

# VU Research Portal

## L'accordo di integrazione come caso di discriminazione istituzionale in Italia

Cuttitta, P.

***published in***

Razzismi, discriminazioni e confinamenti  
2013

[Link to publication in VU Research Portal](#)

***citation for published version (APA)***

Cuttitta, P. (2013). L'accordo di integrazione come caso di discriminazione istituzionale in Italia. In M. Grasso (Ed.), *Razzismi, discriminazioni e confinamenti* (pp. 257-273). Ediesse.

**General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

**Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

**E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

# Razzismi, discriminazioni e confinamenti

*a cura di*  
Mario Grasso



EDIESSE

La presente pubblicazione è stata patrocinata e realizzata  
con il sostegno del Consiglio d'Europa

© Copyright by Ediesse, 2013  
Ediesse s.r.l.  
Viale di Porta Tiburtina, 36 - 00185 Roma  
Tel. 06/44870283 - 06/44870325  
Fax 06/44870335

In Internet:  
– Sito: [www.ediesseonline.it](http://www.ediesseonline.it)  
– E-mail: [ediesse@cgil.it](mailto:ediesse@cgil.it)  
Progetto grafico: Antonella Lupi  
Immagine di copertina: xxxx

## *Indice*

Dal razzismo coloniale alla costruzione del confinamento  
nella frontiera mediterranea  
*di Mario Grasso* 11

### PARTE PRIMA

#### Il razzismo dal colonialismo al capitalismo globale

Razzismo: il riconoscimento negato. L'alienazione coloniale  
e le sue implicazioni postcoloniali  
*di Renate Siebert* 37

Razzismo, razzializzazione e valorizzazione del capitale  
all'epoca del capitalismo globale  
*di Marco Antonio Pirrone* 55

Il razzismo ai tempi del capitalismo globale e della sua crisi  
*di Yann Moulier Boutang* 83

L'incremento del razzismo in relazione alla crisi economica  
in Grecia  
*di Mariani Papanikolaou* 93

### PARTE SECONDA

#### Migrazioni, lavoro e questioni di genere

Il razzismo ordinario nel lavoro di riproduzione delle persone  
*di Alisa Del Re* 103

Doppiamente assenti per prestare «cura». Donne migranti nel mercato del lavoro familiare in Italia <i>di Alessandra Sciarba</i>	123
Il badantato e i legami di cura fra le «segrete stanze» <i>di Ignazia Bartholini</i>	145
Le donne migranti e la difficile scelta di maternità <i>di Francesca Giordano</i>	155
Rischi e complessità del lavoro sociale con le donne migranti vittime di violenza <i>di Roberta T. Di Rosa</i>	165
Razza, genere e sessualità nelle arene del <i>sex working</i> maschile. Implicazioni auto-etnografiche <i>di Cirus Rinaldi</i>	175
PARTE TERZA	
Stigmatizzazione e discriminazioni istituzionali	
Eterogeneità etnica e capitale sociale <i>di Gaetano Gucciardo</i>	191
Le politiche locali di esclusione: discriminazione istituzionale e risposte della società civile <i>di Maurizio Ambrosini</i>	207
Prendiamo sul serio l'articolo 3, 2° comma, della Costituzione! Tesi sulla incostituzionalità del <i>gastarbeiter</i> e sul dovere costituzionale di conferire il diritto di voto alle elezioni regionali e amministrative ai lavoratori stranieri <i>di Emilio Santoro</i>	229
L'accordo di integrazione come caso di discriminazione istituzionale in Italia <i>di Paolo Cuttitta</i>	257
Il ruolo dello Stato e le nuove forme di controllo sociale <i>di Andrea Borghini</i>	275

Gli stranieri ed il carcere: seconda marginalizzazione  
o canale di integrazione?  
*di Vincenzo Scalia* 297

Le discriminazioni razziali in Italia nei Rapporti dell'UNAR  
*di Marco De Giorgi* 323

#### PARTE QUARTA

### Razzismi, confinamenti e frontiere mediterranee

Singularità nude. Orizzonte di eventi mediterranei  
*di Vincenzo Guarraasi* 333

Un'isola in mezzo al confine: oltre il razzismo istituzionale  
e ritorno. Storie di pesca e migrazioni a Lampedusa  
*di Giacomo Orsini* 347

Il confine della (in)visibilità. Emergenza e fine  
dell'emergenza nella rappresentazione politico-mediatica  
della vicenda Lampedusa  
*di Antonella Elisa Castronovo* 359

Razzismo e detenzione amministrativa: nuovi aspetti  
del trattenimento degli immigrati nei CIE e nei centri  
informali  
*di Fulvio Vassallo Paleologo* 381

Minoranze migranti  
*di Mario G. Giacomarra* 397

Un'altra forma di confinamento: la negazione dell'arte rom  
*di Michele Mannoia* 409

# L'accordo di integrazione come caso di discriminazione istituzionale in Italia *di Paolo Cuttitta\**

## *1. Introduzione*

La normativa sull'accordo di integrazione fu introdotta nell'ordinamento italiano con il cosiddetto «pacchetto sicurezza» del 2009<sup>1</sup>, voluto dall'allora ministro dell'Interno Maroni. Essa costituisce da allora l'art. 4-*bis* del «Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero»<sup>2</sup>. L'accordo di integrazione, tuttavia, è operativo solo dal 10 marzo 2012, quando entrò in vigore il relativo regolamento di attuazione, predisposto dal governo nel settembre del 2011<sup>3</sup>. Nel fornire le coordinate giuridiche e temporali relative all'accordo di integrazione bisogna infine ricordare che parte integrante di quest'ultimo è costituita dalla Carta dei valori: un documento varato già nel

\* Ricercatore nella Vrije Universiteit di Amsterdam (Facoltà di Giurisprudenza, Dipartimento di Diritto costituzionale e amministrativo).

<sup>1</sup> Art. 1, comma 25, della legge 15 luglio 2009, n. 94 («Disposizioni in materia di sicurezza pubblica»).

<sup>2</sup> Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni.

<sup>3</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 14 settembre 2011, n. 179 («Regolamento concernente la disciplina dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato»). Una precedente versione del regolamento, approvata dal Consiglio dei ministri nel maggio del 2010, non aveva ottenuto il parere favorevole della Conferenza unificata Stato-Regioni ed autonomie locali. Le critiche della Conferenza si concentravano, in parte, su aspetti finanziari e organizzativi. Perplesità, tuttavia, emergevano anche in ordine all'eccessivo potere discrezionale attribuito alle autorità amministrative e alla stessa legittimità costituzionale di alcune disposizioni.

2007<sup>4</sup>, seppur con altri obiettivi, dal ministro dell'Interno del precedente governo, Giuliano Amato.

L'attuale normativa prevede «la sottoscrizione, da parte dello straniero, contestualmente alla presentazione della domanda di rilascio del permesso di soggiorno [...], di un accordo di integrazione, articolato per crediti, con l'impegno a sottoscrivere specifici obiettivi di integrazione, da conseguire nel periodo di validità del permesso di soggiorno»<sup>5</sup>. Più in particolare, chi chiede il rilascio di un permesso di soggiorno deve impegnarsi – come stabilisce il regolamento – a raggiungere un certo livello di conoscenza di lingua, cultura civica e vita civile italiane, a garantire l'adempimento dell'obbligo di istruzione dei figli minorenni e ad assolvere gli obblighi fiscali e contributivi, riconoscendo inoltre i principi sui quali si fondano l'ordinamento e la società italiani.

Lo Stato, in cambio, «assicura il godimento dei diritti fondamentali e la pari dignità sociale delle persone senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche e di condizioni personali e sociali, prevenendo ogni manifestazione di razzismo e di discriminazione»<sup>6</sup>. Esso assicura inoltre l'accesso alla sanità e alla scuola dell'obbligo, garantisce il controllo del rispetto delle norme a tutela del lavoro dipendente e si impegna a favorire «il processo di integrazione dell'interessato»<sup>7</sup>.

La stipula dell'accordo di integrazione è, come recita la legge, «condizione necessaria per il rilascio del permesso di soggiorno»<sup>8</sup>. Una volta apposta la firma, il mantenimento del permesso di soggiorno dipende dal grado di soddisfazione di certi requisiti di integrazione, sulla base di un sistema che prevede l'attribuzione e la revoca di crediti (dove la denominazione di «permesso a punti», affermata nel linguaggio corrente). La legge, poi, dispone che «[la] perdita integrale dei crediti determina la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato»<sup>9</sup>. I soggetti ricadenti in alcune categorie sono esentati dal rischio di re-

<sup>4</sup> Decreto del Ministero dell'Interno 23 aprile 2007 («Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione»).

<sup>5</sup> Art. 4-bis, comma 2, del Testo Unico.

<sup>6</sup> Allegato A, art. 2, del Regolamento.

<sup>7</sup> *Ibidem.*

<sup>8</sup> Art. 4-bis, comma 2, del Testo Unico.

<sup>9</sup> *Ibidem.*



voca del permesso ed espulsione<sup>10</sup>. Ciò, tuttavia, non li mette del tutto al riparo da eventuali conseguenze, peraltro non precisamente chiarite. Il regolamento stabilisce, infatti, che «[se], ai sensi della legislazione vigente, l'interessato non può essere espulso, l'inadempimento dell'accordo è preso in considerazione esclusivamente ai fini delle future decisioni discrezionali in materia di immigrazione»<sup>11</sup>.

Il regolamento specifica che l'accordo ha durata biennale, ma può essere prolungato per un ulteriore anno. Un mese prima della scadenza del biennio il cittadino straniero è sottoposto a una verifica da parte dello sportello unico presso la Prefettura di competenza che si può concludere: a) con l'adempimento dell'accordo, qualora il numero dei crediti finali sia pari o superiore a trenta, e si sia comunque raggiunto un determinato livello minimo di conoscenza della lingua italiana, della cultura civica e della vita civile in Italia; b) con la proroga di un anno dell'accordo, qualora i crediti siano compresi tra uno e ventinove o qualora, pur essendo pari o superiori a trenta, non siano stati conseguiti i livelli minimi di conoscenza di lingua, cultura civica e vita civile; c) con l'espulsione, qualora il numero dei crediti finali sia pari o inferiore a zero, o, in ogni caso (quale che sia il numero di crediti raggiunto), qualora l'interessato non abbia garantito l'adempimento dell'obbligo di istruzione dei figli minorenni.

In definitiva, le due condizioni che, seppur non sufficienti, risultano necessarie – al di là del numero di crediti raggiunto – per l'adempimento dell'accordo di integrazione e il mantenimento del permesso di soggiorno sono l'adempimento dell'obbligo di istruzione dei figli minorenni e il raggiungimento di un livello minimo di conoscenza della lingua, della cultura civica e della vita civile italiana. Mentre garantire l'adempimento dell'obbligo d'istruzione per i

<sup>10</sup> Non è soggetto a espulsione per perdita integrale dei crediti lo straniero «titolare di permesso di soggiorno per asilo, per richiesta di asilo, per protezione sussidiaria, per motivi umanitari, per motivi familiari, di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, di carta di soggiorno per familiare straniero di cittadino dell'Unione Europea, nonché [lo] straniero titolare di altro permesso di soggiorno che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare» (*ibidem*).

<sup>11</sup> Allegato A, art. 5, del regolamento. L'ambigua formulazione sembra lasciare ampio margine di discrezionalità all'amministrazione, come osservato dalla Conferenza unificata nel citato parere (tale critica non fu poi accolta dal governo nel riformulare il regolamento).

figli minorenni è condizione da soddisfare *tout court* ed entro il primo biennio, e non è misurabile in crediti, il grado di educazione civica e di conoscenze linguistiche è misurabile sulla base di una tabella allegata al regolamento, e il raggiungimento del relativo livello minimo può avvenire – a certe condizioni – anche durante l’anno di proroga.

Il meccanismo che regola l’acquisizione e la perdita dei crediti è spiegato dal regolamento. Ognuno, all’atto della firma dell’accordo di integrazione, si vede attribuiti sedici crediti, corrispondenti al livello A1 di conoscenza della lingua italiana parlata (dieci crediti) e al livello sufficiente di conoscenza della cultura civica e della vita civile in Italia (sei crediti). Tali livelli di conoscenza si suppongono già acquisiti fino a prova contraria: i relativi crediti potranno essere incrementati o decurtati sulla base dei risultati della verifica. Tuttavia anche diverse altre circostanze – oltre alle conoscenze linguistiche e al grado di educazione civica raggiunti – possono portare all’acquisizione o alla perdita di crediti. Il regolamento prevede la possibilità di acquisire crediti seguendo corsi di studio o di formazione, conseguendo titoli di studio, ottenendo onorificenze o benemeritenze pubbliche, svolgendo attività economico-imprenditoriali, di docenza o di volontariato, scegliendo un medico di base, o acquistando o locando un immobile a uso abitativo. Al contrario, si possono perdere crediti in caso di condanna definitiva per illeciti amministrativi o tributari, di condanna anche non definitiva per reati, o di applicazione, anche in via non definitiva, di misure di sicurezza personale.

## 2. *Discriminazione generalizzata e incostituzionalità di fondo*

Questo paragrafo si sofferma su alcuni aspetti discriminatori – in parte specificamente giuridici, in parte più generalmente simbolici – dell’accordo di integrazione<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Strumenti simili all’accordo di integrazione italiano esistono anche in altri paesi europei (sia membri UE come Austria, Francia, Germania, Paesi Bassi e Regno Unito, sia extra-UE come la Svizzera). In alcuni di tali Stati, però, l’obbligatorietà del percorso integrativo riguarda chi voglia ottenere il permesso di soggiorno di lungo periodo (e non il permesso di soggiorno ordinario, come avviene in Italia). Cfr. S. Carrera, *A Comparison of Integration Programmes in the EU. Trends and Weaknesses*, Challenge Pa-

Prima di affrontare aspetti più particolari va ricordato che la discriminazione istituzionale nei confronti di cittadini stranieri può manifestarsi in diversi campi e a diversi livelli territoriali. Ordinanze comunali e leggi regionali offrono numerosi esempi: le discriminazioni riguardano per lo più l'accesso dei cittadini stranieri a determinate prestazioni sociali (per esempio: edilizia residenziale pubblica, asili nido, contributi per l'infanzia) o questioni particolari come il divieto di avviare certi tipi di esercizi commerciali (intesi come estranei alla cultura e alla tradizione locale) in certe zone<sup>13</sup>. Si tratta, quindi, di questioni che, oltre a essere circoscritte geograficamente ai particolari territori comunali o regionali di riferimento, sono anche circoscritte a determinati ambiti della vita sociale.

Per quanto riguarda il livello territoriale, la discriminazione istituzionale diventa di Stato ove si tratti di una legge della Repubblica o di un atto dell'amministrazione statale. Tuttavia, anche in tali casi si tratta spesso di questioni che riguardano solo una porzione più o meno ampia della popolazione di cittadinanza straniera: solo chi si trova in una certa condizione regolata da quel particolare atto normativo o amministrativo.

L'accordo di integrazione, invece, opera alla radice, discriminando in tutto il territorio nazionale e nei confronti di tutti i cittadini stranieri che richiedono il rilascio del permesso di soggiorno.

La normativa, inoltre, delega il governo a stabilire – attraverso il regolamento – criteri e modalità con cui i crediti possono essere acquisiti o perduti. La legge, quindi, si limita a fornire indicazioni sommarie sugli obiettivi dell'accordo di integrazione, delegando all'esecutivo la disciplina specifica dei modi con i quali raggiungere gli obiettivi stessi. Ora, il fatto stesso che la disciplina dell'accordo di integrazione sia demandata a un atto amministrativo, che sfugge al controllo del Parlamento, suscita forti dubbi di legittimità costituzionale: risulterebbe infatti violata la riserva di legge prevista dall'articolo 10 della Costituzione, secondo cui «la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e

pers, I, 2006; S. Ferrari, *La carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione*, in Fondazione ISMU (a cura di), *Tredicesimo rapporto sulle migrazioni: 2007*, Franco Angeli, Milano 2008.

<sup>13</sup> Cfr. P. Cuttitta, *La natura razzista delle politiche italiane sull'immigrazione*, in M. Mannoia, M.A. Pirrone (a cura di), *Il razzismo in Italia: società, istituzioni e media*, Aracne, Roma 2010, pp. 157-161.

dei trattati internazionali». Solo il legislatore, insomma, può intervenire a definire e a modificare lo status dei cittadini stranieri. Tanto più auspicabile appare una pronuncia della Corte costituzionale sulla legittimità di tale norma ove si consideri la gravità delle conseguenze (la revoca del permesso di soggiorno e la conseguente espulsione) che la perdita di crediti può comportare.

Una volta evidenziati questi due aspetti dell'accordo di integrazione (la sua portata generale – sia dal punto di vista territoriale, sia da quello dei destinatari – e la sua apparente incostituzionalità di fondo), si può passare all'esame dei due pilastri sui quali si fonda il relativo regolamento: la Carta dei valori e il sistema dei crediti (il cosiddetto «permesso a punti»).

### *3. La Carta dei valori*

Nell'accordo di integrazione lo straniero che chiede il rilascio del permesso di soggiorno dichiara «di aderire alla Carta dei valori della cittadinanza e dell'immigrazione di cui al decreto del ministro dell'Interno 23 aprile 2007 e si impegna a rispettarne i principi»<sup>14</sup>.

Tale documento, redatto da un Comitato scientifico costituito con decreto del Ministero dell'Interno il 13 ottobre 2006<sup>15</sup>, si apre con un preambolo, al quale seguono trentuno paragrafi, distribuiti tra sei sezioni contraddistinte dai seguenti titoli: «Dignità della persona, diritti e doveri»; «Diritti sociali. Lavoro e salute»; «Diritti sociali. Scuola, istruzione, informazione»; «Famiglia, nuove generazioni»; «Laicità e libertà religiosa»; «L'impegno internazionale dell'Italia».

La Carta dei valori, secondo il preambolo del decreto che la istituisce, «enuclea, anche in un'ottica programmatica e in vista di una

<sup>14</sup> Allegato A, art. 1, del regolamento. L'obbligo di tale dichiarazione si aggiunge a quelli, già citati, di acquisire conoscenze minime della lingua, della cultura civica e della vita civile italiane, di garantire l'adempimento dell'obbligo di istruzione dei figli minorenni, e di assolvere gli obblighi fiscali e contributivi.

<sup>15</sup> L'organo è composto da cinque membri provenienti dall'ambito accademico: Roberta Aluffi Beck Peccoz (Università di Torino), Carlo Cardia (Università Roma Tre) con funzioni di coordinatore, Khaled Fouad Allam (Università di Trieste), Adnane Mokrani (Università Gregoriana di Roma) e Francesco Zannini (Pontificio Istituto di studi arabi ed islamistica di Roma). Ai lavori del comitato partecipano inoltre il prefetto Franco Testa e il viceprefetto Maria Patrizia Paba.

sempre più ampia realizzazione, i principi ispiratori dell'ordinamento e della società italiana nell'accoglienza e regolazione del fenomeno migratorio in un quadro di pluralismo culturale e religioso». Lo stesso decreto afferma, all'art. 1, che «[il] Ministero dell'Interno, nell'esercizio delle proprie attribuzioni, si ispira alla Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione [e] orienta le relazioni con le comunità degli immigrati e religiose al comune rispetto dei principi della Carta dei valori, nella prospettiva dell'integrazione e della coesione sociale»<sup>16</sup>.

In primo luogo va detto che la genesi della Carta dei valori non è neutra. La Carta, cioè, non si rivolge, nel momento in cui viene concepita, indistintamente a tutte le «comunità degli immigrati e religiose». A ispirarla è l'Islam inteso come problema. Come lo stesso ministro Amato spiega in un'interrogazione parlamentare, l'idea di redigere una Carta dei valori gli è suggerita sia dalle allarmanti opinioni pubblicamente espresse da alcuni rappresentanti di comunità islamiche sull'Olocausto, sia dall'episodio di un padre, musulmano, che uccide la propria giovane figlia perché «voleva vivere come le altre». In materia di valori, infatti, vi sono, secondo il ministro, «problemi specifici per gli islamici»<sup>17</sup>. I musulmani, insomma, sono intesi secondo gli stereotipi stigmatizzanti che associano l'Islam all'idea di oppressione nei confronti della donna e, più in generale, al concetto di arretratezza. Come dice ancora il ministro nella stessa interrogazione parlamentare, «[i]l tema della donna è quello che emerge di più quando si tratta dell'ingresso nel nostro paese di comunità provenienti da paesi *arretrati*» (corsivo mio). Tuttavia Amato sottolinea che la Carta dei valori «è destinata a chiunque voglia diventare cittadino, non solo agli islamici [...], perché non è giusto identificare una sola comunità esterna come l'unica alla quale chiedere l'adesione a valori, [e] perché il problema esiste anche per altri».

Con ciò, quindi, Amato spiega anche che, a livello individuale, la Carta dei valori deve intendersi rivolta non a tutti gli stranieri ma

<sup>16</sup> N. Colaiani, *Una «carta» post-costituzionale?*, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, aprile 2007, [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), osserva che, pur permanendo dubbi sulla validità giuridica della Carta dei valori, il documento è per certi versi assimilabile alle carte dei servizi della pubblica amministrazione.

<sup>17</sup> Camera dei Deputati, seduta n. 51 di mercoledì 11 ottobre 2006, Risposta del ministro Giuliano Amato all'interrogazione dell'onorevole Luca Volontè (*Iniziativa volte all'immediata redazione di una «Carta dei Valori»*).

solo a coloro i quali aspirino al riconoscimento della cittadinanza italiana. Dal marzo 2012, invece, la Carta dei valori deve essere sottoscritta da tutti gli stranieri che ottengano il permesso di soggiorno, mentre fino ad allora l'unica sua applicazione concreta si era registrata nel caso della Dichiarazione di intenti sottoscritta nel 2008 da sette organizzazioni islamiche, che accettavano la Carta come base sulla quale imbastire relazioni con lo Stato in vista del raggiungimento di un'intesa ai sensi dell'articolo 8 della Costituzione<sup>18</sup>.

In secondo luogo va sottolineato che la Carta dei valori non è la riproposizione testuale della Costituzione, né di alcune sue norme ritenute particolarmente importanti (come potrebbero essere, per esempio, quelle che definiscono i principi generali e quelle relative ai diritti e doveri dei cittadini). La Carta dei valori è l'enunciazione – corredata di commenti esplicativi – di un insieme di principi che semplicemente si ispirano (o si vorrebbero ispirati) ad alcune norme della Costituzione e, più in generale, alla legislazione vigente in Italia. In altre parole, i principi costituzionali vengono selezionati, interpretati e riformulati sulla base di valutazioni soggettive. Essi, inoltre, vengono mischiati con affermazioni altrettanto liberamente ispirate a leggi ordinarie. Al cittadino straniero sono quindi indicate alcune norme e non altre, e a queste si aggiungono anche considerazioni personali alle quali non corrisponde alcuna norma effettivamente vigente, senza che le convinzioni di chi scrive vengano distinte dalle scelte del legislatore. Il preambolo, poi, propone una ricostruzione e un'interpretazione della storia politico-giuridico-religiosa dell'Italia che vanno indietro nel tempo ben oltre la nascita della Repubblica, l'Unità d'Italia e lo stesso Risorgimento, spingendosi addirittura fino all'antichità classica.

In questo insieme di enunciati, che confonde diritto, religione e storia, norme giuridiche vigenti e opinioni personali degli estensori del documento, chiunque ottenga il permesso di soggiorno è oggi obbligato dalla legge a riconoscersi. Qui ci si limiterà ad analizzare alcuni tra i passaggi più significativi, tratti dai paragrafi 17 e 26 e dal preambolo.

Il paragrafo 17 (sezione «Famiglia, nuove generazioni») afferma che l'Italia proibisce la poligamia in quanto contraria ai diritti della

<sup>18</sup> N. Colaianni, *Alla ricerca di una politica del diritto sui rapporti con l'Islam (Carta dei valori e Dichiarazione di intenti)*, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, gennaio 2009, [www.statocchiese.it](http://www.statocchiese.it).

donna. Vi si legge, infatti, che «[il] matrimonio è fondato sulla eguaglianza di diritti e di responsabilità tra marito e moglie, ed è per questo a struttura monogamica. [...] L'Italia proibisce la poligamia come contraria ai diritti della donna, in accordo anche con i principi affermati dalle istituzioni europee». Innanzitutto appare evidente la confusione che gli estensori fanno tra il concetto generale di poligamia (essere contemporaneamente legati da vincolo matrimoniale con più coniugi) e quello particolare di poliginia (essere contemporaneamente legati da vincolo matrimoniale con più di una donna). La legge italiana non vieta la poliginia per consentire, al contrario, la poliandria (essere contemporaneamente legati da vincolo matrimoniale con più di un marito). Essa, invece, vieta la poligamia *tout court*<sup>19</sup>. La legge, inoltre, non giustifica tale divieto con esigenze di tutela di diritti di genere. Basti pensare che la poligamia è stata proibita, in Italia, da quegli stessi ordinamenti – il monarchico prima, il repubblicano poi – che fino a pochi decenni fa prevedevano gravi e generalizzate discriminazioni della donna. A livello continentale, poi, né la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, né la Convenzione europea sui diritti umani del Consiglio d'Europa si preoccupano di vietare la poligamia, prevedendo soltanto l'uguaglianza di diritti e di responsabilità tra i coniugi, proprio come si limita a fare la Costituzione italiana. La poligamia, insomma, è proibita agli uomini come alle donne, e i redattori della Carta dei valori non hanno autorità giuridica per stabilire le ragioni della norma in questione.

La preoccupazione nei confronti dei costumi musulmani – che traspare dal riferimento alla poligamia<sup>20</sup> – riemerge al paragrafo 26, nella sezione dedicata a «Laicità e libertà religiosa». Qui gli estensori, dopo avere premesso che in Italia «non si pongono restrizioni all'abbigliamento della persona, purché liberamente scelto, e non lesivo della sua dignità», specificano che «[non] sono accettabili forme di vestiario che coprono il volto perché ciò impedisce il riconoscimento della persona e la ostacola nell'entrare in rapporto con gli al-

<sup>19</sup> Cfr. articolo 556 del codice penale.

<sup>20</sup> Notoriamente l'Islam consente la poliginia, e la stessa è prevista dalle leggi di numerosi paesi nei quali la religione islamica è dominante o ampiamente diffusa. Il tema della poliginia, del resto, è spesso usato per costruire o consolidare l'immagine di un Islam retrogrado e maschilista.

tri»<sup>21</sup>. L'ambiguità della formula scelta («non sono accettabili») lascia credere che possa essere vietato dalla legge vestirsi, sempre e comunque, in modo tale da coprire il volto. In realtà la normativa vigente al riguardo si limita a stabilire che «è vietato l'uso di caschi protettivi, o di qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona, in luogo pubblico o aperto al pubblico, senza giustificato motivo. È in ogni caso vietato l'uso predetto in occasione di manifestazioni che si svolgano in luogo pubblico o aperto al pubblico, tranne quelle di carattere sportivo che tale uso comportino»<sup>22</sup>. Quindi coprire il volto per giustificati motivi (ivi inclusi quelli religiosi) è permesso anche in pubblico, purché si acconsenta a scoprirlo, al fine di rendere possibile il riconoscimento, qualora lo richieda un'autorità pubblica. In tal senso si è espressa, nel giugno del 2012, la Procura di Torino, archiviando una denuncia nei confronti di una donna di origini egiziane. Ma già nel 2008 il Consiglio di Stato – bocciando definitivamente un'ordinanza del comune di Azzano Decimo che proibiva indiscriminatamente l'uso del *burqa* nel territorio municipale – aveva ricordato che il divieto assoluto di coprire il volto, indipendentemente da eventuali giustificati motivi, vige solo in caso di manifestazioni pubbliche.

Quindi la formulazione del paragrafo appare tendenziosa sotto almeno due punti di vista. In primo luogo gli estensori si esprimono in modo ambiguo: non potendo esplicitamente dire che coprire il volto è proibito dalla legge, infatti, essi parlano (omettendo peraltro di citare i giustificati motivi previsti dalla legge) di forme di vestiario non «accettabili». La formulazione indurrebbe anche molti cittadini italiani a credere che indossare indumenti che coprano il volto sia vietato dalla legge in modo assoluto<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> La scelta di collocare nella sezione dedicata a «Laicità e libertà religiosa» il tema dell'abbigliamento – che si sarebbe ben potuto inserire nella sezione «Dignità della persona, diritti e doveri» – conferma che il modo di vestire degli immigrati viene messo in relazione con la loro religione. E notoriamente, a torto o a ragione, l'uso di coprire il volto viene messo in relazione con l'Islam.

<sup>22</sup> Art. 5 della legge 22 maggio 1975, n. 152, come modificato dall'art. 2 della legge 8 agosto 1977, n. 533.

<sup>23</sup> Si omette altresì di specificare che il presunto divieto sarebbe comunque limitato alle fattispecie che si verificano in luoghi pubblici o aperti al pubblico. Poiché ordinamenti giuridici di vari paesi entrano nella sfera privata dei cittadini e ne puniscono i comportamenti tenuti anche tra le mura domestiche (si pensi al reato di omosessualità), il particolare non è irrilevante.



Il secondo elemento fuorviante risiede nella scelta di aggiungere una motivazione arbitraria: mentre la motivazione della difficoltà del riconoscimento coincide con lo spirito (oltre che con la lettera) della norma che proibisce di coprire il volto in assenza di un giustificato motivo<sup>24</sup>, quella della difficoltà di entrare in rapporto con gli altri è un'invenzione pura e semplice.

Come nel caso della poligamia, anche nel caso dell'abbigliamento che copre il volto ci troviamo di fronte a interpretazioni soggettive di norme particolari, scelte tra le altre per la loro particolare connotabilità religiosa. Tuttavia, imporre a qualcuno – a una categoria di persone – di aderire alle opinioni del Comitato appare difficilmente conciliabile con il principio della libertà di pensiero, tradizionale cardine dello Stato di diritto ed esplicitamente tutelato – questo sì – dalla Costituzione<sup>25</sup>. Se poi agli enunciati della Carta si volesse attribuire valore non solo simbolico ma anche giuridico, non sarebbe investita solo la libertà di pensiero: se la firma della Carta implicasse l'obbligo di tenere una condotta coerente con le affermazioni del documento (e in effetti, come si è precedentemente ricordato, lo straniero deve non solo aderire alla Carta dei valori ma anche impegnarsi «a rispettarne i principi»), saremmo in presenza di una vera e propria legge speciale per stranieri, in contrasto con l'articolo 3 della Costituzione.

Va infine evidenziato come lo stereotipo dell'Islam sia comunque disegnato in contrapposizione non già alla sola religione cristiana – certamente dominante, negli ultimi due millenni di storia, nella regione italiana – ma anche a quella ebraica. Il preambolo della Carta dei valori, infatti, afferma che l'Italia «si è evoluta *nell'orizzonte del cristianesimo che [...], insieme con l'ebraismo*, ha preparato l'apertura verso la modernità e i principi di libertà e di giustizia» (corsivo mio). Pur riconoscendo, subito dopo, che «[i] valori su cui si fonda la società italiana sono frutto dell'impegno di generazioni di uomini e di donne di diversi orientamenti, laici e religiosi, e sono scritti nella Costituzione democratica del 1947», gli estensori trovano comunque

<sup>24</sup> La legge del 1975 nasce come misura antiterrorismo, e la norma in questione mira ad assicurare la riconoscibilità di eventuali, presunti o potenziali terroristi.

<sup>25</sup> L'art. 21, comma 1 della Costituzione afferma che «[t]utti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero», e l'art. 9 della Convenzione europea sui diritti umani dichiara che «ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero».

necessario aggiungere che «[l]a posizione geografica dell'Italia, *la tradizione ebraico-cristiana*, le istituzioni libere e democratiche che la governano, sono alla base del suo atteggiamento di accoglienza verso altre popolazioni» (corsivo mio).

Così, gli estensori della Carta non solo sfidano apertamente il principio costituzionale della laicità dello Stato, ma rinunciano altresì a ogni scrupolo storico. Misurare esattamente l'incidenza di diverse tradizioni religiose sul patrimonio culturale e sui valori di un paese (o di un continente) è impossibile, data la varietà e la contraddittorietà della storia. E sarebbe comunque facile osservare che gli autori, prima di avventurarsi nelle citate affermazioni, avrebbero potuto riflettere sul trattamento riservato dal cristiano Federico II ai musulmani di Sicilia nel Duecento, dai cattolici spagnoli agli ebrei siciliani e sardi nel 1492 e a quelli dell'Italia meridionale nel Cinquecento, dai cattolici fascisti agli ebrei di tutta Italia nel Ventennio. Né gli estensori spiegano perché l'ebraismo avrebbe avuto un ruolo più rilevante nell'affermazione dei principi di libertà e giustizia, e nel consolidare un atteggiamento di accoglienza verso altre popolazioni, rispetto a quello attribuibile all'Islam, che, almeno in Sicilia, cioè in quasi un decimo del territorio nazionale, è stato dominante per secoli.

Chi ottiene il permesso di soggiorno, insomma, è costretto ad aderire a un'interpretazione soggettiva e arbitraria non solo dei valori costituzionali e delle leggi italiane, ma anche della storia dell'Italia unitaria e preunitaria.

#### 4. *Il «permesso a punti»*

Altri aspetti discriminatori emergono dagli allegati B e C del regolamento, che spiegano come si possono acquisire o perdere crediti.

L'allegato C prevede le fattispecie che implicano la decurtazione dei punti, suddividendole in tre categorie: reati, misure di sicurezza personali, illeciti amministrativi e tributari. La discriminazione risiede nel fatto che, mentre per la terza categoria (gli illeciti amministrativi e tributari) la decurtazione dei crediti ha luogo solo in caso di condanna definitiva<sup>26</sup>, per le prime due categorie sono sufficienti

<sup>26</sup> Sono previste quattro diverse fattispecie. Dai due crediti decurtabili in caso di «sanzione pecuniaria definitiva di importo non inferiore a diecimila euro» si arriva

l'applicazione «provvisoria di una misura di sicurezza ai sensi dell'articolo 206 c.p.» (decurtazione di sei crediti), l'applicazione «anche in via non definitiva di una misura di sicurezza personale» (decurtazione di dieci crediti) o una condanna «anche non definitiva» per reati di vario genere. Quest'ultima categoria contempla nove diverse fattispecie. In ordine di gravità si va dalla «condanna anche non definitiva al pagamento di una ammenda non inferiore a diecimila euro» (punita con la decurtazione di due crediti) alla «condanna anche non definitiva alla pena della reclusione non inferiore a tre anni». Quest'ultima costerebbe ben venticinque crediti, e comporterebbe pertanto l'espulsione anche di chi, fino a quel momento, avesse quasi raggiunto la soglia dei trenta crediti prevista per l'adempimento del contratto (mentre costringerebbe alla proroga per un anno del contratto, con il concreto rischio di non potere più raggiungere la soglia dei trenta punti, chi tale soglia avesse già superato).

Oltre che con il principio della presunzione di innocenza<sup>27</sup> ciò appare in contrasto con il principio del diritto di difesa<sup>28</sup>. A tale proposito si nota come il governo abbia deciso di ignorare anche gli appunti mossi dalla Conferenza unificata, che nel suo parere sulla prima versione del regolamento esprimeva perplessità e dubbi di legittimità costituzionale in relazione all'ipotesi di espulsione conseguente alla decurtazione dei crediti a causa di condanna non definitiva. La Conferenza osservava poi che «un provvedimento di assoluzione, sopravvenuto all'espulsione, non potrebbe ripristinare la situazione precedente e dunque la legale presenza dello straniero sul territorio, violando il principio di ragionevolezza della norma *ex* articolo 3 della Costituzione».

Anche il modo in cui si possono guadagnare punti è importante: non solo perché consente di raggiungere più velocemente il traguardo dei trenta crediti che equivale all'adempimento dell'accordo, ma anche perché ogni credito guadagnato può compensare un

agli otto crediti che possono essere sottratti in caso di «sanzione pecuniaria definitiva di importo non inferiore a centomila euro».

<sup>27</sup> L'art. 27 della Costituzione dice che «[l']imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva».

<sup>28</sup> L'art. 24 della Costituzione dice che «[l]a difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento». L'articolo 13 della Convenzione europea sui diritti umani specifica inoltre che ogni persona «ha diritto a un ricorso effettivo».

credito eventualmente perduto. Chi ha modo di ottenere punti in più, insomma, può permettersi di perderne qualcuno commettendo qualche reato o illecito amministrativo: l'adempimento dell'accordo difficilmente ne risulterà pregiudicato, e il rischio di espulsione sarà ridotto a casi di estrema gravità.

Le numerose fattispecie premiate con l'attribuzione di crediti sono previste dall'allegato B.

Tra esse, tante riguardano il percorso di istruzione e formazione. Da quattro a trenta crediti, per esempio, possono essere riconosciuti a chi frequenti con profitto «[percorsi] di istruzione per adulti, corsi di istruzione secondaria superiore o di istruzione e formazione professionale». Ancor più meritevole (da trenta a cinquanta crediti) è considerato frequentare con profitto «corsi di studi universitari o di alta formazione». Se poi si arriva a conseguire «titoli di studio aventi valore legale in Italia» si può essere premiati con un minimo di trentacinque crediti per un diploma di qualifica professionale e un massimo di sessanta per il titolo di dottore di ricerca.

Appare evidente come certe fattispecie presuppongano una condizione personale di partenza particolare: per frequentare un corso di dottorato di ricerca bisogna essere laureati; per frequentare corsi di laurea bisogna avere completato un percorso di istruzione secondaria superiore; in entrambi i casi è necessario disporre di risorse economiche sufficienti (oltre che del tempo di cui un lavoratore, tanto più se con famiglia, raramente può disporre).

Se già queste disposizioni appaiono difficilmente conciliabili con l'articolo 3 della Costituzione, nella misura in cui attribuiscono valore diverso a diverse condizioni personali, ancora più discutibili appaiono quelle che attribuiscono quattro crediti per lo «svolgimento di attività economico-imprenditoriali» e addirittura cinquantaquattro per l'attività di docenza universitaria. Il semplice fatto di fare un lavoro diverso, insomma, vale un trattamento privilegiato rispetto a quello riservato a un lavoratore subordinato. Per quest'ultima categoria non è infatti previsto nessun credito aggiuntivo: evidentemente la si considera meno integrata «a prescindere».

Nello stesso solco merita infine una menzione il premio di sei crediti per chi dimostri di avere acquistato o preso in affitto una casa tramite «[sottoscrizione], registrazione e ove prescritto trascrizione di un contratto di locazione pluriennale o di acquisto di un immobile ad uso abitativo ovvero certificazione dell'accensione di un

mutuo per l'acquisto di un immobile ad uso abitativo». Si ritiene, cioè, che una condizione legittima, non punita dalla legge, quale quella di essere – per scelta o per necessità – nomade o senza fissa dimora (di abitare sotto un ponte, in un camper o, perché no, in una barca a vela), debba essere discriminata rispetto a quella di chi acquisti o prenda in affitto un immobile per risiedervi.

In sostanza, chi è ricco, istruito, sedentario, imprenditore o docente universitario è avvantaggiato rispetto a chi è povero, ignorante, nomade (o senz'atetto) o operaio, perché può guadagnare punti seguendo corsi di studio, laureandosi o registrando il proprio contratto di affitto, dando prova di avere acquistato un immobile a uso abitativo o di avere acceso un mutuo a tal fine, o semplicemente in virtù della propria condizione lavorativa. Oltre a potere raggiungere con maggior facilità il traguardo dei trenta crediti necessari per adempiere l'accordo di integrazione, gli appartenenti alle categorie privilegiate possono anche permettersi di evadere il fisco o commettere reati di varia natura. Se scoperti, infatti, essi non corrono il rischio di essere espulsi. Gli altri, invece, devono rigare più che dritto: per loro già una condanna in primo grado può significare l'espulsione.

## 5. Conclusioni

Prima dell'entrata in vigore dell'accordo di integrazione la possibilità di ottenere un permesso di soggiorno dipendeva in primo luogo dalla soddisfazione della condizione principale per il rilascio: la sussistenza di un rapporto di lavoro, nei casi di permessi per motivi di lavoro, o delle altre fattispecie previste per il rilascio di altri tipi di permesso di soggiorno<sup>29</sup>. Ora, invece, alla condizione principale se ne aggiunge un'altra: l'adesione alla Carta dei valori, cioè a un documento che ricostruisce e interpreta arbitrariamente la storia d'Italia e i principi giuridici della Repubblica. Con ciò si sfidano apertamente i principi costituzionali della libertà di pensiero (im-

<sup>29</sup> Va tuttavia ricordato: a) che le procedure per il rilascio dei permessi di soggiorno per motivi di lavoro nell'ambito delle cosiddette «quote flussi» annuali presentano un elevato carattere di aleatorietà e, attraverso le quote privilegiate, discriminano tra cittadini di paesi diversi; b) che l'elevato potere discrezionale delle autorità consolari in materia di rilascio dei visti produce ulteriore difformità di trattamento tra i richiedenti un visto di ingresso.

ponendo l'adesione a opinioni altrui) e della non discriminazione (i cittadini italiani non sono obbligati ad aderire esplicitamente né alla Costituzione, né all'intero *corpus* di leggi che costituisce l'ordinamento italiano, né – tanto meno – alle opinioni di un comitato accademico-ministeriale).

Prima dell'introduzione dell'accordo di integrazione, inoltre, anche il mantenimento e il prolungamento del permesso di soggiorno erano legati essenzialmente alla sussistenza della fattispecie che aveva giustificato il rilascio. Il «permesso a punti», introducendo la possibilità di revoca del permesso per insufficiente integrazione del titolare, accentua quindi la precarietà della posizione degli immigrati. Anche in questo caso ciò avviene sfidando importanti principi costituzionali: la presunzione di innocenza, il diritto alla difesa, la non discriminazione.

Sia la precarizzazione e la violazione di diritti, sia l'inferiorizzazione simbolica (che trova il suo momento culminante nella Carta dei diritti), si inseriscono nella logica dell'inclusione differenziale dei migranti nel sistema socio-giuridico italiano ed europeo<sup>30</sup> attraverso contestuali e correlati processi di «bordering, ordering and othering»<sup>31</sup>.

I meccanismi differenziazione e gerarchizzazione, infatti, hanno per oggetto non solo i migranti *irregolari* – inferiorizzati giuridicamente e simbolicamente dai dispositivi di produzione dell'irregolarità<sup>32</sup> e di confinamento<sup>33</sup> – ma anche quelli *regolari*. L'accordo di integrazione, in questo senso, è esemplare, nella misura in cui colpisce quest'ultima categoria nella sua interezza.

A essere presi di mira, poi, sono soprattutto i poveri, i lavoratori subordinati, i meno istruiti e qualificati, i nomadi. Un posto particolare, infine, è riservato alla categoria dei «musulmani», costruita essenzializzando l'idea di Islam (che viene legata a concetti come «arretratezza» e «maschilismo») e consolidata attraverso lo sdop-

<sup>30</sup> S. Mezzadra, B. Neilson, *Border as Method, or, the Multiplication of Labor*, Duke University Press, Durham-London 2013.

<sup>31</sup> H. van Houtum, T. van Naerssen, *Bordering, Ordering and Othering*, in *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, n. 2, 2002.

<sup>32</sup> N. De Genova, *Migrant «Illegality» and Deportability in Everyday Life*, in *Annual Review of Anthropology*, n. 31, 2002.

<sup>33</sup> A. Sciarba, *Campi di forza. Percorsi confinati di migranti in Europa*, Ombre Corte, Verona 2009.

piamento del termine di paragone: l'invenzione della «tradizione giudaico-cristiana», infatti, nel contribuire a rielaborare l'identità della nazione (favorendo, peraltro, l'obliterazione delle persecuzioni operate a danno degli ebrei nei secoli passati<sup>34</sup>) contribuisce anche a rafforzarne la contrapposizione con l'Islam.

## Bibliografia

- Attia I., *Privilegien sichern, nationale Identität revitalisieren*, in *Journal für Psychologie*, n. 1, 2013.
- Camera dei Deputati, seduta n. 51 di mercoledì 11 ottobre 2006, *Risposta del ministro Giuliano Amato all'interrogazione dell'onorevole Luca Volontè* (Iniziativa volte all'immediata redazione di una «Carta dei Valori»).
- Carrera S., *A Comparison of Integration Programmes in the EU. Trends and Weaknesses*, Challenge Papers, 1, 2006.
- Colaiani N., *Alla ricerca di una politica del diritto sui rapporti con l'Islam (Carta dei valori e Dichiarazione di intenti)*, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, gennaio 2009, [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it).
- Colaiani N., *Una 'carta' post-costituzionale?*, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, aprile 2007, [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it).
- Cuttiitta P., *La natura razzista delle politiche italiane sull'immigrazione*, in M. Mannoia, M.A. Pirrone (a cura di), *Il razzismo in Italia: società, istituzioni e media*, Aracne, Roma 2010.
- De Genova N., *Migrant «Illegality» and Deportability in Everyday Life*, in *Annual Review of Anthropology*, n. 31, 2002.
- Ferrari S., *La carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione*, in Fondazione ISMU (a cura di), *Tredicesimo rapporto sulle migrazioni: 2007*, Franco Angeli, Milano 2008.
- van Houtum H., van Naerssen T., *Bordering, Ordering and Othering*, in *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, n. 2, 2002.
- Mezzadra S., Neilson B., *Border as Method, or, the Multiplication of Labor*, Duke University Press, Durham-London 2013.
- Sciurba A., *Campi di forza. Percorsi confinati di migranti in Europa*, Ombre Corte, Verona 2009.

<sup>34</sup> Con riferimento al contesto tedesco cfr. I. Attia, *Privilegien sichern, nationale Identität revitalisieren*, in *Journal für Psychologie*, n. 1, 2013.