

The rule of law crisis and democratic backsliding in the EU

Open questions
and outstanding challenges

Edited by

Luca Pantaleo and Marco Sidi



Giappichelli

The rule of law crisis and democratic backsliding in the EU

Open questions and outstanding challenges



The rule of law crisis and democratic backsliding in the EU

Open questions
and outstanding challenges

Edited by

Luca Pantaleo and Marco Siddi



Giappichelli

© Copyright 2025 – G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-2960-1

ISBN/EAN 979-12-211-6213-4 (ebook)

Il presente volume è pubblicato nell'ambito del progetto di ricerca "The rule of law crisis and democratic backsliding in the European Union. Domestic and international implications" CUP F73C22001400007 interamente finanziato dalla Fondazione di Sardegna.



**Fondazione
di Sardegna**



G. Giappichelli Editore



Questo libro è stato stampato su
carta certificata, riciclabile al 100%



Stampa: LegoDigit s.r.l. - Lavis (TN)

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

INDICE

	<i>pag.</i>
INTRODUCTION	XIII
<i>Luca Pantaleo and Marco Siddi</i>	

INTEGRAZIONE DEI/LLE MIGRANTI E STATO DI DIRITTO

Angela Taraborrelli

1. Il modello di integrazione civica dei migranti	1
2. Il modello di integrazione civica in Italia: l'“Accordo di integrazione”	3
3. L'Accordo di integrazione e lo stato di diritto: l'aderenza al diritto della Ue	5
3.1. Il concetto di “integrazione” in Italia	6
3.2. Le conoscenze richieste	7
3.3. La Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione	10
3. L'Accordo di integrazione e lo stato di diritto: il principio di non discriminazione	16
4. Osservazioni conclusive	20
Riferimenti bibliografici	24

DEMOCRATIC BACKSLIDING IN THE EUROPEAN UNION

Marco Siddi and Barbara Gaweda

1. Introduction	27
2. Conceptualising the crisis of democracy: illiberalism, populism, unpolitics and democratic backsliding	28
3. Case studies of democratic backsliding	32
4. Hungary, the EU's “Frankenstate”	33
5. Poland, the former “poster child” of democratization	35
6. Democratic backsliding à la italienne	39
7. Concluding remarks: more democratic backsliding in the EU?	41
Bibliography	43

A CRUMBLING “CORDON SANITAIRE”: THE RISE
AND NORMALISATION OF FAR-RIGHT PARTIES
AT THE EUROPEAN UNION LEVEL

Manuel Müller

1. The far right at the European level	49
2. European Parliament: The EPP’s openness to the right	52
3. European Commission: Few far-right commissioners – but a vice-president	56
4. Council: Shying away from confrontation	57
5. Conclusion: EU consensualism gradually normalising the far right	59
Bibliography	60

THE EUROPEAN UNION AND THE WAR OF AGGRESSION
IN UKRAINE: AN INSPIRING SOLIDARITY
IN THE FIELD OF DEFENCE?

Anne Hamonic

1. Introduction – Solidarity, a possible inspiration for the rule of law	63
2. A new test of solidarity triggered by the war of aggression in Ukraine, in the specific field of defence	66
2.1. The multifaceted nature of solidarity	66
2.2. The specific features of defence in EU law	69
2.3. The inevitable acceleration of solidarity in the face of the war in Ukraine	71
3. Solidarity in support of Ukraine, a source of innovation in military matters within the framework of the Union’s external action	72
3.1. A bold use of CFSP instruments to demonstrate the Union’s solidarity with Ukraine	72
3.1.1. Operational solidarity facilitated by the “delocalisation” of EUMAM Ukraine	72
3.1.2. A financial solidarity supported by a constructive use of the European Peace Facility (EPF)	74
3.2. Effective intergovernmental cooperation demonstrating the solidarity between Member States	76
3.2.1. A decision-making process doubly marked by solidarity between Member States	77
3.2.2. Instruments strengthening financial solidarity between Member States	79

	<i>pag.</i>
4. Solidarity for the strategic autonomy of the Union, a vector for the development of the military capabilities through internal policies	81
4.1. An accelerated mobilisation of internal policies to enhance solidarity within the Union in a context of emergency	82
4.1.1. The proliferation of instruments promoting cooperation in the development of defence capabilities	82
4.1.2. The trivialisation of the Community method in the field of defence	85
4.2. The challenge of long-term solidarity in the field of defence	87
4.2.1. For greater convergence between the EU institutions	87
4.2.2. For an ambitious comprehensive and integrated approach	91
5. Concluding remarks	94

THE EU'S CONTRIBUTION TO UKRAINE'S RECONSTRUCTION:
THE LEGALITY OF THE WINDFALL TAX ON
THE EXTRAORDINARY REVENUE GENERATED BY
THE IMMOBILISED ASSETS AND RESERVES OF
THE RUSSIAN CENTRAL BANK

Sara Poli

1. Introduction	97
2. The Ukraine Facility and the possibility to use the revenues generated by the immobilised assets and reserves of the Central Bank of Russia	99
3. Supporting Ukraine's reconstruction: different legal options and their limits	101
4. The legislative choices made by Canada and the United States on Ukraine's reconstruction: an overview	104
5. The EU's windfall tax on the extraordinary revenues generated by the immobilized assets of Central Bank of Russia as an instrument to support Ukraine's self defence, recovery and reconstruction	106
6. An assessment of the EU's windfall tax: a legal but limited instrument to ensure Ukraine's reconstruction in line with the international rule of law	109
7. The EU and G7 countries' contributions to Ukraine's reconstruction: a coordinated effort through the Ukraine Loan Cooperation Mechanism	111
8. Conclusions	112

THE JUDICIALISATION OF (INTERNATIONAL) POLITICS:
THE CONTRIBUTION OF THE EU TO THE ADVANCEMENT
OF THE INTERNATIONAL RULE OF LAW IN LIGHT
OF THE WAR IN UKRAINE

Luca Pantaleo and Beatrice Sanna

1. Introduction	115
2. What is the judicialization of politics, and how it applies in the international context	116
3. The judicialization of politics in the context of the Russian war of aggression in Ukraine	120
4. The judicialiation of the Russian aggression against Ukraine: an appraisal	128
5. The role of the EU: where do we currently stand?	130
6. Concluding remarks	131

RULE OF LAW BACKSLIDING IN EUROPA: RIFLESSI
NELLA SFERA DELLA BIOPOLITICA E DEL BIODIRITTO

Alessandra Pisu

1. Diritti fondamentali, Stato di diritto e democrazia	133
2. <i>Rule of law backsliding</i> in Europa e crisi della democrazia in Italia: chi decide sul corpo umano?	137
3. L'attacco globale ai diritti riproduttivi: la questione dell'aborto	141
3.1. Segue. Genitorialità delle minoranze LGBTI+ e <i>status filiationis</i> dei nati da tecniche "controverse" di procreazione medicalmente assistita	147
4. Il diritto all'autodeterminazione nel fine vita: il caso dell'ungherese <i>Karsai</i> alla Corte Edu e gli ultimi approdi della Corte costituzionale italiana	155
5. Conclusioni	161

TECHNOLOGICAL REVOLUTION, DEMOCRATIC CRISIS,
AND NEW FORMS OF PARTICIPATION

Massimo Farina

1. Challenges and opportunities for democracy in the digital age: a brief introductory overview	163
---	-----

	<i>pag.</i>
2. The potential of technology for democratic renewal	167
3. Case studies: successes and failures of democratic technologies	168
3.1. The Estonian model: an example of advanced e-democracy	168
3.2. Iceland and the constitutional revision: a disappointed hope	170
3.3. “Arab Spring”: the ambivalent role of social media in mobilisation and democratisation processes	171
3.4. The German pirate party and “liquid democracy”: limits and criticisms of a digital participatory model	172
3.5. The vTaiwan project: an innovative model of digital participation in Public governance	173
4. The role of the European Union in promoting digital democracy and the rule of law	174
5. Conclusions	177
Bibliography	178

INTEGRAZIONE DEI/LLE MIGRANTI E STATO DI DIRITTO

*Angela Taraborrelli**

SOMMARIO: 1. Il modello di integrazione civica dei migranti. – 2. Il modello di integrazione civica in Italia: l’“Accordo di integrazione”. – 3. L’Accordo di integrazione italiano e lo stato di diritto: l’aderenza al diritto della Ue. – 3.1. Il concetto di “integrazione” in Italia. – 3.2. Le conoscenze richieste. – 3.3. La Carta dei valori della cittadinanza e dell’integrazione. – 4. L’Accordo di integrazione e lo stato di diritto: il principio di non discriminazione. – 5. Osservazioni conclusive. – Riferimenti bibliografici.

1. Il modello di integrazione civica dei migranti

A partire dalla fine degli anni Novanta alcuni Stati europei hanno cominciato ad introdurre requisiti di integrazione civica, ossia la padronanza della lingua e la conoscenza della storia e della cultura politica del paese ricevente nonché l’adesione ai valori liberali e democratici¹, come condizioni per l’acquisizione della cittadinanza². Tale “svolta civica” ha suscitato un ampio dibattito che dimostra un persistente disaccordo nel valutare il nuovo modello di integrazione³. Alcuni manifestano un’opposizione netta alla sua introduzione,

* Professoressa associata in Filosofia politica.

¹ S.W. Goodman, *Integration Requirements for Integration’s Sake? Identifying, Categorising and Comparing Civic Integration Policies*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36, 5, 2010, pp. 753-772.

² See S.W. Goodman, *Immigration and Membership politics in Western Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014; C. Joppke, *Civic Integration in Western Europe: Three Debates*, in *West European Politics*, 40, 6, 2017, pp. 1153-1176.

³ See S.W. Goodman, *Fortifying Citizenship: Policy Strategies for Civic Integration in Western Europe*, in *World Politics*, 64, 4, 2012, pp. 659-698; S.W. Goodman, *Immigration and Membership politics in Western Europe*, cit.; E. Guild, *Immigration Law in the European Community*, Brill Nijhoff, Leiden, 2001; E. Guild-M. Grundler, *The EU Visa Policy: To Deter and to Facilitate*, in E.L. Tsourdi (a cura di), *Research Handbook on EU Migration and Asylum Law*, Edward Elgar, Brussels, 2022, pp. 391-407; K.K. Jensen-P. Mouritsen, *Nationalism*

respingendo l'idea che gli stranieri e le straniere debbano essere "sottoposti a test" per acquisire la cittadinanza di un paese⁴. Altri lo criticano vedendo in esso una forma di "nuovo paternalismo", basato sull'assunto implicito che gli stranieri siano "carenti", ossia privi di specifiche competenze, e che pertanto necessitino di essere guidati e supervisionati per raggiungere una maturità civica e politica adeguata.

Alcuni perché contrari alla concezione di cittadinanza che presuppone, considerata più come un premio o uno status da guadagnare e da meritare, piuttosto che come un diritto che lo Stato dovrebbe garantire a tutti/e; altri, infine, perché lo considerano una forma di nazionalismo escludente o di neo-assimilazionismo culturale.

Vi sono poi coloro che sollevano dubbi sugli effetti dell'applicazione di tale modello sostenendo che, contrariamente agli obiettivi dichiarati – ossia l'acquisizione di conoscenze e competenze che permettano un adeguato livello di autonomia e di partecipazione attiva alla vita pubblica della società ricevente – servirebbe più a regolare i flussi migratori che a integrare i migranti e, di fatto, finirebbe per discriminare determinate categorie di migranti, soprattutto le più vulnerabili come gli anziani, le persone con scarsa istruzione, le donne svantaggiate e gli individui traumatizzati.

Altri autori e autrici, pur non rigettando il modello in sé, mettono in discussione la sua compatibilità con i principi liberali, evidenziandone alcuni aspetti sotto questo profilo problematici. Tra questi, l'obbligatorietà dei corsi e dei test, che potrebbe trasformare le buone intenzioni di salvaguardare le società liberali in una contraddittoria forma di «liberalismo repressivo» o di «liberalismo illiberale»⁵. Illiberali sarebbero alcuni contenuti dei corsi e dei test, a partire dal presupposto che uno Stato liberale possa «solo regolare il comportamento esterno delle persone, non le loro motivazioni interne»⁶ e che, pertanto, i test non dovrebbero valutare la moralità dei partecipanti, né la loro disponibi-

in a Liberal Register: Beyond the 'Paradox of Universalism', in *British Journal of Political Science*, 49, 3, 2017, pp. 837-856; C. Joppke, *Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe*, in *West European Politics*, 30, 1, 2007, pp. 1-22; C. Joppke, *Civic Integration in Western Europe: Three Debates*, cit.; P. Mouritsen-K. Jensen-S. Larin, *Introduction: Theorizing the Civic Turn in European Integration Policies*, in *Ethnicities*, 19, 4, 2019, pp. 595-613; A. Taraborrelli, *Migrazione e integrazione. Il nuovo paradigma dell'integrazione civica*, in *Iride. Filosofia e discussione pubblica*, 1, 2019, pp. 95-114.

⁴D. Kostakopoulou, *The Anatomy of Civic Integration*, in *Modern Law Review*, 73, 6, 2010, pp. 933-958.

⁵C. Joppke, *How liberal are citizenship tests?*, in R. Bauböck-C. Joppke (a cura di), *How liberal are citizenship tests?*, EUI working papers RSCAS, 41, 2001, p. 2.

⁶C. Joppke-E. Morawska, *Toward Assimilation and Citizenship. Immigrants in Liberal Nations-States*, Palgrave, London, 2014, p. 25.

lità a credere in valori comuni, tanto meno, «prescrivere concezioni sostanziali su ‘ciò che è buono’»⁷. Di qui il dibattito su quando e come gli Stati liberali possano giustificare l'acculturazione civica degli immigrati e fino a che punto sia legittimo richiedere o promuovere specifiche conoscenze politiche, culturali o storiche, l'impegno partecipativo, determinate pratiche familiari e di genere, o l'adesione a certi "valori".

All'interno di questo contesto, con il presente contributo intendo limitarmi a individuare le forme legittime e illegittime di condizionalità all'acquisizione della cittadinanza e, in particolare, di verificare se il modello di integrazione civica adottato in Italia sia compatibile con lo stato di diritto.

Come è noto, la *Commissione di Venezia* ha individuato gli elementi fondanti dello stato di diritto ed ha elaborato una *Rule of Law Check List* (2016) quale strumento per valutarne il grado di rispetto nelle varie comunità statali. Riguardo al parametro che qui ci interessa, ossia quello della *Legalità*, nel sotto-paragrafo 3. intitolato *Relazione tra legge internazionale e legge nazionale*, si chiede: «L'ordinamento giuridico interno garantisce che lo Stato rispetti gli obblighi vincolanti previsti dal diritto internazionale?» e, in particolare, «Garantisce il rispetto del diritto internazionale dei diritti umani, comprese le decisioni vincolanti dei tribunali internazionali?»⁸.

Partendo dalla definizione di stato di diritto presente in questo documento, cercherò di valutare se il modello di integrazione civica adottato in Italia rispetti lo stato di diritto per quanto concerne l'osservanza degli obblighi internazionali, con particolare riguardo alla protezione dei diritti fondamentali e al rispetto del principio di non discriminazione.

2. Il modello di integrazione civica in Italia: l'“Accordo di integrazione”

In Italia, si riscontrano diversi casi che possono essere considerati applicazioni del modello di integrazione civica dei migranti. Il primo riguarda i richiedenti l'acquisizione della cittadinanza; il secondo riguarda i titolari di pro-

⁷ R. Oers van, *Deserving Citizenship*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2014, p. 25.

⁸ *Rule of Law Checklist*, CDL-AD(2016)007-e, adottata dalla *Commissione di Venezia*, Venezia, 11-12 marzo 2016, p. 19. Ufficialmente *Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto* di cui fanno parte soggetti indipendenti provenienti da diverse nazioni, esperti in diritto costituzionale (https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf). La *Commissione* ha individuato cinque elementi fondamentali dello stato di diritto: legalità, certezza del diritto, prevenzione dall'abuso di potere, eguaglianza di fronte alla legge e non discriminazione, accesso alla giustizia. (ultimo accesso: 16 marzo 2025).

tezione internazionale e di permesso di soggiorno Ue di lungo periodo⁹; infine, il terzo concerne l'ottenimento del permesso di soggiorno di durata almeno annuale.

La Legge 1° dicembre 2018, n. 132 lega l'ottenimento della cittadinanza italiana per residenza al possesso del livello B1 in lingua italiana¹⁰, in conformità con quanto previsto dal *Quadro comune europeo di riferimento per le lingue* (Qcer) (2001). Dal 2021 è stato introdotto un questionario per chi abbia fatto istanza di cittadinanza per residenza¹¹ nel quale al/candidato/a viene chiesto di rispondere a venti domande, per verificare se possiede una «conoscenza sufficiente» dell'Italia, dell'italiano e dei suoi valori democratici. In effetti, si tratta di autocertificare la conoscenza della «struttura politica ed amministrativa dell'Italia», della «Costituzione italiana nei suoi principi generali» e le leggi italiane e di impegnarsi a «rispettare le regole di convivenza civile dell'ordinamento italiano»¹².

Per quanto concerne i titolari di protezione internazionale, nel quadro del *Piano nazionale di integrazione per i titolari di protezione internazionale* introdotto nell'ottobre 2017, è stato previsto l'obbligo di frequentare corsi di lingua italiana nei centri di accoglienza dove è richiesto che vengano somministrati test iniziali per valutare il livello di alfabetizzazione e le competenze linguistiche dei beneficiari di protezione internazionale, al fine di definire le modalità di insegnamento più idonee e personalizzate per ciascun soggetto. Inoltre, si invitano i centri «ad adottare misure per migliorare e semplificare la partecipazione, inclusa la previsione di incentivi collegati a percorsi di inclusione socio-lavorativa e di penalità economiche»¹³. Il rilascio del permesso di

⁹ *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (Tui)*, d.lgs. n. 2. 286/1998, art. 2-bis: «Il rilascio del permesso di soggiorno Ue per soggiornanti di lungo periodo è subordinato al superamento, da parte del richiedente, di un test di conoscenza della lingua italiana, le cui modalità di svolgimento sono determinate con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca».

¹⁰ Si può presentare almeno uno dei seguenti titoli attestanti la conoscenza della lingua italiana: certificazione del livello linguistico B1 del Qcer; titolo di studio rilasciato da un Istituto riconosciuto dal Ministero dell'Università e della Ricerca; accordo di integrazione; permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo.

¹¹ Ai sensi dell'art. 9, legge n. 91/1992.

¹² Il questionario introdotto nel 2021 è composto da 20 domande, che riguardano una serie di argomenti, tra cui: la conoscenza della lingua italiana; la conoscenza della storia e della cultura italiana; la conoscenza della Costituzione italiana; la conoscenza dei diritti e dei doveri dei cittadini italiani. https://prefettura.interno.gov.it/sites/default/files/42/2023-12/questionario_citadinanza.pdf (ultimo accesso: 16 marzo 2025).

¹³ *Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale*, p. 20. Il Piano

soggiorno Ue per soggiornanti di lungo periodo, destinato agli stranieri che risiedono stabilmente nel territorio nazionale, è subordinato al superamento, da parte del richiedente, di un test di conoscenza della lingua italiana¹⁴.

Infine, ai fini dell'ottenimento del *permesso di soggiorno*, il caso di cui mi occuperò, lo/a straniero/a di età superiore ai sedici anni che entri in Italia per la prima volta e presenti istanza di rilascio del permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno, è tenuto/a sottoscrivere l'*Accordo di integrazione* (noto anche come permesso di soggiorno a "punti") introdotto dalla legge sulla sicurezza (legge n. 94/2009)¹⁵ e reso operativo con l'adozione del relativo Regolamento di attuazione (d.p.r. 14 settembre 2011, n. 179)¹⁶. Con tale accordo il/la richiedente si impegna ad acquisire un livello adeguato di conoscenza della lingua italiana, nonché una sufficiente conoscenza dei principi fondamentali della Costituzione della Repubblica, della cultura civica e della vita civile in Italia. Una volta sottoscritto l'*Accordo*¹⁷, il/la firmatario/a ha a disposizione un periodo di due anni di tempo per conseguire un determinato numero di crediti attraverso la dimostrazione della conoscenza della lingua italiana parlata (livello A2 del Qcer), la conoscenza della vita civile in Italia nonché la «dichiarazione di aderenza» alla *Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione* e, nel caso, l'adempimento degli obblighi scolastici per i figli. Lo Stato mette a disposizione degli stranieri corsi di lingua gratuiti e sessioni informative e formative riguardanti la vita in Italia e l'educazione civica. La perdita integrale dei crediti comporta la revoca del titolo di soggiorno e l'espulsione amministrativa dello straniero.

3. *L'Accordo di integrazione e lo stato di diritto: l'aderenza al diritto della Ue*

In questa sezione procederò ad analizzare la compatibilità dell'*Accordo di integrazione* con i principi dello stato di diritto, verificando la sua conformità alla normativa nazionale e agli obblighi internazionali. In particolare, esami-

prevede che coloro ai quali sia riconosciuta la protezione internazionale, si impegnino a imparare la lingua italiana, condividere i valori della Costituzione italiana, rispettare le leggi, partecipare alla vita economica, sociale e culturale del territorio in cui vivono; la Repubblica si impegna ad assicurare l'uguaglianza e la pari dignità, la libertà di religione, l'accesso all'istruzione e alla formazione, interventi diretti a facilitare l'inclusione nella società.

¹⁴ *Legge sulla sicurezza* (legge n. 94/2009), art. 1, comma 22, lett. i).

¹⁵ Nel 2011 la *Legge sulla sicurezza* ha introdotto nel Tui l'art. 4-bis (*Accordo di integrazione*). <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2009/07/24/009G0096/sg> (ultimo accesso: 26 ottobre 2024).

¹⁶ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2011/11/11/011G0221/sg>.

¹⁷ Presso l'Ufficio immigrazione o la Questura.

nerò la sua coerenza con la definizione di *integrazione*, nonché con i *requisiti stabiliti*, quali la padronanza della lingua, la conoscenza della vita civile in Italia e l'adesione alla *Carta dei valori*. L'analisi si concentrerà esclusivamente sul diritto dell'Unione europea, in quanto costituisce la fonte normativa di riferimento più pertinente per il tema oggetto di studio nel presente saggio.

Infatti, come è stato osservato, nonostante il contributo fondamentale del diritto internazionale, «gli strumenti internazionali relativi ai rifugiati e ai diritti umani non forniscono, né singolarmente né collettivamente, un quadro normativo esaustivo per lo sviluppo di politiche nazionali di integrazione»¹⁸. Il diritto internazionale non prevede infatti un *diritto* generale all'integrazione né un obbligo per gli Stati di agevolare tale processo, se non nella misura stabilita dall'art. 34 della *Convenzione sullo status dei rifugiati* del 1951¹⁹. Inoltre, i diritti relativi all'integrazione dei migranti nel contesto del diritto internazionale sono frammentari e differiscono in base allo status giuridico degli stessi che può variare a seconda che si tratti di rifugiati, lavoratori migranti o familiari di questi ultimi, nonché di individui appartenenti a specifiche categorie vulnerabili (donne, bambini o membri di gruppi etnici minoritari). Nel contesto del diritto internazionale dei rifugiati, la mancanza di un organismo di monitoraggio competente per la Convenzione del 1951 ha comportato uno sviluppo normativo limitato in relazione all'art. 34.

3.1. Il concetto di “integrazione” in Italia

Nel 2004, il *Programma dell'Aia* ha adottato i *Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy (CBP)*²⁰ i quali, pur non avendo natura vincolante, delineano i principi fondamentali dell'approccio dell'Unione all'integrazione. Questi principi hanno fornito di fatto «una prima definizione di ciò che intendiamo per integrazione nell'Ue»²¹, interpretata come un «processo dinamico e bilaterale di adeguamento reciproco da parte di tutti gli immigrati e di tutti i residenti della Ue» (*CBP 1*).

¹⁸ C. Murphy, *Immigration, Integration, and the Law. The Intersection of Domestic, EU and International Legal Regimes*, Routledge, London-New York, 2013, p. 123.

¹⁹ Art. 34 – Naturalizzazione: «Gli Stati Contraenti facilitano, entro i limiti del possibile, l'assimilazione e la naturalizzazione dei rifugiati. Essi si sforzano in particolare di accelerare la procedura di naturalizzazione e di ridurre, per quanto possibile, le tasse e le spese della procedura».

²⁰ Justice and Home Affairs Council Conclusions, *Common Basic Principles on Immigrant Integration*, Council Document 14615/04; Bruxelles, 19 novembre 2004.

²¹ S. Pratt, *Immigration, Integration and Citizenship: Latest Developments and the EU's Role*, in S. Carrera (a cura di), *The Nexus Between Immigration, Integration and Citizenship in the EU*, CEPS Challenge Papers, 10, 2, 2006, pp. 10-13.

Il concetto di «integrazione» è stato introdotto per la prima volta in Italia con la *Legge sulla sicurezza* del 2009, dove viene definito come «quel processo finalizzato a promuovere la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri, nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione italiana, con il reciproco impegno a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società»²². Tale definizione rispecchia sostanzialmente quella adottata a livello europeo, poiché anch'essa concepisce l'integrazione come processo piuttosto che come un risultato finale, di natura bilaterale, ossia implicante un impegno reciproco, e multidimensionale, riguardante i vari ambiti della vita sociale, economica e culturale.

3.2. Le conoscenze richieste

L'art. 2 del *Regolamento concernente la disciplina dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato* stabilisce che, all'atto della sottoscrizione, lo/la straniero/a si impegna a:

a) acquisire un livello adeguato di conoscenza della lingua italiana parlata equivalente almeno al livello A2 di cui al quadro comune europeo di riferimento per le lingue emanato dal Consiglio d'Europa;

b) acquisire una sufficiente conoscenza dei principi fondamentali della Costituzione della Repubblica e dell'organizzazione e funzionamento delle istituzioni pubbliche in Italia;

c) acquisire una sufficiente conoscenza della vita civile in Italia, con particolare riferimento ai settori della sanità, della scuola, dei servizi sociali, del lavoro e agli obblighi fiscali;

d) garantire l'adempimento dell'obbligo di istruzione da parte dei figli minori.

Tali richieste potrebbero configurarsi come obblighi di risultato, il cui mancato adempimento comporta conseguenze di natura coercitiva, e per tale motivo sono da considerarsi particolarmente gravose²³. Tuttavia, la richiesta

²² *Legge sulla sicurezza* (legge n. 94/2009), art. 4-bis. Nel *Piano di integrazione nazionale dei titolari di protezione internazionale* del 2017 si assume la seguente definizione di integrazione: «un processo complesso che parte dalla prima accoglienza e ha come obiettivo il raggiungimento dell'autonomia personale» (p. 9). (ultimo accesso: 2 gennaio 2025).

²³ Benché si tratti di requisiti esigenti, tuttavia, l'art. 8 chiarisce che «Non si fa luogo alla stipula dell'accordo ai fini del rilascio del permesso di soggiorno e, se stipulato, questo si intende adempiuto, qualora lo straniero sia affetto da patologie o da disabilità tali da limitare gravemente l'autosufficienza o da determinare gravi difficoltà di apprendimento linguistico e culturale, attestati mediante una certificazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da

di cui al punto a) relativa alla conoscenza della lingua, risulta conforme ai *Common Basic Principles*, i quali sottolineano che «la conoscenza di base della lingua, della storia e delle istituzioni della società ospitante è indispensabile per l'integrazione» (CBP 4) e che «gli sforzi nel campo dell'istruzione sono fondamentali per preparare gli immigrati» (CBP 5). Inoltre, la richiesta di un livello adeguato di competenza linguistica è coerente con le raccomandazioni contenute nella *Final Report* degli *European Modules on Migrant Integration* del 2014 (EMMI), che evidenzia come un buon livello di competenza linguistica possa favorire una maggiore autonomia e indipendenza dei migranti, contribuire a una maggiore coesione sociale e migliorare le opportunità occupazionali. A ciò si aggiunge il fatto che la competenza linguistica dei genitori possa generare vantaggi educativi per migranti di “seconda generazione”²⁴.

Per quanto riguarda le richieste al punto b) e c), come chiaramente esposto nelle *Linee guida per la progettazione della sessione di formazione civica e di informazione*²⁵, previste dall'*Accordo di integrazione*, i contenuti dei corsi riguardano principalmente le informazioni relative ai diritti e ai doveri degli stranieri in Italia, le facoltà e gli obblighi connessi al soggiorno, nonché i diritti e i doveri reciproci dei coniugi e i doveri dei genitori verso i figli, in conformità con l'ordinamento giuridico italiano, con particolare riferimento all'obbligo di istruzione. Tali corsi hanno l'obiettivo di fornire allo/a straniero/a informazioni sia sulle principali iniziative a sostegno del processo di integrazione, sia sulla normativa di riferimento in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Inoltre, mirano a far conoscere la vita civile in Italia, offrendo indicazioni pratiche riguardanti sanità, scuola, servizi sociali, lavoro, e obblighi fiscali, al fine di facilitare l'inserimento sociale e lavorativo del/la migrante nel contesto italiano.

La sessione di formazione ha una durata di dieci ore, è obbligatoria, gratuita e viene condotta nella lingua scelta dal/la migrante²⁶.

Il carattere obbligatorio dei corsi, che potrebbe sollevare dubbi in ordine alla sua compatibilità con i principi liberali, appare tuttavia conforme alle raccomandazioni fornite agli Stati membri della Ue (EMMI) che invitano a introdurre misure incentivanti per favorire il completamento dei corsi introduttivi e

un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale». Non sembra previsto il caso di stranieri o straniere analfabeti.

²⁴ European Commission, DG Home, *European Modules on Migrant Integration*, Final Report, 2014, p. 9.

²⁵ Ministero dell'Università e della Ricerca, *Linee guida per la progettazione della sessione di formazione civica e di informazione*, di cui all'art. 3 del d.p.r. n. 179/2011. Indicazioni per la declinazione delle conoscenze di cui all'art. 2, comma 4, lett. b) e c) del d.p.r. n. 179/2011.

²⁶ Il Mur offre moduli formativi in 19 lingue.

linguistici²⁷. È opportuno, inoltre, osservare, che in alcuni paesi europei è previsto l'obbligo legale per specifici gruppi di migranti a partecipare a tali corsi, condizionando la loro frequenza all'accesso a prestazioni sociali.

Per quanto riguarda i contenuti dei corsi introduttivi di orientamento civico, criticati da alcuni come espressione di tendenze neo-assimilazioniste, se non addirittura disciplinanti e razziste, risultano coerenti con gli obiettivi degli *EMMI*, anzi, non sembrano presentare gli stessi presupposti paternalistici. Infatti, nei *Moduli* non solo si afferma che i corsi «possono contribuire a far coincidere le aspettative dei migranti con quelle delle società di accoglienza, fornendo conoscenze, comprensione e approfondimenti sulla vita nello Stato membro»; ma anche che si propongono principalmente di «promuovere l'autosufficienza dei migranti partecipanti» assumendo, in modo esplicito, che «molti di loro non sono abituati a una cultura in cui l'individualismo e l'autoresponsabilità ricoprono un ruolo così determinante». A tale differenza culturale sarebbe dovuta la difficoltà da parte dei migranti di soddisfare le richieste della società di accoglienza (come, ad esempio, la ricerca di un lavoro in autonomia); di conseguenza, si aggiunge, risulta particolarmente importante fornire, attraverso i corsi, «una comprensione di come la società europea influisca sull'individuo» e, di conseguenza, una consapevolezza adeguata della costituzione, dei valori fondamentali e del sistema di governo dello Stato membro di accoglienza. Agli stranieri di paesi terzi si richiede anche di acquisire «una competenza interculturale per sviluppare la capacità di comunicare e di orientarsi in contesti caratterizzati da presupposti culturali diversi». Vero è che la preoccupazione per questa presunta o reale carenza di cultura civica e politica sembrerebbe derivare dall'obiettivo generale di promuovere «la partecipazione attiva e la cittadinanza»²⁸. I corsi di introduzione civica rappresenterebbero dunque il primo stadio di un processo di integrazione che aspira alla piena inclusione dei migranti nella comunità, culminando nell'acquisizione della cittadinanza. Tali corsi, quindi, non si limitano a fornire un semplice

²⁷ Gli *EMMI* propongono, ad esempio, di integrare la formazione linguistica con altri servizi, come l'assistenza all'infanzia; di agevolare la conciliazione tra la partecipazione ai corsi e l'orario di lavoro, e di offrire bonus legati ai risultati ottenuti; di rimborsare le tasse scolastiche; nonché di rilasciare i certificati solo dopo il superamento di un corso. Nel *Final Report* si cita come esempio di *good practice* il progetto *Vivere in Italia* (Lombardia) che, al fine di facilitare l'accesso ai servizi di formazione e di garantire al tempo stesso un approccio globale all'integrazione, prevede l'offerta di servizi complementari che comprendono: servizi di assistenza all'infanzia, utili per incoraggiare la partecipazione delle donne migranti; servizi per l'impiego, come la valutazione delle competenze e il riconoscimento dei titoli; l'orientamento al lavoro e le informazioni sulla sicurezza sul posto di lavoro e, infine, aggiornamenti sulla legislazione (*Final Report*, cit., p. 18).

²⁸ Tutte le citazioni sono tratte da *EMMI*, cit., p. 13.

orientamento alla vita sociale e lavorativa, ma si pongono anche come strumento per l'acquisizione delle basi necessarie all'esercizio di una cittadinanza attiva e di una partecipazione democratica consapevole.

Le *Linee guida per la progettazione della sessione di formazione civica e di informazione*, si prefiggono un obiettivo meno ambizioso, ossia di offrire informazioni relative alle caratteristiche del paese ospitante, nonché ai diritti e ai servizi disponibili per i migranti. In tal senso, la partecipazione a queste sessioni viene vista come strumento di "capacitazione", per facilitare l'inserimento del/la migrante nella società ospite e per promuovere la sua autonomia.

Per quanto riguarda il punto d), l'impegno a garantire l'adempimento dell'obbligo scolastico, può essere interpretato come un segno di volontà di integrazione e di rispetto dei principi di eguaglianza di genere da parte dei/le migranti; mentre da parte dello Stato italiano rappresenta un atto di tutela del diritto dei minori all'istruzione.

3.3. *La Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione*

L'art. 2 dell'*Accordo di integrazione* impone una condizione ulteriore per il rilascio del permesso di soggiorno: «Lo straniero dichiara, altresì, di aderire alla *Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione* e si impegna a rispettarne i principi». Tale condizione appare più discutibile e per diverse ragioni. Non solo appare problematico chiarire cosa significhi «aderire» alla *Carta dei valori*, ma anche comprendere quale sia il rapporto tra la *Carta dei valori* e i principi costituzionali della Repubblica italiana. Più in generale, la distinzione tra valori e principi meriterebbe un'analisi più approfondita soprattutto in un contesto giuridico che tende a fondarsi su principi di universalità e neutralità. Appare inoltre lecito domandarsi se una simile condizione sia compatibile con i principi fondamentali del liberalismo, che tradizionalmente enfatizza l'adesione ai principi costituzionali, piuttosto che a valori specifici; in particolare, quando tale requisito sia richiesto per il rilascio del semplice permesso di soggiorno, e non per l'ottenimento della piena cittadinanza²⁹. Non intendo qui rispondere a tutti gli interrogativi sollevati, ma piuttosto esaminare se la *Carta dei valori* rispetti lo stato di diritto, in particolare sotto il profilo della sua conformità al diritto della Ue³⁰.

²⁹ L'adesione ai valori della *Carta* era richiesta originariamente per ottenere la cittadinanza; dal 2012 è richiesta per ricevere il permesso di soggiorno.

³⁰ Per quanto riguarda il diritto internazionale, vale la pena citare l'art. 27 de l'*International Covenant on Civil and Political Rights* (1966) che proibisce l'assimilazione forzata: «In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minor-

A tale scopo, sarà opportuno offrire un breve inquadramento del contesto politico e culturale in cui è maturata la sua redazione, del suo contenuto, nonché delle obiezioni che essa ha suscitato.

La *Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione* (2007) è stata concepita con l'intento di enucleare e rendere espliciti i principi fondamentali dell'ordinamento italiano, principi che regolano la convivenza sia dei cittadini che degli immigrati³¹. Come era prevedibile, la sua adozione ha suscitato diverse perplessità, riguardo, ad esempio, alla sua presunta neutralità. Infatti, la *Carta* è stata percepita non già come rivolta «a tutti coloro che desiderano risiedere stabilmente in Italia, di qualsiasi gruppo o comunità facciano parte, di natura culturale, etnica o religiosa», ma come indirizzata principalmente ai membri della comunità islamica. In verità, nel presentare la *Carta*, i redattori dichiarano esplicitamente che pur essendosi ispirati ai principi della Costituzione italiana e alle principali concezioni europee ed internazionali in materia di diritti umani, hanno focalizzato la propria attenzione «su quei problemi che la multiculturalità pone alle società occidentali»³². I motivi che hanno spinto alla stesura della *Carta* risalgono a eventi che avevano destato allarme nell'opinione pubblica, come alcune dichiarazioni rilasciate da esponenti di comunità islamiche sulla Shoah e il caso drammatico dell'omicidio da parte di un padre musulmano della figlia, rea di voler «vivere come le altre»³³. Tali episodi hanno alimentato il timore che l'integrazione degli immigrati, e in particolare della comunità islamica, potesse entrare in conflitto con i valori fondamentali della società italiana.

Nonostante le critiche ricevute, la *Carta* è in linea con i *Common Basic*

ities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language». Le politiche nazionali di integrazione non possono costringere i membri di una minoranza a rinunciare alla propria cultura, lingua o religione a favore di quella dello Stato ospitante senza violare questa disposizione.

³¹ Con il decreto pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 15 giugno 2007 è avvenuto il “varo” della *Carta*, alla quale si riconosce il valore di direttiva generale per l'Amministrazione dell'Interno.

³² <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/carta-dei-valori-della-cittadinanza-e-dellintegrazione-0> (ultimo accesso: 26 ottobre 2024).

³³ Alla *Carta dei valori* è seguita, nel 2008, la *Dichiarazione di intenti per la federazione dell'Islam italiano*, sottoscritta dagli esponenti delle organizzazioni e delle associazioni musulmane che si riconoscevano nei principi della *Carta* e poi il *Patto nazionale per un islam italiano, espressione di una comunità aperta, integrata e aderente ai valori e principi dell'ordinamento statale*, sottoscritto a Roma il 1° febbraio 2017 (www.interno.gov.it/it/servizi-line/documenti). Le Istituzioni musulmane italiane firmatarie del Patto assumono l'impegno di promuovere un esercizio delle libertà di religione, individuali e collettive, in armonia con i principi costituzionali e con le norme giuridiche vigenti in Italia.

Principles, che impongono agli Stati il dovere di tutelare «la pratica di culture e religioni diverse», a condizione che queste «non confliggano con altri diritti inviolabili europei o con le leggi nazionali» (CBP 8). La *Carta*, inoltre, non si presenta come un documento imposto dall'alto e meramente formale, bensì come un «patto» accettato e condiviso dai rappresentanti delle diverse comunità di stranieri e religiose presenti sul territorio italiano³⁴.

Un aspetto problematico che può riguardare documenti di questa natura è la discrepanza che può esistere tra la rappresentazione idealizzata del Paese, da un lato, e la realtà quotidiana delle esperienze vissute, dall'altro: la mancata o difforme applicazione dei valori comuni che vengono posti alla base della convivenza civile e del patto come, ad esempio, l'eguaglianza, potrebbe infatti compromettere la credibilità di tali accordi e alimentare un senso di disaffezione nei confronti della società di accoglienza. Pertanto, i valori espressi nella *Carta* non dovrebbero essere presentati come già pienamente realizzati ma piuttosto come obiettivi in corso di attuazione, evidenziando le imperfezioni, i limiti e le contraddizioni che esistono all'interno della società, nonché i contesti storici che li hanno generati³⁵. Da parte sua, la *Carta dei valori* fa giustamente «riferimento all'impegno dell'Italia in vista del conseguimento di determinati risultati (eguaglianza dei diritti, occupazione, problemi abitativi, ecc.)» e riconosce chiaramente il carattere *programmatico* delle sue enunciazioni, soprattutto per quanto riguarda gli obiettivi di carattere sociale, in considerazione del fatto che essi «richiedono tempo per essere pienamente raggiunti nell'ambito di una crescita socio-economica che riguardi la società italiana nel suo complesso»³⁶. In tale prospettiva, la *Carta* va intesa anche come un impegno a realizzare un progressivo miglioramento delle condizioni di vita e di integrazione.

A questo proposito, si rivelano particolarmente utili i suggerimenti avanzati da alcuni autori che propongono di creare contesti, tanto all'interno dei corsi formativi quanto nella vita sociale, in cui venga mostrato concretamente come e perché i valori funzionano nella vita quotidiana degli individui³⁷, favorendo al contempo «il dibattito sul significato, l'applicazione e le contraddizioni dei

³⁴ Ciò è dimostrato dalla partecipazione al Comitato scientifico incaricato della redazione della *Carta* di rappresentanti islamici come Khaled Fuad Allam e Adadne Mokrani, nonché Francesco Zannini, Docente presso il Pontificio istituto di studi arabi e islamistica di Roma. Essa è stata accettata da sette organizzazioni islamiche come base per stabilire relazioni con lo stato in vista del raggiungimento di un'intesa ai sensi dell'art. 8 della Costituzione.

³⁵ N. Banulescu-Bogdan-M. Benton, *In Search of Common Values amid Large-Scale Immigrant Integration Pressures*, Migration Policy Institute Europe, Brussels, 2017, p. 17.

³⁶ C. Cardia, *Commento alla Carta dei valori*, p. 3.

³⁷ N. Banulescu-Bogdan-M. Benton, *op. cit.*, p. 14.

valori astratti»³⁸. In tale ottica, il confronto critico sulle implicazioni pratiche e le potenziali contraddizioni dei valori stessi risultano fondamentali per una comprensione più profonda e per un'adozione consapevole degli stessi.

Resta da chiarire se la richiesta di adesione a determinati valori sia compatibile con i principi dello stato di diritto, e in particolare con il diritto della Ue. I *Common Basic Principles* stabiliscono che l'integrazione «implica il rispetto dei valori fondamentali della Unione europea» (CBP 2). L'introduzione di tale requisito, unitamente alla richiesta della conoscenza di base della lingua, della storia e delle istituzioni della società ospitante (CBP 4), è stata interpretata come una svolta nelle politiche di integrazione della Ue, avendo introdotto un nesso tra l'integrazione e l'adozione di “valori” che era assente nel precedente approccio all'integrazione, incentrato sul *paradigma di equità e parità di trattamento* delineato nel *Programma di Tampere* del 1999³⁹. Con i *Common Basic Principles* è di fatto emerso un nuovo paradigma, che collega più esplicitamente l'integrazione all'adozione di valori condivisi. Anche la *Comunicazione della Commissione* (2005) relativa al *Common Framework for the Integration of non-EU Nationals*⁴⁰, che mira ad approfondire e sviluppare i Com-

³⁸ P. Mouritsen-A. Jaeger, *Designing Civic Education for Diverse Societies: Models, tradeoffs, and outcomes*, Migration Policy Institute Europe, Brussels, 2018, p. 15. Si veda il progetto finanziato dalla Ue, *Euroregions, Migration and Integration* (EUMINT) che utilizza un approccio *bottom-up*, partecipativo e di apprendimento attivo e offre un materiale didattico interattivo innovativo per organizzare incontri di integrazione civica in cui rifugiati, richiedenti asilo e membri della popolazione locale discutono i valori chiave dell'Unione europea (R. Medda-Windischer-A. Carlà, *European Civic Integration and Common Values: The Experience of a Board Game*, in *Peace Human Rights Governance*, 5, 1, 2021, pp. 9-39).

³⁹ Conclusioni della Presidenza, *Programma di Tampere*, 15-16 ottobre 1999. III. *Equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi*: 18. «L'Unione europea deve garantire l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio degli Stati membri. Una politica di integrazione più incisiva dovrebbe mirare a garantire loro diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell'Ue. Essa dovrebbe inoltre rafforzare la non discriminazione nella vita economica, sociale e culturale e prevedere l'elaborazione di misure contro il razzismo e la xenofobia»; 21. «Occorre ravvicinare lo status giuridico dei cittadini dei paesi terzi a quello dei cittadini degli Stati membri. Alle persone che hanno soggiornato legalmente in uno Stato membro per un periodo di tempo da definire e che sono in possesso di un permesso di soggiorno di lunga durata dovrebbe essere garantita in tale Stato membro una serie di diritti uniformi il più possibile simili a quelli di cui beneficiano i cittadini dell'Ue, ad esempio il diritto a ottenere la residenza, ricevere un'istruzione, esercitare un'attività in qualità di lavoratore dipendente o autonomo; va inoltre riconosciuto il principio della non discriminazione rispetto ai cittadini dello Stato di soggiorno. Il Consiglio europeo approva l'obiettivo di offrire ai cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente in maniera prolungata l'opportunità di ottenere la cittadinanza dello Stato membro in cui risiedono» (https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm) (ultimo accesso: 26 ottobre 2024).

⁴⁰ *Comunicazione* della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato

mon Basic Principles e che propone misure concrete per la loro applicazione, sia a livello nazionale che a livello europeo⁴¹, in relazione alla questione dei valori, raccomanda agli Stati membri non solo di rafforzare «la componente di integrazione nelle procedure di ammissione», ma anche di garantire che «tutti i residenti, compresi gli immigrati, comprendano, rispettino e beneficino dei valori comuni europei e nazionali»⁴². Tale approccio, dunque, propone un modello di integrazione che non solo implica il rispetto delle leggi, ma esige anche una comprensione condivisa dei valori che definiscono l'identità della comunità politica europea.

Il *Programma di Stoccolma* (2010)⁴³ conferma il nesso tra integrazione e valori, sottolineando che «l'interconnessione tra migrazione e integrazione rimane cruciale, tra l'altro per quanto riguarda i valori fondamentali dell'Unione». Esso fornisce una sintesi dei «valori» dell'Ue⁴⁴, quali il rispetto per la persona umana, la dignità umana e per gli altri diritti sanciti dalla *Carta dei diritti fondamentali* e dalla *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*; valori incompatibili con i crimini contro l'umanità, genocidio e crimini di guerra; la democrazia, i diritti umani e lo Stato di diritto. Nonostante le critiche mosse all'approccio civico dell'Ue, è innegabile che i valori evocati non richiedano una assimilazione o omologazione culturale, ma piuttosto l'accettazione dei principi universali che tutelano i diritti umani e la dignità umana.

Si può, a mio avviso, sostenere lo stesso anche a proposito della *Carta dei valori* italiana che, in fondo, si propone esplicitamente di difendere e di promuovere i valori fondanti della Costituzione del 1947, tra cui l'eguaglianza, la libertà e la dignità della persona, la giustizia, la democrazia, la solidarietà, la

economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 1° settembre 2005 – *Un'agenda comune per l'integrazione – Quadro per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi nell'Unione europea* [COM(2005) 389 def].

⁴¹ Ad esempio, report annuali e pubblicazioni sull'integrazione che contengono esempi di buone pratiche e lezioni apprese dai responsabili politici degli Stati membri.

⁴² *Comunicazione* della Commissione al Consiglio, *op. cit.*

⁴³ *Il Programma di Stoccolma – Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, Documento del Consiglio, OJ C 115, 04.05.2010.

⁴⁴ Il *Programma di Stoccolma* sembra quindi fondere il paradigma dell'equità e della parità di trattamento del *Programma di Tampere* con la più recente enfasi sul dovere da parte dei migranti di adottare i valori della Ue, sviluppata nel corso del *Programma dell'Aia*. Sulla presenza di un paradigma di integrazione misto nel *Programma di Stoccolma*, si veda C. Murphy (*op. cit.*, p. 160 ss.). Si veda anche l'*Agenda Europea per l'Integrazione dei cittadini di paesi terzi* del 2011 in cui si afferma che «l'integrazione implica che la società ospite si impegni a dare una sistemazione agli immigrati, a rispettarne i diritti e la cultura e a informarli dei loro obblighi. Allo stesso tempo, gli immigrati devono dar prova di voler integrarsi e rispettare le regole e i valori della società in cui vivono» (*op. cit.*, p. 4).

laicità, il pluralismo culturale e religioso, la pace, il rifiuto di ogni forma di totalitarismo e di antisemitismo. La *Carta*, inoltre, nell'ottica di garantire il pieno esercizio delle libertà e dei diritti fondamentali, non si limita a enunciare valori, principi e doveri, ma si propone anche un obiettivo informativo. Infatti, mira a far conoscere agli stranieri gli strumenti di tutela (sia sostanziale che processuale) previsti dall'ordinamento giuridico italiano in materia di diritti e libertà. Allo stesso tempo, svolge una funzione pedagogica e promozionale, poiché intende sensibilizzare gli immigrati riguardo all'esistenza, alla rilevanza valoriale e alla portata giuridica delle diverse forme di libertà riconosciute dall'ordinamento, quali, ad esempio, la libertà di opinione, la libertà religiosa, e il diritto all'istruzione.

In questa prospettiva e coerentemente con le disposizioni del diritto europeo in materia, la *Carta* sollecita i suoi destinatari a "fare propri" i valori richiamati, li invita a condividerli in maniera leale, coerente e responsabile, e a riconoscerli quali capisaldi del *particolare* modello di convivenza che caratterizza la società civile italiana⁴⁵. Il modello di integrazione civica, infatti, prevede che il processo di inclusione all'interno di una società ricevente si configuri come un impegno attivo da parte dell'individuo a conoscere, comprendere e assimilare gli elementi che fanno di un individuo il/la cittadino/a di una *determinata* comunità o nazione, con la sua lingua, la sua storia, la sua cultura, le sue istituzioni, i suoi valori.

Tale richiesta appare compatibile con il valore del pluralismo culturale e religioso purché appartenga all'autodefinizione e autocomprensione della comunità o nazione ricevente il valore dell'apertura nei confronti della diversità. Del resto, il motto dell'Unione europea, "unità nella diversità", implica necessariamente il riconoscimento che le numerose e variegate culture, tradizioni e lingue presenti sul continente costituiscono una risorsa imprescindibile e un valore da difendere.

Anche il diritto internazionale, per parte sua, riconosce la centralità della cittadinanza e sottolinea l'importanza di diventare parte di una nuova entità politica e sociale. Tale prospettiva ha avuto particolare rilievo nel caso *Nottebohm*, in cui la Corte internazionale di giustizia ha evidenziato che:

«La naturalizzazione non è una questione da prendere alla leggera. La sua richiesta e ottenimento non rappresentano eventi frequenti nel corso della vita di

⁴⁵ Si vedano anche gli *EMMI* nei quali si sottolinea che, sebbene si debbano tenere in considerazione i diversi gradi di educazione dei migranti, tuttavia, a prescindere dalle diverse capacità, «è importante trasmettere una comprensione delle istituzioni e della struttura della società di accoglienza, nonché del significato dei diritti civili e del diritto all'autodeterminazione dell'individuo» (p. 16).

un essere umano. Essa implica la rottura di un legame di lealtà preesistente e l'instaurazione di un nuovo legame di lealtà»⁴⁶.

Con ciò si sottolinea che la cittadinanza è una dimensione essenziale, non solo giuridica, ma anche etico-politica, che segna un passaggio significativo nell'identità e nella fedeltà dell'individuo verso la comunità che lo/la accoglie.

In conclusione, si può affermare che, nel proporre l'aderenza ai propri valori, la normativa nazionale debba sempre fare riferimento ai principi fondamentali sanciti dalla Costituzione e che, qualora venga richiesto il rispetto di determinate pratiche sociali, ciò debba comunque essere fatto in conformità ai principi enunciati nell'articolo 2 del Trattato dell'Unione europea, che recita così:

«L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, *compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze*. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

Pertanto, ogni legislazione nazionale che promuova o imponga valori e pratiche sociali deve essere orientata al rispetto dei principi universalmente riconosciuti, in particolare quelli che tutelano i diritti fondamentali e la dignità umana, affinché l'adesione a tali valori avvenga in un contesto di pluralismo e non discriminazione, come richiesto dall'ordinamento giuridico sovranazionale.

4. *L'Accordo di integrazione e lo stato di diritto: il principio di non discriminazione*

Finora, si è valutata la compatibilità dell'*Accordo di integrazione* con il principio dello stato di diritto, con particolare riferimento alla sua conformità al diritto dell'Unione europea rispetto alla definizione di integrazione, ai contenuti dei test e dei corsi e alla richiesta di aderenza ad alcuni valori comuni.

In questo paragrafo l'analisi si concentra su un aspetto più specifico: la conformità dell'*Accordo* al diritto dell'Ue per quanto riguarda il rispetto dell'art. 14 della *Convenzione europea dei diritti umani*, che stabilisce il divieto di discriminazione.

⁴⁶ Caso *Nottebohm*, giudizio del 6 aprile 1955, I.C.J. Reports 1955, p. 24.

L'obiettivo dell'articolo 14 è di fornire protezione contro qualsiasi forma di discriminazione, nell'esercizio dei diritti e delle libertà garantiti dalla Convenzione stessa, sulla base di motivazioni quali sesso, razza, colore, lingua, religione, le opinioni politiche o di altro genere, origine nazionale o sociale, appartenenza a una minoranza nazionale, ricchezza, nascita o qualsiasi altra condizione. Tuttavia, come è stato osservato, «una volta che l'applicazione dei test non discrimini direttamente determinati gruppi (ad esempio, imponendo la somministrazione dei test di integrazione esclusivamente a persone che appartengono a una certa religione, a donne o a individui di specifiche nazionalità), gli Stati possono godere di un ampio margine di discrezionalità nell'introdurre i test di integrazione nella loro legislazione»⁴⁷. Per alcuni gruppi particolari, come rifugiati e apolidi, «tale margine di discrezionalità è più ridotto, in quanto gli Stati sono tenuti, in generale, a promuovere l'acquisizione della cittadinanza e, di conseguenza, i test di integrazione che ostacolano tale processo risultano problematici»⁴⁸. Dunque, è fondamentale che test siano concepiti e utilizzati esclusivamente come uno strumento di integrazione per i non cittadini, e non come uno strumento discriminatorio tramite il quale uno Stato seleziona i propri cittadini. Tuttavia, resta difficile determinare in modo inequivocabile sia le reali motivazioni alla base della introduzione dei test, sia i loro effetti. Di conseguenza, risulta complicato dimostrare l'esistenza di discriminazioni, soprattutto quando i governi tendono a giustificare politiche più restrittive facendo riferimento ai presunti benefici che queste potrebbero apportare ai migranti stessi. In tale contesto, l'accettazione di principio dei test di integrazione e linguistici da parte del diritto internazionale ed europeo, unita all'ampio margine di discrezionalità generalmente concesso ai governi in materia di cittadinanza, consente agli Stati di eludere in modo relativamente facile la questione della discriminazione indiretta.

Entro questo quadro, occorre valutare se l'*Accordo* generi effetti diretti o indiretti nella sua applicazione che violano l'articolo 14 della *Convenzione*, ad esempio, imponendo oneri eccessivi a determinati migranti o categorie di migranti, per via dei costi e delle modalità di erogazione dei corsi e dei test, del livello linguistico richiesto, o delle conseguenze del mancato adempimento dei requisiti previsti.

La *Risoluzione 1973* (2014)⁴⁹ dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa stabilisce che i livelli di competenza linguistica richiesti dai test de-

⁴⁷ C. Murphy, *op. cit.*, p. 235.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Adottata dalla Assemblea il 29 gennaio 2014 sulla base del report di Tineke Strik, *Integration tests: helping or hindering integration?*, Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, Doc. 1336, 4 dicembre 2013.

vono essere ragionevoli e differenziati; i test dovrebbero tenere conto delle diverse esigenze e capacità, come quelle di chi non ha un elevato livello di alfabetizzazione o di istruzione, nonché dei migranti in situazioni di vulnerabilità, come gli anziani o i rifugiati. Laddove possibile, lo Stato dovrebbe finanziare corsi di preparazione gratuiti per i migranti e adottare misure adeguate a evitare che i tassi di fallimento nei test, che potrebbero essere elevati, abbiano effetti discriminatori. È essenziale che i fallimenti non conducano all'esclusione sociale o a uno stato di limbo per coloro che non riescono a superarli, né che comportino la privazione di diritti fondamentali, quali il ricongiungimento familiare, il diritto di residenza permanente o l'accesso alla cittadinanza.

L'*Accordo di integrazione* richiede un requisito linguistico di livello A2, conformemente alla *Risoluzione 1973*. Inoltre, concede un periodo di due anni per il conseguimento di tale livello e offre corsi gratuiti di lingua e di educazione civica, nonché materiali preparatori gratuiti, nella lingua scelta dallo/a straniero/a. In caso di mancato superamento dei test di integrazione, gli/le immigrati/e e i/le rifugiati/e non vengono esclusi/e dal godimento dei loro diritti fondamentali, come quelli sanciti dall'Articolo 8 della *Convenzione europea dei diritti umani* e dalla *Carta sociale europea*. In linea con la *Risoluzione*, l'*Accordo* esplicita le categorie di persone che sono esentate dall'obbligo di sottoscriverlo⁵⁰.

Tuttavia, alcune raccomandazioni dell'Assemblea parlamentare del Consiglio di Europa risultano disattese. Innanzitutto, non sempre corsi e test sono facilmente accessibili o adeguatamente tarati sulle esigenze specifiche, personalizzate e di genere dei migranti⁵¹. Inoltre, come è stato osservato, il sistema di decurtazione dei punti risulta problematico, perché viene applicato, in caso di provvedimenti giudiziari penali e di misure di sicurezza personale previste dal Codice penale, anche in presenza di condanne non definitive⁵². Ciò appare

⁵⁰ Inoltre, non si procede alla sottoscrizione dell'*Accordo* per: a) i minori non accompagnati affidati ovvero sottoposti a tutela, per i quali l'accordo è sostituito dal completamento del progetto di integrazione sociale e civile di cui all'art. 32, comma 1-bis, del testo unico; b) le vittime della tratta di persone, di violenza o di grave sfruttamento, per le quali l'accordo è sostituito dal completamento del programma di assistenza ed integrazione sociale di cui all'art. 18 del *Tui (Regolamento concernente la disciplina dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato, art. 8)*.

⁵¹ In alcuni paesi il costo degli esami di lingua/educazione civica è sostenuto dagli stessi cittadini di paesi terzi (Grecia, Russia e Regno Unito). Costi troppo elevati o tariffe sproporzionate possono ostacolare l'integrazione di alcuni richiedenti e precludere il ricongiungimento familiare e dunque il godimento del diritto al rispetto della propria vita familiare e privata.

⁵² Si veda punto a): «la pronuncia di provvedimenti giudiziari penali di condanna anche non definitivi, compresi quelli adottati a seguito di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale»; b) «l'applicazione anche non definitiva di

in contrasto, oltre che con il divieto di discriminazione, anche con il principio della presunzione di innocenza e con il principio del diritto di difesa⁵³. Qualora il numero dei crediti finali risulti pari o inferiore a zero, l'accordo viene risolto per inadempimento, con conseguente revoca del permesso di soggiorno o rifiuto del rinnovo, e l'espulsione dello straniero dal territorio nazionale. Sebbene tale misura sia severa, essa può essere sospesa⁵⁴ qualora si verifichi uno dei casi di divieto di espulsione previsti dal *Tui*⁵⁵, o nel caso in cui, riguardo all'obbligo di istruzione dei figli minori, venga dimostrato l'impegno ad adempierlo⁵⁶.

Il sistema di permesso di soggiorno basato sui punti resta comunque discutibile, poiché può dar luogo a forme di discriminazione indiretta nei confronti di individui fragili e vulnerabili, mentre, al contrario, potrebbe avvantaggiare in modo indebito coloro che si trovano in una posizione privilegiata e che riescono più facilmente a raggiungere i trenta crediti necessari per adempiere agli obblighi previsti dall'*Accordo*. Ad esempio, potrebbe verificarsi il caso di persone che commettono illeciti senza rischiare l'espulsione, mentre individui in situazioni più vulnerabili potrebbero essere penalizzati senza la possibilità di superare gli ostacoli linguistici o di integrazione. Questo meccanismo potrebbe rappresentare dunque una forma di discriminazione indiretta che merita una riforma, se non una revisione complessiva, dell'intero sistema di accreditamento a punti.

misure di sicurezza personali previste dal codice penale o da altre disposizioni di legge»; c) «l'irrogazione definitiva di sanzioni pecuniarie di importo non inferiore a 10 mila euro, in relazione a illeciti amministrativi e tributari».

⁵³ P. Cuttitta, *L'accordo di integrazione come caso di discriminazione istituzionale in Italia*, in V. Carbone-E. Gargiulo-M. Russo Spena (a cura di), *I confini dell'inclusione. La 'Civic integration' tra selezione e disciplinamento dei corpi migranti*, DeriveApprodi, Roma, 2018, pp. 171-186; pp. 271-272.

⁵⁴ *Regolamento concernente la disciplina dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato*, art. 6, comma 8.

⁵⁵ Nell'art. 4-*bis* del *Tui* sono previste delle esenzioni: «La perdita integrale dei crediti determina la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato, eseguita dal questore secondo le modalità di cui all'articolo 13, comma 4, ad eccezione dello straniero titolare di permesso di soggiorno per asilo, per protezione sussidiaria, per i motivi di cui all'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, per motivi familiari, di permesso di soggiorno Ue per soggiornanti di lungo periodo, di carta di soggiorno per familiare straniero di cittadino dell'Unione europea, nonché dello straniero titolare di altro permesso di soggiorno che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare».

⁵⁶ *Regolamento concernente la disciplina dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato*, art. 6, comma 1.

5. Osservazioni conclusive

Per essere davvero tale l'integrazione deve comprendere diverse dimensioni e, soprattutto, deve fondarsi sul rispetto dei diritti fondamentali degli stranieri da parte del paese ricevente.

Il Quadro della Ue sull'integrazione promuove un approccio olistico che comprende le dimensioni sociali, economiche e politiche, oltre a quelle civico-culturali. Inoltre, offre un modello misto di integrazione, che combina il *paradigma dell'equità e della parità di trattamento*, che si fonda sui diritti umani (*Programma di Tampere*), con il *paradigma civico* (*Common Basic Principles, Programma di Stoccolma*) che richiede agli immigrati di accettare un insieme minimo di valori condivisi. In questo senso, l'*Agenda europea per l'integrazione dei cittadini terzi* (2011) della Commissione europea sembra riflettere questa duplice impostazione⁵⁷.

La tutela dei diritti fondamentali dei migranti rappresenta un prerequisito essenziale per una integrazione effettiva, in quanto li colloca su un piano di parità con i cittadini dello Stato ricevente. I trattati sui diritti umani costituiscono le pietre miliari dell'integrazione basata sui diritti e il punto di partenza per lo sviluppo di una strategia di integrazione inclusiva. Più in generale, i principi di non discriminazione e di uguaglianza, che costituiscono il filo conduttore dei trattati, stanno a fondamento del paradigma di integrazione centrato sui diritti umani, all'interno del quale deve essere inquadrata qualsiasi discussione sull'integrazione civica a livello nazionale⁵⁸.

D'altra parte, i modelli di integrazione devono non solo tutelare i diritti dei migranti, ma anche favorire la coesione e la stabilità delle società riceventi. Le politiche di integrazione civica, se non supportate da un forte impegno sui diritti e sul pluralismo, rischiano di risultare controproducenti e di non promuovere una società davvero integrata. D'altra parte, le politiche che pongono al centro i diritti e il pluralismo potrebbero compromettere la coesione sociale, se non sono accompagnate da strategie di integrazione civica efficaci⁵⁹. Una

⁵⁷ La Commissione formula raccomandazioni agli Stati membri affinché adottino iniziative volte, tra le altre cose, a perfezionare i metodi per il riconoscimento delle qualifiche e delle competenze dei migranti; a favorire la partecipazione degli immigrati con politiche attive del mercato del lavoro; a predisporre programmi introduttivi per i nuovi arrivati, come corsi di lingua e di educazione civica; ad assicurare il rispetto del principio della parità di trattamento. Per un quadro sui documenti rilevanti si veda <https://leg16.camera.it/465?area=10&tema=811&Integrazione>.

⁵⁸ Ciò si riflette nello sviluppo di un nascente paradigma di integrazione nel lavoro della CPR, del CESCR e del Comitato CERD, basato sulla non discriminazione e sulla progressiva realizzazione dell'uguaglianza per i migranti (si veda C. Murphy, *op. cit.*, parte III).

⁵⁹ K. Banting-W. Kymlicka, *Is there really a retreat from multiculturalism policies? New*

combinazione di entrambi questi approcci risulta quindi essere necessaria per affrontare le sfide dell'integrazione dei migranti. Questo sembra essere lo spirito che anima il *Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione (2021-2027)*⁶⁰ il quale, ribadendo l'importanza di garantire pari diritti ai migranti e di contrastare la discriminazione, sottolinea la necessità di una formazione linguistica adeguata e «dell'acquisizione delle leggi, della cultura e dei valori della società di accoglienza, affinché i migranti possano partecipare pienamente alla società che li accoglie» (p. 10) e, a questo fine, di rimuovere le barriere che impediscono, in particolare alle donne⁶¹, l'accesso alla formazione e al lavoro.

Tornando, in particolare, alla questione dello stato di diritto, l'applicazione delle garanzie giuridiche e la protezione effettiva dei diritti umani sono concetti strettamente interconnessi. Come evidenziato nella *Checklist della Commissione di Venezia*, «lo stato di diritto risulterebbe un 'guscio vuoto' se non consentisse l'accesso ai diritti umani, mentre la protezione dei diritti umani trova la sua piena realizzazione esclusivamente nel rispetto dello stato di diritto»⁶². Tuttavia, quest'ultimo ha bisogno di una solida base culturale e politica per prosperare. A questo proposito è opportuno ricordare gli artt. 42 e 43 della *Checklist della Commissione di Venezia*. L'art. 42 afferma che

«Gli elementi contestuali dello stato di diritto non si limitano ai soli fattori giuridici. La presenza (o l'assenza) di una cultura politica e giuridica condivisa all'interno di una società e il rapporto tra tale cultura e l'ordinamento giuridico, giocano un ruolo fondamentale nel determinare in che misura e con quale livello di concretezza i vari elementi dello stato di diritto debbano essere esplicitamente enunciati nella legge scritta».

L'art. 43 ribadisce che

«Lo stato di diritto può prosperare solo in un Paese in cui i suoi abitanti si sentono collettivamente responsabili della sua attuazione, facendo di esso una componente integrante della propria cultura giuridica, politica e sociale».

evidence from the multiculturalism policy index, in *Comparative European Politics*, 11, 5, 2013, pp. 577-598: p. 592.

⁶⁰ Si veda la *Comunicazione* della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027*, Bruxelles, 24 novembre 2020 COM(2020) 758 final.

⁶¹ Il *Piano d'azione 2021-2027* riconosce la necessità di promuovere un'azione più incisiva rispetto a quella del *Piano* del 2016, per favorire l'integrazione delle donne migranti (p. 5).

⁶² *Rule of Law Checklist*, cit., art. 31, p. 13.

Quindi, affinché un modello di integrazione sia legittimo ed efficace, deve essere non solo coerente con lo stato di diritto, ma anche in grado di contribuire a proteggerlo e a rafforzare una cultura politica e giuridica condivisa che lo sostenga. Di fatto, quanto maggiore è l'influenza della sovra-nazionalizzazione dei diritti fondamentali degli individui e dei doveri degli Stati, attraverso il diritto internazionale dei diritti umani e il diritto della Unione europea, sulla politica di integrazione nazionale, tanto più diventa necessario individuare strumenti di integrazione che favoriscano lo sviluppo e la conservazione di una cultura politica e giuridica condivisa, in grado di sostenere lo stato di diritto all'interno di Stati multiculturali e multi-etnici.

In conclusione, se si vuole difendere e sviluppare ulteriormente un modello di integrazione basato sui diritti, orientato a favorire l'accesso alla cittadinanza; se si vuole concepire quest'ultima come uno strumento di integrazione, piuttosto che come un premio per il completamento di un processo di integrazione, ossia come un diritto individuale anziché un privilegio concesso dallo Stato; oppure, se si desidera fare riferimento a concezioni giuridiche alternative della cittadinanza, fondate sulla promessa cosmopolita del diritto internazionale o sulla forma eterogenea di cittadinanza sancita dall'art. 20 del *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*; se si desidera costruire e preservare società aperte democratiche e plurali; se si vuole favorire il godimento dei diritti politici dei migranti anche prima dell'acquisizione della cittadinanza, seguendo l'indicazione degli *EMMI* di «superare le barriere legislative o strutturali che ostacolano la partecipazione politica degli immigrati» e di «coinvolgere gli immigrati e i loro rappresentanti nello sviluppo e nell'attuazione delle politiche»⁶³; allora, sarà tanto più necessario investire nella progettazione di politiche di integrazione e di strumenti che sostengano e rafforzino una cultura politica e giuridica capace di tutelare lo stato di diritto, salvaguardando così anche la democrazia in Stati liberal-democratici e multiculturali. Come esplicitato nel Preambolo dello Statuto del Consiglio di Europa, insieme alla libertà individuale e alla libertà politica, lo stato di diritto è uno dei principi «dai quali dipende la vera [democrazia]»⁶⁴.

È in questione se il modello di integrazione civica sia sufficiente per conseguire obiettivi così complessi e impegnativi. Anche se tale modello e le sue pratiche non violassero i diritti umani né il principio di non discriminazione, e producesse effetti inclusivi anziché selettivi, sarebbe ragionevole dubitare del fatto che la sola *conoscenza* della lingua e della cultura della società ricevente, insieme alla adesione a valori comuni, garantiscano una vera e piena integra-

⁶³ *EMMI*, *op. cit.*, p. 53.

⁶⁴ Statuto del Consiglio d'Europa, Londra, 5 maggio 1949. Sul rapporto tra stato di diritto e democrazia si veda anche la *Rule of Law Checklist*, ai punti: 5, 11, 23, 33, 50, 51.

zione. Le politiche di integrazione civica possono certamente «fornire le competenze [...] ma non possono imporre la pratica»: resta sempre aperta la possibilità che le persone scelgano di non integrarsi o di farlo solo formalmente⁶⁵.

Per tale motivo ritengo particolarmente importante investire nel sistema educativo come strumento fondamentale per la formazione di cittadini e cittadine consapevoli di un paese liberal-democratico e multiculturale, e credo che questo sia lo spirito della proposta di acquisizione della cittadinanza attraverso lo *ius scholae*⁶⁶. Inoltre, seguendo l'insegnamento di Norberto Bobbio, ritengo essenziale sviluppare la democrazia non solo nell'ambito politico, ma anche in quello civile e sociale. Questo significa incrementare sia la quantità che la qualità delle pratiche democratiche, che dovrebbero coinvolgere anche i migranti e le migranti nei luoghi di lavoro, nelle associazioni, nelle scuole, nei quartieri, ovunque sia possibile creare uno spazio pubblico condiviso di confronto e di deliberazione collettiva⁶⁷. Come ammonisce il filosofo, la democrazia non è semplicemente una forma di governo, ma un modo di vivere insieme, costruito attraverso il coinvolgimento attivo di tutti i membri della società, senza alcuna esclusione. Inoltre, egli aggiunge, la vera misura di un progresso democratico in un Paese, non risiede solo nel numero di coloro che hanno il diritto di partecipare alle decisioni che li riguardano ma anche nel numero «degli spazi in cui possono esercitare questo diritto»⁶⁸ (corsivo mio).

⁶⁵ S.W. Goodman, *Immigration and Membership politics in Western Europe*, cit., p. 241.

⁶⁶ Si veda il *Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione (2021-2027)*, cit.: «Dall'educazione e cura della prima infanzia (Ecec) all'istruzione terziaria e per adulti e all'istruzione non formale, l'istruzione e la formazione costituiscono la base per una partecipazione riuscita alla società e sono tra gli strumenti più potenti per costruire società più inclusive» [...] «Le scuole hanno il potenziale per essere veri e propri poli di integrazione per i minori e le loro famiglie [...] Insegnando la democrazia, la cittadinanza e le capacità di pensiero critico, le scuole svolgono un ruolo importante nel prevenire l'attrazione dei giovani verso le ideologie, le organizzazioni e i movimenti estremisti violenti [...] Imparare la lingua del paese ospitante è fondamentale per integrarsi con successo» (pp. 9-10).

⁶⁷ In questa direzione si veda anche *Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione (2021-2027)*, cit.: «L'inclusione dei migranti e dei cittadini dell'Ue provenienti da un contesto migratorio e la promozione della loro partecipazione attiva ai processi consultivi e decisionali possono contribuire alla loro emancipazione e garantire che le politiche di integrazione e di inclusione siano più efficaci e riflettano i bisogni reali». [...] «Che sia a scuola, in ufficio, in un circolo sportivo o nel quartiere, mettere a disposizione luoghi e opportunità di incontro e di interazione per i migranti e le comunità locali è un forte mezzo di inclusione e di maggiore coesione sociale» (p. 8).

⁶⁸ N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1997, p. 16.

Riferimenti bibliografici

- Banting K.-Kymlicka W., *Is there really a retreat from multiculturalism policies? New evidence from the multiculturalism policy index*, in *Comparative European Politics*, 11, 5, 2013, pp. 577-598.
- Banulescu-Bogdan N.-Benton M., *In Search of Common Values amid Large-Scale Immigrant Integration Pressures*, Migration Policy Institute Europe, Brussels, 2027.
- Bobbio N., *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1997.
- Costello C., *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law*, Oxford University Press, Oxford, 2016.
- Cuttitta P., *L'accordo di integrazione come caso di discriminazione istituzionale in Italia*, in V. Carbone-E. Gargiulo-M. Russo Spena (a cura di), *I confini dell'inclusione. La Civic integration tra selezione e disciplinamento dei corpi migranti*, DeriveApprodi, Roma, 2018, pp. 171-186.
- Goodman S.W., *Integration Requirements for Integration's Sake? Identifying, Categorising and Comparing Civic Integration Policies*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36, 5, 2010, pp. 753-772.
- Goodman S.W., *Fortifying Citizenship: Policy Strategies for Civic Integration in Western Europe*, in *World Politics*, 64, 4, 2012, pp. 659-698.
- Goodman S.W., *Immigration and Membership politics in Western Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.
- Guild E., *Immigration Law in the European Community*, Brill Nijhoff, Leiden, 2001.
- Guild. E.-Grundler M., *The EU Visa Policy: To Deter and to Facilitate*, in E.L. Tsourdi (a cura di), *Research Handbook on EU Migration and Asylum Law*, Edward Elgar, Brussels, 2022, pp. 391-407.
- Jensen K.K.-Mouritsen P., *Nationalism in a Liberal Register: Beyond the 'Paradox of Universalism'*, in *British Journal of Political Science*, 49, 3, 2017, pp. 837-856.
- Joppke C., *How liberal are citizenship tests?* in R. Bauböck, C. Joppke (a cura di), *How liberal are citizenship tests?*, EUI working papers RSCAS, 41, 2001.
- Joppke C., *Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe*, in *West European Politics*, 30, 1, 2007, pp. 1-22.
- Joppke C., *Civic Integration in Western Europe: Three Debates*, in *West European Politics*, 40, 6, 2017, pp. 1153-1176.
- Joppke C.-Morawska E., *Toward Assimilation and Citizenship. Immigrants in Liberal Nations-States*, Palgrave, London, 2014.
- Kostakopoulou D., *The Anatomy of Civic Integration*, in *Modern Law Review*, 73, 6, 2010, pp. 933-958.
- Medda-Windischer R.-Carlà A., *European Civic Integration and Common Values: The Experience of a Board Game*, in *Peace Human Rights Governance*, 5, 1, 2021, pp. 9-39.
- Mouritsen P.-Jensen K.-Larin S., *Introduction: Theorizing the Civic Turn in European Integration Policies*, in *Ethnicities*, 19, 4, 2019, pp. 595-613.
- Murphy C., *Immigration, Integration, and the Law. The Intersection of Domestic, EU and International Legal Regimes*, Routledge, London-New York, 2013.
- Oers van R., *Deserving Citizenship*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2014.

- Orgad L., *Illiberal Liberalism Cultural Restrictions on Migration and Access to Citizenship in Europe*, in *The American Journal of Comparative Law*, 58, 1, 2010, pp. 53-105.
- Pratt S., *Immigration, Integration and Citizenship: Latest Developments and the EU's Role*, in S. Carrera (a cura di), *The Nexus Between Immigration, Integration and Citizenship in the EU*, CEPS Challenge Papers, 10, 2, 2006, pp. 10-13.
- Taraborrelli A., *Migrazione e integrazione. Il nuovo paradigma dell'integrazione civica*, in *Iride. Filosofia e discussione pubblica*, 1, 2019, pp. 95-114.

Finito di stampare nel mese di luglio 2025
nella LegoDigit s.r.l. – Via Galileo Galilei, 15/1
38015 Lavis (TN)