diseguali possono produrre nella società, dall'ordine mondiale alla vita quotidiana delle persone.

È noto da tempo, in particolare, che la carenza o la mancanza totale di eguaglianza all'interno di un gruppo sociale alimenta tensioni e conflitti che influiscono nettamente sulla sicurezza effettiva o percepita dai vari soggetti: era stato già Aristotele, del resto, nella sua *Etica Nicomachea*, a precisare che le tensioni sociali scoppiano quando gli eguali ricevono trattamenti diseguali e viceversa. Qualcuno potrebbe essere tentato di giustificare certe situazioni lontane dall'eguaglianza (specie dal punto di vista economico), poiché esse si porrebbero come conseguenza – anche





anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Recensioni

solo temporanea – di un diverso apporto dei singoli alla crescita e allo sviluppo di una determinata realtà. In realtà è facile sperimentare che «la disegualianza costa»: da una parte, garantire servizi sociali minimi a una larga parte di popolazione disagiata richiede una spesa ben maggiore rispetto al gettito fiscale che le stesse persone possono assicurare¹; dall'altra, soprattutto, «la disperazione e la miseria generano tensioni, criminalità e violenza» che tendono ad autoalimentarsi, in un circolo vizioso assai difficile da spezzare se non si sceglie di combattere in modo deciso contro i fattori di quelle situazioni “sbilanciate”.

È questa una delle tesi espresse nel libro *La piccola eguaglianza*, scritto da Michele Ainis per Einaudi. Essendo collocato nella collana «Vele», il volume si rivolge più al grande pubblico che alla comunità scientifica: lo stile di scrittura conferma tale “desiderio di fruibilità” per i non “addetti ai lavori”, anche se l'autore non rinuncia a riferimenti bibliografici, inseriti sobriamente ogni qual volta ciò è parso necessario o comunque utile.

Il libro parte dalla consapevolezza che la disegualianza – cui corrisponde di norma una situazione di “ingiustizia” – non solo è ampiamente presente nelle vite (e, purtroppo, nelle cronache) quotidiane, ma alle volte è creata dalla stessa legge, che tratta in modo uguale situazioni che uguali non sono e viceversa, mostrando un *deficit* di coerenza. Le norme che – tra il 2006 e il 2014 – punivano allo stesso modo la detenzione e il trasporto di droghe “leggere” e “pesanti”, mentre altre norme non sanzionano neanche indirettamente il consumo di sostanze altrettanto dan-

¹ Sul concetto di «diritti che costano» v. Pace (2009, 2010), ma anche, in precedenza, Holmes e Sunstein (2000) e Bin (2000).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Recensioni

nose (e, anzi, lo trasformano in una fonte indispensabile di entrate tributarie), come il tabacco o l'alcol ne sono un eloquente esempio.

La situazione è ancora più delicata, se possibile, quando l'oggetto della diseguaglianza tocca situazioni legate alla vita, alla morte, all'orientamento sessuale e in generale a fattispecie le cui norme regolatrici hanno alla base una ragione (o una "giustificazione") etica. Non va affatto meglio, peraltro, in ambito tributario: Ainis raccoglie una serie di lesioni o veri e propri sovvertimenti dell'equità fiscale – dalle anomalie irragionevoli e concrete nell'applicazione della "tassazione sulla casa" all'uso della superficie di un immobile per calcolare l'imposizione relativa ai rifiuti, fino alla tendenza stessa che ha spostato il prelievo dal reddito (aliquota progressiva) alle spese di consumo (aliquota proporzionale) – che, presi tanto singolarmente quanto in modo cumulativo, non possono che colpire e far riflettere anche il lettore meno esperto.

Ogni tanto, per tentare di rimuovere alcuni elementi di diseguaglianza, la Corte costituzionale – ovviamente solo su impulso dei giudici *a quibus* di volta in volta interessati – è intervenuta e continua a farlo (e lo stesso è avvenuto anche in altri Stati). Il suo metro di giudizio si è evoluto negli anni e l'autore, pur senza potersi diffondere come si farebbe in un corso di giustizia costituzionale (o anche solo di diritto costituzionale) dà conto delle tre principali tappe del percorso attraverso molti esempi, ricorrendo anche alla giurisprudenza di Corti straniere.

Se in un primo tempo la Consulta procede essenzialmente con l'applicazione "stretta" del principio di eguaglianza *ex art. 3 Cost* (in base al "punto di vista" individuato dal *tertium comparationis* scelto nel caso specifico), in un secondo momento il giudizio di eguaglianza assume spesso le forme del giudizio di *ragionevolezza* (per cui volta per volta si



anno V, n. 1, 2015

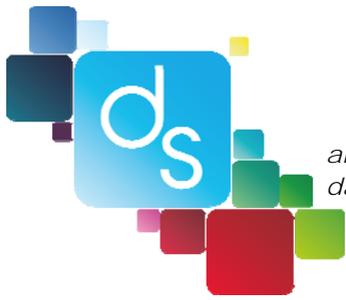
data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Recensioni

valuta la “giustificazione” della norma “distintiva” tacciata di irragionevolezza, verificando la coerenza tra l’interesse tutelato da essa, la sua *ratio* e quella del principio costituzionale invocato); da ultimo, il giudizio di ragionevolezza non di rado si fonda anche sul principio di *proporzionalità*, inteso come valutazione sull’idoneità di un intervento normativo, nonché sulla sua economicità e necessità. Il compito, tuttavia, resta particolarmente insidioso, se solo si considera che il concetto di eguaglianza conserva una non trascurabile componente “politica” e discrezionale, che non consente di predeterminare l’esito di ciascun giudizio (comportando esso una valutazione, la cui natura non è affatto aritmetica).

Di certo si possono riconoscere – e Ainis correttamente riconosce – almeno due livelli di diseguaglianze, a seconda della loro “scala”. Da una parte ci sono le «macrodiseguaglianze» (nelle risorse a disposizione, nel godimento di diritti e servizi, nella tutela dei soggetti deboli, persino nella speranza di vita, anche in base ai diversi investimenti nella medicina) che si riscontrano soprattutto tra il Nord e il Sud del mondo e che con il passare del tempo (e l’avvento delle varie crisi) si sono notevolmente aggravate; dall’altra si trovano le «microdiseguaglianze», che prendono concretezza a un livello territoriale assai più delimitato (coincidente con gli Stati nazionali o con spazi più ridotti) e di norma riguardano categorie determinate di soggetti (per Ainis in Italia si possono individuare innanzitutto donne e «meridionali», come pure i giovani, gli immigrati, le minoranze religiose, gli omosessuali, le persone con disabilità e altre categorie, magari frutto di incroci tra quelle succitate).

Le disparità macroscopiche – anche grazie alla potenza dei *media* contemporanei – sono oggi ben visibili ai più, ma su di esse è ben difficile incidere in modo tangibile. Così non è e *non può essere* per quelle “micro-



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Recensioni

scopiche” (la parola qui significa solo nel senso che riguardano realtà determinate e limitate, visto che spesso si tratta di diseguaglianze tutt’altro che piccole, magari pesanti e assai poco tollerabili): nell’impossibilità che i governanti (e, in ultima analisi, ciascuno di noi) riescano ad agire, insieme o ancora di più singolarmente, per risolvere iniquità di dimensione mondiale, a livello dei singoli Stati dovrebbe essere possibile lavorare per ottenere “macchie” di eguaglianza che, passo dopo passo, possano arrivare a coprire l’area più estesa possibile.

Michele Ainis si mostra ben consapevole di questo, nel proporre una dimensione dell’eguaglianza non globale, non su larga scala (quella resta sullo sfondo, in qualche modo viene “dopo”), ma una «eguaglianza molecolare, fra categorie, fra gruppi, fra blocchi sociali», definibile anche come la «piccola eguaglianza» che dà il titolo al volume.

Si tratta, in particolare, di colpire innanzitutto le diseguaglianze involontarie, (quelle naturali risultano semplicemente irrilevanti per il diritto, a meno che la *ratio* sia rimediare alle situazioni di “fragilità” connesse a una determinata condizione di disparità), specie quelle sviluppatasi a causa di pregiudizi o che fanno discendere da un identico comportamento conseguenze diverse a seconda del soggetto che le subisce (come accade quando la sanzione legata a un’infrazione al codice della strada o il pedaggio autostradale sono indifferenti rispettivamente al reddito del trasgressore e al tipo di veicolo). Particolare cura dev’essere impiegata nell’individuare le situazioni in cui è la parità di trattamento a rendersi “ingiusta”, richiedendo invece un regime differenziato (dunque di favore) per chi si trova in una situazione di svantaggio.

Si ripropone, come è ovvio, un tema classico del diritto costituzionale, ossia la duplice natura dell’eguaglianza, *formale* da una parte e *sostanzia-*



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Recensioni

le dall'altra, riassunta quasi in un'endiadi nei due commi dell'art. 3 Cost. Come è possibile tenere insieme due norme realmente di segno opposto? Per l'autore – non da ora (Ainis 1992 e 1993) – la soluzione è una sola: considerare l'eguaglianza formale come regola (rispettando la «spinta unificante» che si legge nella parità di trattamento), quella sostanziale come eccezione (pronta a recedere qualora venga meno la disparità, onde evitare che si trasformi in regola), senza la possibilità di applicarle entrambe.

Certo, il tentativo di dispensare (e riportare) eguaglianza deve fare i conti con alcuni dubbi di non immediata soluzione, in particolare se la parità debba essere ottenuta estendendo il trattamento favorevole o piuttosto quello "deteriore". Nota Ainis come lo stesso giudice costituzionale abbia adottato entrambe le soluzioni nel corso degli anni: egli suggerisce come l'organo abbia preferito livellare le prestazioni "verso l'alto" ogni volta che era in discussione un diritto (sociale) garantito dalla Costituzione, in quanto tale non "menomabile", ovviamente nei limiti delle risorse presenti (senza però poter mai arrivare a "revocare" o "svuotare" di fatto il diritto in questione). L'abbassamento dell'asticella, invece, sarebbe stato perseguito – conformemente a un'ottica di *spending review*, ma non solo – nei casi in cui la diseguaglianza riguardava la richiesta di estendere nei fatti un trattamento più favorevole anche a chi non ne beneficiava.

Nessun dubbio, invece, per l'autore sull'altro dilemma "storico" degli studiosi dell'eguaglianza, circa l'opportunità che essa debba riguardare i punti di partenza o piuttosto quelli di arrivo: al secondo tipo di eguaglianza, che può facilmente tradursi in egualitarismo (senza il minimo spazio di autonomia nella determinazione delle proprie vite), Ainis pre-



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Recensioni

ferisce nettamente la prima, in cui – almeno sulla carta – è il solo merito a determinare le differenze tra un soggetto e l'altro. È forte però la consapevolezza della necessità di un intervento dello Stato “a monte”, al fine di rimuovere le situazioni di svantaggio che differenziano proprio i punti di partenza: ecco dunque che trovano piena giustificazione quelle “azioni positive”, non di rado inquadrate (o inquadrabili) come *reverse discriminations*, con cui il pubblico potere cerca di livellare il più possibile (o, per lo meno, di neutralizzare) gli ostacoli che “creano” le disegualianze, così da rendere più concreta la “tensione” verso l'eguaglianza.

Ainis, specie nel penultimo capitolo del volume, si preoccupa di passare in rassegna gli strumenti di «diritto diseguale» (D'Aloia 2002) che possono realizzare meglio quella tensione, partendo dalle situazioni che in Italia più necessitano di interventi mirati: il “bisogno di eguaglianza” emerge da una copiosa messe di dati – tratti da indagini, rapporti e inchieste – che evidenzia le dimensioni dei problemi, spesso non conosciute nelle loro esatte proporzioni (e trasmettere la durezza della situazione, accostando cifre e considerazioni anche in modo che può apparire ardito, è certamente uno dei caratteri e degli scopi del libro in commento).

Non a caso, il censimento delle categorie svantaggiate segue in parte il “copione” indicato dall'art. 3, comma 1 Cost., partendo dalle disegualianze di natura sessuale, tra le più odiose e persistenti in Italia: si può peraltro sottoscrivere l'invito dell'autore a “ritarare” le misure in materia, improntandole a un maggior rispetto dell'eguaglianza dei punti di partenza (piuttosto che quelli di arrivo), senza che ciò significhi affatto disconoscere il «difficile cammino» (D'Amico 2011), non ancora concluso, per vedere pienamente riconosciuto e attuato il diritto delle donne a partecipare a ogni ambito della vita del Paese, compreso quello politico-



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Recensioni

istituzionale (*ex multis*, v. almeno D'Aloia 2002, 359 ss.; Bin e altri, 2003; Carlassare 2003 e 2008; Concaro e D'Amico 2006; Falcone 2011).

Delineando le altre categorie dell'eguaglianza/diseguaglianza (anagrafica, razziale, territoriale, religiosa, politica), l'autore si preoccupa di prendere in esame proposte esistenti e formularne di proprie, sempre nell'ottica di promuovere quella «eguaglianza molecolare» che possa contribuire a migliorare almeno in parte il sistema. Così, il divieto di distinzioni «di condizioni personali» *ex art. 3, comma 1 Cost.* può benissimo contenere in sé il divieto di discriminazioni su base anagrafica (dirette tanto verso i giovani, quanto verso chi giovane non è più), cui si dovrebbero accompagnare il compimento delle tutele costituzionali nei confronti dell'infanzia e della gioventù (art. 31), come della vecchiaia (art. 38) e una politica di azioni positive improntata a criteri di ragionevolezza, senza "eccessi" a danno di una categoria o di un'altra.

Sul piano di quella che Ainis chiama «(dis)eguaglianza razziale», accanto alle condivisibili riflessioni sulla «discriminazione normativa» relativa ai migranti² che si affianca a quella sociale, vale la pena di sottolineare la necessità di una seria riflessione sull'opportunità di estendere il diritto di voto agli immigrati residenti da tempo in Italia (Bettinelli 2005; Algostino 2006, 103 ss.; Bonfiglio 2014, 42 ss; Maestri 2014 a, 31 ss.), almeno «alle elezioni amministrative, dove si decidono le sorti delle città in cui loro vivono, studiano, lavorano»: si tratterebbe, come ben messo in luce dall'autore, della messa in pratica di uno dei principi alla base

² Essa si è manifestata, ad esempio, con l'introduzione del reato di immigrazione clandestina: in proposito, v. almeno Algostino (2009), Ferrero (2009), Onida (2009), Pugiotto (2010), Maestri (2014 b).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Recensioni

della nascita degli Stati Uniti d'America, *no taxation without representation*, ad oggi pesantemente vulnerato dalla mancata previsione di ogni diritto di voto per gli stranieri extracomunitari e dal contemporaneo riconoscimento dell'elettorato attivo e passivo agli italiani residenti all'estero che – per restare in tema – non pagano le tasse in Italia³.

Guardando alla disegualianza territoriale (che può rientrare sotto le distinzioni «di condizioni [...] sociali», vanno considerate con rispetto – se non altro per i dati forniti a corredo delle riflessioni – le posizioni dell'autore sull'opportunità di (re)introdurre le “gabbie salariali” per controbilanciare il diverso “peso della moneta” nelle diverse aree d'Italia che chiunque può riscontrare (purché l'eventuale operazione sia condotta *cum grano salis*).

Sul piano della disegualianza religiosa, obiettivamente molto resta da fare nel percorso di piena attuazione dell'art. 8 Cost., in un quadro che vede ancora molte differenze – non tutte comprensibili o giustificabili – nei rapporti tra lo Stato e le singole confessioni religiose (soprattutto rispetto a quelli con la Chiesa cattolica), stante la perdurante mancanza di una “legge sulla libertà religiosa” che detti una cornice minima condivisa.

Merita una lettura attenta pure la parte dedicata alla disegualianza politica, «fra governanti e governati, fra eletti ed elettori, fra popolo votato e popolo votante», ma non è certamente questa la sede più idonea per riflessioni approfondite sulla «“piccola uguaglianza”, [...] applicata

³ Sulla recente proposta di abolizione della circoscrizione Estero (con riforma costituzionale), v. Sica (2013).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Recensioni

[...] alla politica, al governo della *polis*» e, in particolare, alle modalità di investitura del potere⁴ e del suo esercizio.

Pur essendo nato per il “grande pubblico” e non direttamente per la riflessione scientifica (cosa che – va precisato – non è affatto un demerito), il libro di Michele Ainis ha il merito di tratteggiare tanto lo stato dell’arte, quanto la posizione dell’autore con chiarezza disarmante – anche e soprattutto per chi si attesta su posizioni diverse. Si possono ovviamente non condividere determinate opinioni, così come certi accostamenti tra dati e situazioni, ma indubbiamente il libro getta luce su un fenomeno complesso, che coinvolge in pieno gli operatori del diritto e chi “incarna” la dottrina, nella vita quotidiana come nelle riflessioni *de iure condendo*. Il quadro composto da Ainis è – purtroppo – ricco di ombre, che pure non possono nascondere gli sprazzi di luce presenti qua e là: spetta a ciascuno impegnarsi a vario titolo, perché il buio non abbia la meglio, magari sulla spinta di qualche malinteso proposito di sicurezza che poco si combina con l’idea di eguaglianza. Grande o piccola.

Gabriele Maestri

(Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate;
attualmente dottorando in Scienze politiche – Studi di genere
presso l’Università di Roma Tre)

⁴ Su questo punto, v. almeno Trucco (2011, spec. 1-42; 2013) su sistemi elettorali e impiego della tecnologia nel voto; sul sistema del sorteggio, v. Sintomer (2009) e Caserta e altri (2012).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Recensioni

Bibliografia

Ainis M. (1993), *L'eccezione e la sua regola*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 891 ss.

Ainis M. (1992), *Azioni positive e principio d'eguaglianza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 603 ss.

Algostino A. (2009), *In nome della sicurezza due equazioni incostituzionali: migrante uguale non persona e dissenso uguale fattispecie da reprimere*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 13 marzo, www.forumcostituzionale.it (consultato il 2 aprile 2015).

Algostino A. (2006), *I diritti politici degli stranieri*, Napoli: Jovene.

Bettinelli E. (2005), *Cittadini extracomunitari, voto amministrativo e Costituzione inclusiva*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 15*, Torino: Giappichelli.

Bin R. (2000), *Diritti e fraintendimenti*, in *Ragion pratica*, n. 14.

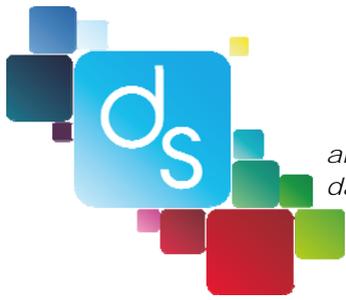
Bin R., G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (cur.) (2003), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino: Giappichelli.

Bonfiglio S. (2014), *Interpretazione costituzionale e cittadinanza inclusiva*, in *La cittadinanza europea*, n. 2, 27-43.

Carlassare L. (2008), *Relazione al convegno Il diritto alle Pari Opportunità a 60 anni dall'entrata in vigore della Carta costituzionale*, CSM, 24 ottobre 2008, disponibile su www.csm.it/retePO/pdf/LORENZA_CARLASSARE.pdf (consultato il 2 aprile 2015).

Carlassare L. (2003), *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 364 ss.

Caserta M., C. Garofalo, A. Pluchino, A. Rapisarda, S. Spagano (2012), *Democrazia a sorte*, Catania: Malcor.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Recensioni

D'Aloia A. (2002), *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova: Cedam.

D'Amico M. (2011), *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Torino: Giappichelli.

Falcone A. (2011), *Verso una democrazia paritaria. Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Milano: Giuffrè.

Ferrero G. (2009), *Contro il reato di immigrazione clandestina. Un'inutile, immorale, impraticabile minaccia*, Roma: Ediesse.

Holmes S., C.R. Sunstein (2000), *Il costo dei diritti*, Bologna: Il Mulino.

Maestri G. (2014 a), *I diritti ai "non cittadini" come fattore di sicurezza?*, in *Democrazia & Sicurezza*, n. 3.

Maestri G. (2014 b), *La delega al Governo in tema di "depenalizzazione" dell'immigrazione clandestina: riflessioni sulla sicurezza*, in *Democrazia & Sicurezza*, n. 2.

Onida V. (2009), *Le vie del mare e le vie della legge*, in *il Sole 24 Ore*, 19 maggio, 1 e 15.

Pace A (2010), *Dai diritti del cittadino ai diritti fondamentali dell'uomo*, in *Rivista AIC*, 2 luglio, www.rivistaaic.it (consultato il 2 aprile 2015).

Pace A (2009), *Libertà e diritti di libertà*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 17.

Pugiotto A. (2010), «Purché se ne vadano». *La tutela giurisdizionale (assente o carente) nei meccanismi di allontanamento dello straniero*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2009*, Napoli: Jovene, 333-394.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Recensioni

Sica G. (2013), *L'abolizione della circoscrizione Estero nelle proposte dei saggi del Presidente Napolitano*, in *Federalismi.it*, 10 luglio, www.federalismi.it (consultato il 2 aprile 2015).

Sintomer Y. (2009), *Il potere al popolo. Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa*, Bari: Dedalo.

Trucco L. (2013), *Contributo allo studio del diritto elettorale - I - Fondamenti teorici e profili normativi*, Torino: Giappichelli.

Trucco L. (2011), *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, Torino: Giappichelli.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Recensioni

M.L. Maniscalco (cur.), *Sahel in movimento. Nuove soggettività sociopolitiche tra globale e locale*, L'Harmattan Italia, Torino, 2014, pp. 300

Il nome Sahel deriva dal termine arabo “*sahil*”, che si può tradurre con “costa”, “riva del mare”. Con tale termine ci si riferisce generalmente alle regioni costiere, soprattutto del Nordafrica. In realtà, tale termine è utilizzato anche dalle popolazioni, soprattutto di Mali e Mauritania, per indicare una “direzione”, verso il Nord. Tale termine è usato anche per designare il confine del deserto, inteso come un “oceano di sabbia”. Sahel, dunque, come “riva del deserto” e non più “riva del mare”, ma anche come “direzione”.

Già dal termine (e dai suoi riferimenti) si può comprendere il significato di particolare “terra di mezzo” che ha questa regione, una vasta area che comprende nove stati, Mauritania, Mali, Burkina Faso, Niger, Ciad, Senegal, Sudan, Sud Sudan ed Eritrea. Una “cerniera” naturale che unisce due mondi, l’Africa bianca, perlopiù islamica, e l’Africa nera, prevalentemente cristiana. Per la verità, in letteratura, alcuni danno una visione più ampia alla regione del Sahel, altri invece più ristretta. Da parte sua, l’Unione Europea dà una definizione piuttosto circoscritta,



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Recensioni

identificando tre *core countries* (Mali, Niger e Mauritania), ossia quei paesi che sono direttamente coinvolti nelle vicende della regione.

Area immensa, dunque, che contiene alcuni tra i paesi con le peggiori condizioni di vita del continente (e di conseguenza, del mondo), con società caratterizzate da fragilità politica ed istituzionale di fondo, progressiva desertificazione (con conseguenti contrasti tra le popolazioni nomadi, dedite alla pastorizia e quelle sedentarie, dedite all'agricoltura), le cui conseguenze sono rese ancora più drammatiche da una insoddisfacente gestione del territorio, dal sottosviluppo e dalla crescita demografica. Area, inoltre, che presenta minacce incombenti come l'espansione jihadista, flussi migratori difficilmente controllabili e problemi per l'approvvigionamento idrico. In breve, un mix poco virtuoso che rende gli equilibri della regione piuttosto instabili e continuamente "rinegoziabili". Per questo motivo la Comunità internazionale guarda con attenzione alle vicende dell'area e la segue attraverso missioni e programmi mirati.

Il volume a cura di Maria Luisa Maniscalco, che nasce da una ricerca svolta nel 2013 nell'ambito di un accordo tra il CeMiSS (Centro Militare di Studi Strategici del Ministro della Difesa) ed il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Roma Tre, fotografa in maniera puntuale la situazione della regione, attraverso le sue diverse ramificazioni, di carattere economico, sociale, geo-politico e religioso.

Due sono le parti che lo compongono. La prima, a firma della stessa Maniscalco, fa un quadro esaustivo della regione descrivendone le tensioni tra modernità e tradizione, analizzando il ruolo della religione, ma al tempo stesso approfondendo le caratteristiche della società e l'instabilità politica di alcuni stati. La prima parte si conclude con un fo-



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Recensioni

cus sulle rivolte in Mali del 2012. La seconda parte, invece, riguarda in particolare le minacce della regione. Nel primo capitolo Pina Sodano analizza le crisi ambientali, i flussi di popolazioni ed i loro effetti sociali e politici; nel secondo, Valeria Rosato parla delle connessioni tra criminalità, terrorismo e strategie di sopravvivenza delle popolazioni; nel terzo, infine, Gabriele Moccia approfondisce gli intrecci legati agli interessi “esterni” alla regione.

Un libro da leggere, perché rappresenta un ottimo strumento per approfondire tutti gli scenari legati ad una delle regioni meno conosciute ed al tempo stesso potenzialmente più importanti del continente africano, in cui convergono, e si confrontano, spinte e dinamiche diverse.

Stefano Cera



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Recensioni

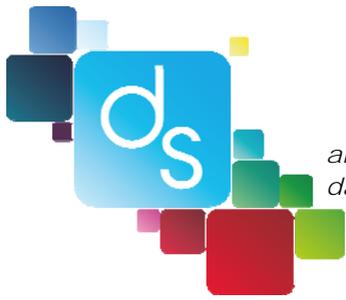
D. Pacelli, *Il senso del limite. Per un nuovo approccio di sociologia critica*, Carocci, Roma, 2013, pp. 174

Nel volume *Il senso del limite. Per un nuovo approccio di sociologia critica*, Donatella Pacelli-intende recuperare il significato sociologico del limite, attraverso le riflessioni che più esplicitamente lo hanno introdotto, al fine di cogliere gli aspetti più controversi della modernità.

Il percorso di analisi sul concetto del limite inizia, all'interno del testo di Pacelli, con delle considerazioni sul paradosso della cultura dell'illimitato e con il riconoscere che a fronte dell'illimitatezza della realtà è indispensabile per l'uomo porre e porsi dei limiti per acquisire coscienza di sé, ma anche per conoscere e poter comprendere l'ambiente circostante. Sin dalle prime pagine del testo, dunque, emerge con forza l'idea della necessità di una "cultura del limite" come unica via per l'acquisizione di una conoscenza e di una coscienza critica di sé, degli altri e della realtà.

Il problema del limite, come la stessa autrice sottolinea, occupa un posto di rilievo fra le questioni che ci permettono di «interrogare il pre-





anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Recensioni

sente e cogliere il significato assunto dalle scelte di azione e relazione di donne e uomini, come degli organismi sociali e politici» [p.11] e si rivela utile per riflettere sulla difficoltà di trovare modelli interpretativi adeguati alla crescente complessità delle società contemporanee e a sistemi sociali, culturali e politici che mostrano la tendenza a proiettarsi verso l'illimitato. L'«inesauribile dibattito sulla modernità» costituisce il terreno fertile per il delinearsi di una riflessione sul concetto di limite che si sviluppa lungo due traiettorie principali, chiaramente individuate da Pacelli: «il rapporto fra l'umano e le culture che nel tempo hanno favorito diverse possibilità di intervenire nell'ambiente e modificarlo, e le conseguenze dell'assenza del limite sulle capacità critiche degli individui e su ciò che essi inseguono come progresso» [p.45].

La ricerca del "senso del limite" attraverso l'esplorazione delle dimensioni della conoscenza, del progresso, della cultura, del potere e della libertà rappresenta un primo passo lungo il percorso di costruzione di una sociologia critica attenta alle «trasformazioni avviate dalla modernizzazione» e impegnata in un'analisi «delle ricadute di questa sulla dimensione soggettiva e oggettiva dello stare insieme e sui modelli culturali che la supportano» [p.45].

Nel libro di Pacelli prende forma l'esigenza di costruire una "sociologia del limite" che consideri l'impatto dei processi della globalizzazione e della tardo-modernità sulla sfera culturale e su quella politica, ma anche sulla costruzione dell'identità individuale, sulla vita relazionale, sulla percezione della dimensione spazio-temporale e sulle esperienze in essa realizzabili con l'intervento e la complicità della tecnologia.

Il tempo e lo spazio, inoltre, rappresentano non soltanto le coordinate dell'agire individuale e collettivo, ma anche quelle del complesso discor-



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Recensioni

so sul limite, poiché è rispetto ad esse e all'interno di esse che il concetto di limite acquista significato. Tuttavia, mentre nella sociologia classica l'esperienza umana si compie nel tempo e le dinamiche relazionali si collocano in un luogo circoscritto che ne costituisce il contesto, nella sociologia contemporanea è necessario fare i conti con il processo di ridefinizione che ha investito proprio le categorie dello spazio e del tempo. Sotto la spinta della globalizzazione, dell'intensificazione dei processi comunicativi e della crescente frammentazione sociale, infatti, sempre più le dimensioni dell'agire si sono ricostituite lungo un arco spazio-temporale indefinito.

Il rifiuto da parte dell'uomo postmoderno della propria finitezza e il suo «bisogno di altrove» hanno innescato un processo di “deteritorializzazione” che investe la dimensione fisica dei luoghi (e quindi lo spazio), la dimensione esistenziale (e quindi l'identità) e la dimensione simbolica (e quindi la cultura). «In una società in cui la mobilità geografica, lavorativa e affettiva fa sì che anche le identità, al pari delle carriere e dello stile di vita, devono essere continuamente rielaborate, il desiderio di legami sentimentali di cui parla Elias si scontra con il timore di rimanere imprigionati in relazioni stabili e iscritte a un destino coatto» [p.73].

Il progressivo spostamento delle frontiere naturali, la “colonizzazione del tempo” e l'abbattimento dei limiti conoscitivi hanno favorito la messa al bando della cultura del limite, lo smarrimento della consapevolezza della limitatezza umana e il progressivo delinarsi di contesti di «desocializzazione e de-moralizzazione». Il “male dell'infinito” di cui parla Durkheim è divenuto la caratteristica dell'individuo moderno, ma ha anche contribuito a mettere in luce il fatto che il limite assolve all'importante funzione di circoscrivere lo spazio entro il quale verificare



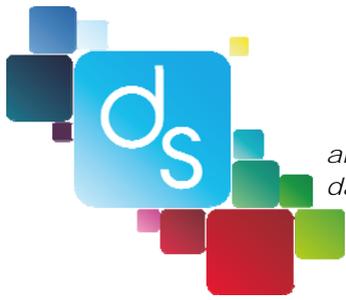
anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Recensioni

i risultati delle proprie azioni consentendo, in tal modo, di mantenere il controllo su di esse. È così che si delinea il “paradosso della globalizzazione”, riconducibile al suo dividersi tra il bisogno di eliminare ogni confine e quello di ristabilirne di nuovi al fine di riprendere il controllo sulla realtà.

La trattazione sociologica sul limite, all'interno del testo di Pacelli, viene estesa al terreno delle relazioni sociali e trova uno spazio elettivo nella riflessione di Simmel, il quale concepisce il limite come «un fatto sociologico che si forma spazialmente» e pone «l'autolimitazione come premessa e condizione per la configurazione dell'intersoggettività e la definizione della relazione in qualsivoglia contesto storico-culturale» [p.68]. A tal proposito scrive Pacelli: «Il limite irrompe in tutti i rapporti tra individui e anche tra l'individuo e il gruppo in cui egli entra, incontrando una serie di diritti e doveri che regolano la sua partecipazione alla vita di gruppo e altre dinamiche che definiscono il livello di accettazione da parte degli altri» [p.70]. E aggiunge che è proprio l'esperienza intersoggettiva «con il suo dinamismo e la sua intensità la vera artefice della definizione di limiti e confini, stabiliti dai rapporti di sopra e sott'ordinazione, ma non solo. Tutte le forme di relazione *ego alter* richiamano infatti un sistema di limiti, anche conoscitivi, in quanto la conoscenza dell'altro è sempre più spesso confinata all'immagine prodotta da società altamente complesse e dense di regole diversamente avvertite e di differenti declinazioni di libertà» [p.69]. Nel momento in cui, al cospetto di una realtà potenzialmente illimitata, emerge la necessità di definire dei limiti per giungere a una adeguata conoscenza di sé e degli altri, l'idea di limite si incontra con «il valore normativo della cultura» [p.28] e con la capacità dei modelli culturali e linguistici di delimitare



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Recensioni

spazi fisici e simbolici e di fornirci le coordinate per orientarci nei processi di scambio dei significati e di costruzione della società.

L'analisi sul "senso del limite" proposta da Pacelli prosegue analizzando lo «stringente» [p.92] legame che intercorre tra limite e libertà, soprattutto all'interno di un discorso relativo alla dimensione del potere che, secondo l'autrice, viene compiutamente tematizzato da Montesquieu [p.93] nel riferimento alla libertà politica. La libertà, infatti, sottolinea Montesquieu «è garantita da leggi che consentono il pluralismo e rendono possibile la convivenza tra gli uomini grazie a una struttura separata e limitata del potere» [p.94]. La cultura del limite – definita da Montesquieu come l'unica "veramente umana" – costituisce un passaggio fondamentale «per l'affermazione della libertà come idea e come prassi», tuttavia, nella contemporaneità «incontra un immaginario di libertà dai contorni indefiniti» [p.100].

In conclusione, appare evidente, sin dalle prime pagine del testo di Pacelli, che la riflessione sul concetto di limite può essere una via per restituire alla sociologia il compito di analizzare criticamente il mondo in cui viviamo, ma anche un modo per costruire una "cultura del limite" capace di contrastare quella cultura dell'illimitato, figlia della contemporaneità, che si è rivelata «prevaricatrice nei confronti dell'alterità e, per ciò stesso, incapace di offrire nuovi orizzonti alla convivenza umana» [p.37].

Santina Musolino

(Dottoranda in Scienze politiche – Studi di genere)

