

**TRA MANIFESTO E CONTRATTO:  
LA CARTA DEI VALORI, DELLA CITTADINANZA E  
DELL'INTEGRAZIONE DEGLI IMMIGRATI IN ITALIA**

Silvio Ferrari  
*Universidad de Milán*

**Abstract:** The Charter of values and citizenship, recently prepared by the Italian government, is a document where the principles and values that ought to be accepted by all immigrants living in Italy are indicated. It is an example of a growing trend in all West European States, that tend to make the right of access conditional upon the signature of contracts, declarations, charters in which the immigrants accept to respect some basic rules of the country. This article provides an overview of these documents and a more detailed analysis of the Italian charter.

**Keywords:** Immigration, Europe, Principles, Values, Citizenship.

**Resumen:** Questo articolo esamina la Carta dei valori e della cittadinanza recentemente predisposta dal governo italiano e volta ad indicare i principi e valori che tutti gli immigrati in Italia sono chiamati a rispettare. L'esame di questa Carta è inserito nel più ampio contesto dei diversi tipi di documenti –contratti, dichiarazioni, manifesti– che molti Stati europei chiedono agli immigrati di sottoscrivere quando essi manifestano l'intenzione di entrare nel paese.

**Palabras-clave:** Inmigración; Europa; valores; ciudadanía.

**SUMARIO:** 1. Introduzione.- 2. Identità e immigrazione.- 3. Le esperienze Europee.- 4. La carta dei valori Italiana.- 5. Osservazioni conclusive.- 6. Bibliografia.

## 1. INTRODUZIONE

Da alcuni anni le leggi che regolano l'immigrazione sono in rapida trasformazione in tutti i paesi dell'Europa occidentale: i vecchi principi a cui esse si ispiravano non sembrano più adeguati alla realtà sociale contemporanea e gli Stati sono alla ricerca di nuove e più efficaci strategie per assicurare l'integrazione degli immigrati. In questo contesto si inserisce anche la *Carta dei valori, della cittadinanza e dell'integrazione* predisposta in Italia dal Ministero dell'Interno. Ad essa è dedicato questo contributo, che si apre con alcune considerazioni sulle ragioni sottese all'attuale dibattito relativo al rapporto tra identità e immigrazione, fa cenno alle misure adottate a questo proposito nei paesi europei, esamina la *Carta* italiana e si conclude con qualche riflessione sull'utilità dei provvedimenti volti a favorire l'integrazione linguistica e culturale degli immigrati.

## 2. IDENTITÀ E IMMIGRAZIONE

Le difficoltà che debbono affrontare molti paesi europei sono provocate, almeno in parte, dal ritardo con cui si è percepito che il pluralismo generato dall'immigrazione non è semplicemente un pluralismo di religioni ma anche (e soprattutto) di culture.

Da tempo il pluralismo religioso aveva cessato di essere un problema per l'Europa. Per secoli essa era stata divisa tra cattolici, protestanti e ortodossi, con linee di frattura che sovente attraversavano la stessa città o la stessa regione. Ma questo pluralismo era rimasto all'interno di un orizzonte condiviso, definito dal riferimento agli stessi testi sacri (quelli che un tempo si chiamavano il Vecchio e il Nuovo Testamento) e allo stesso corpus interpretativo (la Patristica). È vero che la storia dell'Europa è stata fatta anche dalle importanti comunità di ebrei e musulmani che da lunghissimo tempo abitano questa parte del mondo: ma gli ebrei sono stati posti abbastanza presto di fronte all'alternativa tra assimilazione e persecuzione (e hanno scelto la prima senza evitare la seconda) mentre i musulmani, dopo la "reconquista" cattolica della Spagna nel quindicesimo secolo, sono stati confinati in una regione periferica del Vecchio Continente. Il pluralismo religioso europeo è stato un pluralismo essenzialmente interno al cristianesimo e ciò spiega perché i conflitti religiosi che hanno insanguinato l'Europa dopo lo scisma di Occidente e soprattutto dopo la riforma luterana non hanno mai creato divisioni culturali insuperabili. Non vi è dubbio che le relazioni tra uomo e donna, cittadino e Stato, Stato e religione sono state (e in parte ancora sono) disegnate diversamente nei paesi a maggioranza ortodossa, cattolica o protestante: ma queste differenze non

sono mai divenute tanto grandi da generare incompatibilità e impedire dialogo e riconoscimento. Per questa ragione, una volta trovato il modo di por fine ai conflitti di religione attraverso la secolarizzazione delle istituzioni e della vita pubblica, l'Europa aveva imparato a convivere con il pluralismo religioso e, sia pure con ritardi e difficoltà, aveva potuto avviare un processo di unificazione che rappresenta la prova di una unità culturale di fondo.

Questo orizzonte comune che ha tenuto insieme l'Europa si è fatto progressivamente più evanescente. Molti sono i fattori che hanno contribuito a tale indebolimento e uno di essi è costituito dal processo di immigrazione, che ha portato nel Vecchio Continente un numero crescente di persone che non conoscono e talvolta non condividono alcune componenti centrali dell'identità europea. Il modo in cui le relazioni politiche o familiari sono concepite o, per fare esempi più concreti, il modo in cui una persona si veste o quello che mangia segnano sovente uno spartiacque tra una parte di queste comunità immigrate e la maggior parte degli europei. Sarebbe un errore pensare che si tratti soltanto di una questione di religione. La religione contribuisce ad alimentare queste differenze ma esse rappresentano qualcosa di più ampio, che investe i costumi, le convinzioni, i valori, i comportamenti: in sintesi, si tratta di un pluralismo culturale, anche se spesso ha un fondamento di tipo religioso.

La sfida che molti paesi europei debbono affrontare è quella di porre a frutto il potenziale arricchimento derivante da questo pluralismo culturale senza stravolgere l'identità europea e porre in pericolo la coesione sociale. Si tratta in altre parole di individuare e disegnare percorsi attraverso cui la ricchezza costituita dall'incontro tra culture diverse non vada dispersa (o, peggio ancora, degradata a elemento di conflitto) ma venga valorizzata come componente del cammino di trasformazione lungo cui l'Europa è chiamata ad avviarsi.

### **3. LE ESPERIENZE EUROPEE**

A livello dell'Unione europea, la riflessione sul tipo di integrazione che si intende promuovere e sui mezzi migliori per realizzarla è sfociata nella predisposizione di un'*Agenda comune per l'integrazione* resa pubblica il 1 settembre 2005 (Commissione delle Comunità europee, 2005). Nel contesto di una serie di iniziative volte a favorire l'inserimento degli immigrati nel mondo del lavoro, dell'educazione, della vita sociale e politica, l'*Agenda* sottolinea la necessità di "porre l'accento sull'educazione civica nei programmi di accoglienza e altre attività per i cittadini di paesi terzi appena arrivati affinché gli immigrati comprendano e rispettino i valori comuni nazionali e europei" (*ibidem*: 5): viene quindi auspicato che, a livello nazionale, si adottino "misu-

re di preparazione alla partenza come la diffusione di pacchetti informativi e l'organizzazione di corsi di lingua e educazione civica nel paese di origine" (*ibidem*: 7) e si istituiscano "programmi e attività di accoglienza per i cittadini di paesi terzi appena arrivati affinché acquisiscano conoscenze di base sulla lingua e storia, sulle istituzioni, gli aspetti socio-economici, la vita culturale, i valori e le norme fondamentali del paese di accoglienza" (*ibidem*: 7).

A livello nazionale, alcuni paesi membri dell'Unione europea avevano sviluppato iniziative di questo tipo già da alcuni anni. Sarebbe però erroneo immaginare che esista un modello comune europeo: al di là delle indicazioni generali contenute nell'*Agenda*, ciascuno Stato ha seguito un percorso autonomo ed è quindi opportuno procedere a una ricognizione delle misure adottate nelle diverse realtà nazionali. Alcuni paesi hanno tenuto fermo l'approccio che era tradizionale fino a qualche anno or sono, predisponendo importanti programmi di integrazione ma evitando di ricorrere a provvedimenti nuovi e controversi<sup>1</sup>. Altri invece, rompendo orientamenti consolidati e provocando vivaci polemiche, hanno elaborato politiche che richiedono agli immigrati una partecipazione attiva al processo di integrazione e subordinano a tale impegno la concessione di benefici giuridici. In questo secondo contesto gli strumenti adottati più frequentemente sono il test di ingresso, il contratto tra l'immigrato e lo Stato di accoglienza, il manifesto in cui vengono riassunti i principi e le regole che gli immigrati debbono rispettare. Questi strumenti mirano a evitare l'arrivo di immigrati che per diverse ragioni non diano garanzia di un agevole inserimento nel paese, a impegnarli ad acquisire una conoscenza di base della lingua e della cultura della nazione in cui intendono vivere e a far loro conoscere i caratteri su cui è fondata l'identità nazionale. Talvolta test, contratto e manifesto coesistono all'interno delle politiche d'immigrazione dello stesso paese: ma l'enfasi posta su l'una o l'altra di queste misure rivela diverse concezioni del processo di integrazione.

1.- IL TEST. L'Olanda è il paese che fa più ampio ricorso a questo strumento. Il processo di immigrazione è governato da due leggi diverse. La prima, entrata in vigore il 15 marzo 2006<sup>2</sup>, si applica alle persone che intendono immigrare in Olanda e risiedervi per un lungo periodo di tempo. Essa prevede lo svolgimento, nel paese d'origine, di un esame che accerti una sufficiente conoscenza della lingua e della società olandese. Per verificare il secondo requisito viene proiettato un film (che include anche controverse scene di nudità e omosessualità) volto a illustrare le principali caratteristiche della vita

<sup>1</sup> Per un esempio cfr. il *Plan de Ciutadania i Immigració 2005-2008* elaborato dal Departament d'Acció Social y Ciutadania della Catalogna in [www.gencat.net/benestar/societat/convivencia/immigracio/pla/index.htm](http://www.gencat.net/benestar/societat/convivencia/immigracio/pla/index.htm).

<sup>2</sup> Wet inburgering in het buitenland, WIB.

in Olanda: al termine del film il candidato deve rispondere a 30 domande correlate alla proiezione a cui ha assistito. Le domande toccano argomenti attinenti alla geografia e storia dell'Olanda; alla vita nel paese; alla costituzione, le leggi e i principi della democrazia; alla vita familiare e all'educazione; al sistema sanitario e al mondo del lavoro<sup>3</sup>. Il film e i testi necessari per sostenere l'esame devono essere acquistati dal candidato, che è inoltre tenuto a pagare una "examination fee" di importo abbastanza elevato (350 €). Se l'esame non viene superato è impossibile ottenere un permesso di soggiorno in Olanda per più di tre mesi. I cittadini degli Stati dell'Unione europea e di altri paesi del mondo "occidentale" (incluso in questa categoria anche il Giappone) sono esentati dall'esame. La seconda legge<sup>4</sup> si applica non soltanto ai nuovi immigrati ma anche a coloro che si trovano già in Olanda<sup>5</sup>. Essa prevede lo svolgimento di un esame composto da una parte pratica e un'altra teorica. La prima parte è volta a valorizzare le esperienze di partecipazione e interazione con la società olandese che il candidato abbia compiuto durante il suo soggiorno (per esempio attraverso il compimento di *stages*, lo svolgimento di lavoro volontario, ecc.); la seconda intende valutare la conoscenza della lingua e della società olandese. I costi di lezioni, esame e materiale didattico sono a carico del candidato, ma sono previste diverse forme di sostegno economico pubblico (prestiti, sovvenzioni, corsi gratuiti e via dicendo). L'esame deve essere sostenuto entro cinque anni dall'ingresso nel paese (tre anni e sei mesi per coloro che abbiano svolto l'esame di ingresso previsto dal *Wet inburgering in het buitenland* e può essere ripetuto più volte. Finché esso non venga superato non è possibile ottenere un permesso di residenza a tempo indeterminato; l'immigrato che non mostri un impegno sufficiente nella preparazione all'esame è passibile di un'ammenda.

Norme particolari sono previste per i ministri di culto (e le figure a essi assimilabili): benché il loro visto di ingresso non possa avere durata superiore ai tre anni e sei mesi, essi sono tenuti a partecipare ai corsi di integrazione previsti dal *Wet inburgering*.

Le misure contenute in queste due leggi si inseriscono in un quadro più ampio che prevede una serie di iniziative volte a combattere la discriminazione, favorire la collaborazione tra persone di diversa cultura e sostenere l'in-

---

<sup>3</sup> Civic Integration Examination, in [www.netherlandsembassydhaka.org/civic\\_integration.html](http://www.netherlandsembassydhaka.org/civic_integration.html).

<sup>4</sup> Verordening Wet inburgering gemeente Ridderkerk 2007, WIN (il testo è disponibile in [www.ridderkerk.nl/smartsite.shtml?id=54506](http://www.ridderkerk.nl/smartsite.shtml?id=54506)).

<sup>5</sup> Sono soggette alla legge le persone di età compresa tra i 16 e i 65 anni, che siano vissute in Olanda per meno di 8 anni in età scolare e non dispongano di un diploma che attesti una conoscenza sufficiente della lingua e della società olandese; sono escluse le persone che abbiano già acquistato la cittadinanza olandese.

gresso nel mondo del lavoro delle donne immigrate. In questo contesto è prevista anche l'elaborazione di una "carta della cittadinanza responsabile" in cui siano precisati i diritti e i doveri che incombono a ciascuna persona che intende vivere in Olanda.

Lo strumento del *test* è stato adottato, con diverse modalità, anche da altri paesi, come il Regno Unito<sup>6</sup> e la Grecia (Caritas/Migrantes, 2006: 47).

**2.- IL CONTRATTO**<sup>7</sup>. Dal 1 gennaio 2007 ogni immigrato che sia ammesso per la prima volta in Francia e intenda risiedervi stabilmente deve stipulare un "contrat d'accueil et d'intégration" (contratto di accoglienza e di integrazione) con lo Stato, rappresentato dal prefetto del dipartimento in cui l'immigrato si trova. Questo documento è diviso in due parti. Nella prima vengono espressi i principi e valori fondamentali della Repubblica francese (in particolare la democrazia, il rispetto dei diritti fondamentali, la laicità, l'uguaglianza tra uomo e donna) e viene sottolineata la necessità di conoscere la lingua francese, presupposto indispensabile per avviare il processo di integrazione. La seconda parte del contratto ha un contenuto giuridico più preciso. Essa si apre con un preambolo in cui si afferma che "scegliere di vivere in Francia significa avere la volontà di integrarsi nella società francese e di accettare e rispettare i valori fondamentali della Repubblica". Seguono sei articoli, in cui si elencano le prestazioni assicurate dallo Stato e gli impegni che ogni immigrato deve assumere. Le prime consistono in un breve corso di formazione civica e di informazione sull'organizzazione della società francese, in cui vengono presentate le istituzioni e i valori su cui è fondata la Repubblica, con particolare attenzione all'uguaglianza tra uomo e donna e alla laicità, e vengono descritti il sistema scolastico e sanitario, il funzionamento del mercato del lavoro e degli alloggi. Sono inoltre previsti un corso di formazione linguistica, che si conclude con il rilascio di un diploma riconosciuto dallo Stato, e una serie di incontri individuali volti a definire il profilo professionale dell'immigrato e ad affrontare i problemi che egli incontra nel processo di inserimento nella società francese. Con la stipulazione del contratto l'immigrato si obbliga a frequentare i corsi e partecipare agli incontri individuali. Il mancato rispetto di questi impegni può essere tenuto in considerazione quando l'immi-

<sup>6</sup>Cfr. Immigration and Nationality Directorate, *Introduction of new rules for people applying for settlement*, 4 December 2006, (le nuove regole si applicano dal 2 aprile 2007), in: [www.ind.homeoffice.gov.uk/aboutus/newsarchive/introductionofnewrules](http://www.ind.homeoffice.gov.uk/aboutus/newsarchive/introductionofnewrules).

Per informazioni più dettagliate si veda Home Office, *Immigration and Nationality Directorate. Knowledge of life in the UK settlement. Q&A*, ibidem.

<sup>7</sup>Un approfondito esame delle politiche di integrazione a base contrattuale si trova in International Centre for Migration Policy Development (Icimpd, 2005). Nel marzo del 2006 i ministri di sei paesi dell'Unione europea, tra cui l'Italia, hanno discusso la possibilità di introdurre un "contrat d'integrazione" che tutti gli immigrati dovrebbero sottoscrivere (Caritas/Migrantes, 2006: 46).

grato chiede di rinnovare il permesso di soggiorno<sup>8</sup>: di fatto, l'adempimento delle obbligazioni previste nel "contrat d'accueil" è il requisito fondamentale per ottenere non soltanto il permesso di soggiorno ma anche la carta di residenza decennale che può essere concessa dopo cinque anni di presenza in Francia. Prima di rilasciare questi documenti il prefetto deve sentire il sindaco, a cui spetta pronunciarsi sulla "volontà d'integrazione" dei richiedenti e sul rispetto del "contrat d'accueil".

Il nuovo governo Sarkozy ha confermato la scelta dello strumento contrattuale e la ha estesa ai casi di ricongiungimento familiare<sup>9</sup>. Un'altra legge prevede la stipulazione di un "contrat d'accueil et d'intégration pour la famille": in base ad esso gli immigrati, i cui figli abbiano beneficiato della procedura di ricongiungimento familiare, sono obbligati a seguire una formazione specifica sui diritti e i doveri dei genitori e impegnarsi a rispettare l'obbligo scolastico<sup>10</sup>.

Un modello analogo a quello francese è stato adottato in Austria<sup>11</sup> e in Danimarca<sup>12</sup>.

**3.- IL MANIFESTO.** In alcuni paesi europei sono state predisposte "carte di valori" o "dichiarazioni di principi" in cui vengono definiti i punti di riferimento e le regole che debbono governare il processo di integrazione degli immigrati. Prive di valore giuridico, queste carte e dichiarazioni sono diverse non soltanto nel contenuto ma per origine, scopo e ampiezza: alcune di esse sono state elaborate da istituzioni pubbliche, altre da organizzazioni di immi-

<sup>8</sup>Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, art. 5 (J.O n° 170 du 25 juillet 2006). Il testo del contratto è reperibile in: [www.social.gouv.fr/IMG/html/cai\\_presentation.html](http://www.social.gouv.fr/IMG/html/cai_presentation.html)

<sup>9</sup>Cfr. il decreto n. 2008-1115 del 30 ottobre 2008 su "la préparation de l'intégration en France des étrangers souhaitant s'y installer durablement" (il testo si può leggere in: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019712134&dateTexte=>). Le persone che intendono avvalersi delle norme sul ricongiungimento familiare devono dimostrare un grado di conoscenza sufficiente "della lingua francese e dei valori della Repubblica": in caso contrario dovranno frequentare un corso di preparazione nel proprio paese d'origine.

<sup>10</sup>Cfr. Loi n. 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile. Il testo è consultabile all'indirizzo internet: [http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=0BD5478209143EB7CEE410ED494D1132.tpdj014v\\_1?cidTexte=JORFTEXT000000524004&dateTexte=](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=0BD5478209143EB7CEE410ED494D1132.tpdj014v_1?cidTexte=JORFTEXT000000524004&dateTexte=).

Le Contrat d'accueil et d'intégration : un parcours obligatoire, condition d'une installation durable (Il Contratto di accoglienza e di integrazione: un percorso obbligatorio, condizione per una permanenza durevole), 3 luglio 2007 in: <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/integration/contrat-accueil-integration-parcours-obligatoire-condition-installation-durable.html>

<sup>11</sup>Cfr. Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, in "Bundesgesetzblätter der Republik Österreich", 2005, I, n. 100 (per i successivi emendamenti cfr. ibidem, 2006, n. 31 e n. 99).

<sup>12</sup>Cfr. Ministry of Refugee, Integration and Immigrations Affairs, Aliens (Consolidation) Act, n. 826, 24 agosto 2005. Il testo è disponibile in: [www.nyidanmark.dk/resources.ashx/Resources/Lovstof/Love/UK/udlaendingelov\\_826\\_eng.pdf](http://www.nyidanmark.dk/resources.ashx/Resources/Lovstof/Love/UK/udlaendingelov_826_eng.pdf)

grati<sup>13</sup>, altre ancora nascono dalla collaborazione tra le une e le altre<sup>14</sup>; alcune carte riguardano tutti i gruppi di immigrazione, altre una comunità particolare<sup>15</sup>; alcune hanno un carattere generale, altre settoriale<sup>16</sup>.

Uno di questi documenti è stato elaborato in Svizzera dal *Forum per l'integrazione delle migranti e dei migranti*, un'organizzazione fondata nel 2000 che raggruppa comunità immigrate di cinquanta diverse nazionalità. Il *Forum*, che costituisce il più importante organismo rappresentativo degli immigrati in Svizzera e il principale interlocutore dello Stato in materia di immigrazione<sup>17</sup>, ha pubblicato nel 2005 una *Carta dell'integrazione*, in cui vengono indicati i principi che ne guidano l'attività<sup>18</sup>.

Preso atto delle "tensioni causate da una realtà sociale fatta di diversità, ma anche di disuguaglianze", il *Forum* sostiene una politica d'integrazione che rifiuta tanto l'idea che il paese d'accoglienza possa essere inteso come "una pagina già scritta e stampata, come una terra le cui leggi, convinzioni religiose, i cui valori ecc. sono stati fissati e stereotipati una volta per tutte" quanto quella che lo stesso paese possa essere considerato "come una pagina bianca, dove chiunque possa scrivere ciò che gli pare, o peggio, come un territorio selvaggio sul quale chiunque possa insediarsi con armi e bagagli senza nulla cambiare delle proprie abitudini". La politica d'integrazione perseguita dal *Forum* è fondata su una "concezione della cittadinanza che associa lo Stato sociale a una democrazia integrativa" e si ispira a tre principi: la reciprocità e corresponsabilità<sup>19</sup>, il primato dei diritti individuali sui diritti comunitari<sup>20</sup> e la

<sup>13</sup> Tra queste ultime, oltre alla Carta preparata dal *Forum per l'integrazione delle migranti e dei migranti* (descritta in questo stesso paragrafo), va ricordata la *Islamische Charta* adottata dal Zentralrat der Muslime in Deutschland il 3 febbraio 2002. Su di essa si veda C.Troll, 2002.

<sup>14</sup> Così, per esempio, il documento intitolato *Principes et fondements juridiques régissant les rapports entre les pouvoirs publics et le culte musulman en France*, adottato il 28 gennaio 2000 al termine di un processo di consultazione che ha coinvolto il Ministero dell'Interno francese e le principali moschee e federazioni musulmane del paese.

Il testo è disponibile in [www.ambafrance-jo.org/article-imprim.php?id\\_article=505](http://www.ambafrance-jo.org/article-imprim.php?id_article=505)

<sup>15</sup> Si vedano, per un esempio dei due tipi di documenti, i testi citati alla nota 13.

<sup>16</sup> Un esempio delle seconde è costituito dalla *Charte de la laïcité dans les services publics*, preparata per conto del Ministero dell'Interno francese, il 13 aprile 2007, in [www.fonction-publique.gouv.fr/IMG/Circulaire\\_PM\\_5209\\_20070413.pdf](http://www.fonction-publique.gouv.fr/IMG/Circulaire_PM_5209_20070413.pdf)

<sup>17</sup> Per maggiori informazioni su questa organizzazione: [www.fimm.ch/portraitfr.php](http://www.fimm.ch/portraitfr.php).

<sup>18</sup> Il testo della carta, da cui sono tratte le citazioni seguenti, è disponibile nel sito indicato alla nota precedente.

<sup>19</sup> Esso implica che "la presa in considerazione della diversità culturale non può avvenire a scapito dei riferimenti comuni della maggioranza".

<sup>20</sup> Ne consegue che "la concessione dei diritti collettivi (comunitari) non deve limitare il rafforzamento dei diritti individuali (principio della parità dei diritti e dei doveri delle persone)" e che "il principio di una 'discriminazione positiva', di 'diritti speciali' a favore dei gruppi minoritari non può essere accettato come un'esigenza permanente".



trasversalità dell'azione collettiva<sup>21</sup>. Essi vengono applicati in otto aree in cui il processo di integrazione deve essere sviluppato con maggiore impegno: scuola e formazione; occupazione e lavoro; alloggio e habitat; salute, accesso alle cure mediche e prestazioni sociali; interculturalismo, valori collettivi e valori individuali<sup>22</sup>; comunicazione e informazione; migrazione, integrazione e cooperazione; cittadinanza, nazionalità e diritti politici<sup>23</sup>.

Un testo di iniziativa governativa è stato predisposto in Belgio a opera della *Commission du Dialogue Interculturel*. Costituita da una ventina di esperti e articolata in quattro gruppi di lavoro<sup>24</sup>, essa ha svolto nell'arco di un anno oltre un centinaio di audizioni e ha pubblicato un rapporto finale che si chiude con una "charte de la citoyenneté" (carta della cittadinanza), concepita come uno strumento pedagogico destinato a essere diffuso nelle scuole e nelle istituzioni pubbliche e a fornire una prima informazione dei diritti e dei doveri che spettano a ogni persona residente in Belgio<sup>25</sup>. Indirizzata tanto alla popolazione immigrata che a quella autoctona, la *Charte* riprende in dieci punti i grandi principi dello Stato di diritto: "être citoyen en Belgique" significa rispettare la democrazia e i diritti fondamentali (n. 1), il pluralismo e le diversità culturali (n. 2 e 6); riconoscere il valore dell'uguaglianza e combattere contro le discriminazioni (n. 3); accettare le libertà individuali (tra cui la *Charte* menziona il matrimonio omosessuale, l'aborto e l'eutanasia: (n. 4) e i diritti di libertà d'espressione, di riunione, d'associazione e di religione (n. 5); condividere i principi della giustizia sociale e della solidarietà (n. 8); essere disposti a dare il proprio contributo alla vita pubblica nelle sue molteplici espressioni politiche, sociali, sindacali e associative (n. 9); riconoscere il diritto all'istruzione gratuita e obbligatoria dei giovani (n. 7)<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> Questo principio porta a considerare "l'integrazione di tutti – svizzeri e immigrati – e il rafforzamento del legame sociale come un bene pubblico" e quindi promuove "una politica preventiva della povertà e dell'esclusione a favore dei gruppi di popolazioni più precarizzate, indipendentemente che esse siano svizzere o migranti".

<sup>22</sup> A questo proposito si sostiene il "riconoscimento delle identità culturali proprie delle diverse popolazioni, ivi comprese le convinzioni e le pratiche religiose e culturali" ma anche "la preminenza dei Diritti dell'Uomo sui particolarismi etnici e religiosi". Il *Forum* "rifiuta le visioni teocratiche della vita della Polis" e "milita a favore di una laicità tollerante, aperta al dialogo interculturale in ambito privato, ma anche pubblico".

<sup>23</sup> Il *Forum* sottolinea che "fino a oggi, i poteri pubblici, nel trattare "il problema degli stranieri", hanno distinto la partecipazione degli stranieri alla vita economica dalla partecipazione a quella politica. Il Fimm Svizzera è convinto che questa politica è giunta ai suoi limiti. L'integrazione sarà rafforzata dai progressi in materia di concessione del diritto di voto e di eleggibilità".

<sup>24</sup> Dedicati rispettivamente ad approfondire il funzionamento dei servizi pubblici, la nozione di cittadinanza, il significato dell'uguaglianza tra uomo e donna, il ruolo delle appartenenze religiose.

<sup>25</sup> La Commissione è stata costituita nel febbraio 2004. Le finalità della "charte de la citoyenneté" sono indicate a p. 53 e, più ampiamente, nell'annesso 2 del rapporto.

<sup>26</sup> La *Charte*, insieme al rapporto conclusivo dei lavori della Commissione, è stata consegnata al

#### 4. LA CARTA DEI VALORI ITALIANA

La *Carta dei valori, della cittadinanza e dell'integrazione* è un documento preparato, su incarico del Ministero dell'Interno<sup>27</sup>: il suo obiettivo è “quello di enucleare i valori e i principi validi per tutti coloro che desiderano risiedere stabilmente in Italia, di qualsiasi gruppo o comunità facciano parte, di natura culturale, etnica o religiosa”<sup>28</sup>. Essa è stata resa pubblica il 23 aprile 2007 con un Decreto in cui si dichiara che “il Ministero dell'Interno, nell'esercizio delle proprie attribuzioni, si ispira ai valori” della Carta e “orienta le relazioni con le comunità degli immigrati e religiose al comune rispetto” dei suoi principi “nella prospettiva dell'integrazione e della coesione sociale”<sup>29</sup>.

La Carta è divisa in 7 parti. Nella prima si richiamano i valori fondamentali della identità italiana, individuati nella “cultura classica della Grecia e di Roma” e nella tradizione ebraico-cristiana. Questi valori sono sintetizzati nella Costituzione, che “rappresenta lo spartiacque nei confronti del totalitarismo e dell'antisemitismo”. La seconda parte, intitolata “Dignità della persona, diritti e doveri”, enuncia alcuni diritti fondamentali che sono riconosciuti “a ogni persona sin dal primo momento in cui si trova sul territorio italiano”: vengono ricordati i diritti di libertà, il diritto alla vita, alla salute e all'istruzione, la pari dignità di uomo e donna. Viene inoltre menzionata la possibilità di acquisire la cittadinanza, a condizione di “conoscere la lingua italiana e gli elementi essenziali della storia e della cultura nazionali, e condividere i principi che regolano la nostra società”. La terza e la quarta parte della Carta espongono più distesamente il contenuto di alcuni di questi diritti, quelli connessi al lavoro, alla salute e all'istruzione. Vengono richiamati il diritto di essere curati nelle strutture pubbliche, il diritto a un compenso adeguato per il lavoro svolto, il diritto (e dovere) di frequentare la scuola dell'obbligo, il diritto di

---

Ministro delle pari opportunità, dell'integrazione sociale e dell'interculturalità, Christian Dupont, il 2 maggio 2005.

Per il testo cfr. <http://cms.horus.be/files/99901/MediaArchive/rapport%20DI.pdf>

<sup>27</sup> La *Carta* è stata redatta da un comitato scientifico, nominato il 13 ottobre 2006, coordinato da Carlo Cardia e composto da Roberta Aluffi Beck Peccoz, Khaled Fouad Allam, Adnane Mokrani, Francesco Zannini.

<sup>28</sup> Si veda la dichiarazione apparsa sul sito della Presidenza del Consiglio il 18 giugno 2007 ([www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/decreto\\_carta\\_valori/come\\_nasce.html](http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/decreto_carta_valori/come_nasce.html)). Per una esposizione dei contenuti e delle finalità della *Carta* cfr. C. Cardia, 2007.

<sup>29</sup> Il decreto è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 137, del 15 giugno 2007. Con lo stesso decreto viene istituito un consiglio scientifico (composto dalle stesse persone che hanno elaborato la *Carta*) “incaricato di approfondire e proporre le più opportune iniziative per la conoscenza, la diffusione della *Carta dei valori* e i successivi interventi e di studiare le soluzioni più adeguate per l'armonica convivenza delle comunità dell'immigrazione e religiose nella società italiana”.

enti e privati di istituire scuole o corsi scolastici. In questo contesto si fa anche cenno a problemi che interessano alcune comunità immigrate, ribadendo il divieto di “ogni mutilazione del corpo, non dovuta a esigenze mediche, da chiunque provocata” (il riferimento va posto in relazione soprattutto con le mutilazioni sessuali femminili), la possibilità “a determinate condizioni” di istituire nelle scuole pubbliche “corsi di insegnamento religioso scelti volontariamente dagli alunni o dai loro genitori” (si ricordino le polemiche suscitate dalla proposta di insegnare la religione musulmana nelle scuole), la necessità che le scuole private “non discriminino gli alunni per motivi etnici o confessionali, e assicurino un insegnamento in armonia con i principi generali dell’istruzione, e i diritti umani che spettano alle persone”. Questi riferimenti concreti si intensificano nella parte successiva, dedicata alla famiglia. Accanto alle consuete affermazioni sui “diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio”, sulla “eguaglianza di diritti e di responsabilità tra marito e moglie” e sulla tutela della dignità della donna, se ne trovano altre che affermano con nettezza il carattere monogamico del matrimonio e la proibizione della poligamia<sup>30</sup>, la libertà matrimoniale e il “divieto di coercizioni e di matrimoni forzati, o tra bambini”, l’inconciliabilità con il principio di uguaglianza delle “pretese di separare, a motivo dell’appartenenza confessionale, uomini e donne, ragazzi e ragazze, nei servizi pubblici e nell’espletamento delle attività lavorative”. Un’ampia parte del documento è poi dedicata alla “laicità e libertà religiosa”. In essa si afferma che “l’Italia è un paese laico” che “riconosce il contributo positivo che le religioni recano alla collettività e intende valorizzare il patrimonio morale e spirituale di ciascuna di esse”; si insiste sull’importanza di garantire pienamente la libertà religiosa e, a partire da essa, si afferma il rispetto dei simboli e segni di tutte le religioni (“nessuno può ritenersi offeso dai segni e dai simboli di religioni diversi dalla sua”), l’assenza di “restrizioni all’abbigliamento della persona” purché esso sia “liberamente scelto, e non lesivo della sua dignità” (senza però accettare “forme di vestiario che coprono il volto perché ciò impedisce il riconoscimento della persona e la ostacola nell’entrare in rapporto con gli altri”), l’irrelevanza delle differenze di religione e convinzione per la celebrazione del matrimonio<sup>31</sup>. Nell’ultima parte del documento (“L’impegno internazionale dell’Italia”) si fa cenno all’azione del nostro paese “per promuovere la

<sup>30</sup>“Il matrimonio è fondato sulla eguaglianza di diritti e di responsabilità tra marito e moglie, ed è per questo a struttura monogamica. La monogamia unisce due vite e le rende corresponsabili di ciò che realizzano insieme, a cominciare dalla crescita dei figli. L’Italia proibisce la poligamia come contraria ai diritti della donna, in accordo anche con i principi affermati dalle istituzioni europee”.

<sup>31</sup> Sullo sfondo si intravedono i problemi connessi alle limitazioni poste dal diritto islamico al matrimonio tra donne musulmane e uomini non musulmani.

convivenza tra le nazioni, per sconfiggere la guerra e il terrorismo”: in questa prospettiva vengono richiamate le iniziative dirette ad abolire la pena di morte e a risolvere il conflitto israelo-palestinese attraverso la creazione “di due Stati e due democrazie”.

A parte alcune omissioni (la *Carta* non parla del diritto di disporre di luoghi di culto, uno dei temi più “caldi” in relazione alla costruzione delle moschee) e qualche cedimento al “politically correct” (l’ebraismo ha avuto un ruolo di primo piano, nel forgiare l’identità europea, più attraverso il cristianesimo che come forza autonoma), il documento espone in maniera equilibrata, anche se non particolarmente innovativa, i principi attorno a cui costruire un processo di integrazione che concili valori comuni e differenze culturali. Esso ha il pregio aggiuntivo di rivolgersi tanto alle comunità immigrate quanto a quelle autoctone e di essere stato preceduto da un’ampia consultazione con le organizzazioni religiose e sociali presenti nel mondo dell’immigrazione<sup>32</sup>. La *Carta*, inoltre, sembra segnare un mutamento di direzione della politica italiana, interrompendo la ricerca di un rapporto privilegiato con la comunità musulmana (dall’inizio dei lavori per la stesura della *Carta* la Consulta per l’islam italiano non è stata più convocata<sup>33</sup>) e avviando un allargamento del dialogo a tutte le comunità religiose e sociali degli immigrati, come confermato dalla Costituzione e dall’attività della Consulta giovanile per il pluralismo religioso e culturale<sup>34</sup>.

La *Carta* ha avuto un’ampia eco sui mezzi di comunicazione, senza però suscitare un dibattito approfondito. Poche le voci critiche, divise tra quanti le imputano di avere evitato un discorso più vincolante sulle regole che gli immigrati debbono rispettare<sup>35</sup> e quanti le fanno carico di un approccio eccessiva-

<sup>32</sup> Ciò ha facilitato la loro adesione al documento. Per esempio l’Unione delle comunità e organizzazioni islamiche in Italia (Ucoii), la maggiore organizzazione rappresentativa musulmana nel nostro paese, ha aderito alla Carta l’8 luglio 2007 (cfr. *Islam, Ucoii: approvata la Carta dei Valori*, in *La Repubblica*, 14 luglio 2007; si veda anche la dichiarazione pubblicata nel sito [www.islam-ucioi.it/](http://www.islam-ucioi.it/)).

<sup>33</sup> In effetti l’iniziativa di predisporre la *Carta* nasce come risposta all’*impasse* in cui la Consulta si era trovata in seguito ai ricorrenti conflitti tra le sue componenti (Ferrari, 2007: 251-52).

<sup>34</sup> Questa Consulta è stata istituita nel dicembre 2006 con “il compito di elaborare studi e formulare proposte per migliorare la conoscenza delle problematiche di integrazione delle diverse componenti religiose e culturali presenti in Italia e per individuare le più adeguate soluzioni per un’armonica convivenza delle stesse nella società nazionale”.

Cfr. La Consulta giovanile per il pluralismo religioso e culturale, in [www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/religioni/sottotema004.html](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/religioni/sottotema004.html).

<sup>35</sup> Cfr. Associazione per i diritti degli utenti e consumatori, *Carta dei valori, della cittadinanza e dell’integrazione. Non ci convince. Ribadire il vincolo alla Costituzione e alla legalità*, in [www.aduc.it/dyn/immigrazione/arti.php?id=179183](http://www.aduc.it/dyn/immigrazione/arti.php?id=179183). *La Vanguardia*, uno dei più importanti quotidiani spagnoli, imputa alla *Carta* una certa ipocrisia per essere formalmente diretta a tutti gli immigrati ma effettivamente indirizzata ai musulmani (*Italia busca un islam a su medida*, nel

mente conservatore (Tonollo, 2007). Tra i giuristi la *Carta* è stata accolta con qualche riserva. Alcuni vi hanno letto "l'attitudine culturalista di chi va incontro all'altro non solo presentando se stesso, ma chiarendo preliminarmente su quali basi è disposto a praticare l'incontro, mettendo in prima linea i principi che ritiene irrinunciabili, ma che (...) non coincidono necessariamente con quelli costituzionali o con quelli già proposti dall'ordinamento giuridico" (Consorti, 2007: 22). Altri hanno sottolineato che nella *Carta* "si riscrivono i valori" costituzionali, rischiando di perderne pezzi, di irrigidire in regole troppo precise principi che devono restare aperti per includere le "nuove fattispecie emergenti nella realtà sociale" e di elevare a livello di valori costituzionali "precetti concreti, di portata limitata": il risultato finale sarebbe quello "di un ordinamento, che si potrebbe definire post-costituzionale, nel quale la Costituzione continua a riscuotere un rispetto di facciata ma degrada da legge superiore a ordinamento parziale, inidoneo a vincolare la totalità dei detentori del potere pubblico e a informare di sé tutta la legislazione e perciò fatto oggetto di complementi e integrazioni" (Colaianni, 2007: 9-10). Sono osservazioni che fanno riflettere ma che dovrebbero essere inserite nel contesto più ampio delle iniziative prese dagli altri paesi europei: la *Carta* italiana, infatti, va letta all'interno del processo che sta conducendo molti Stati a riscrivere le regole che governano l'immigrazione.

## 5. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

L'orientamento prevalente nei paesi dell'Europa occidentale è ormai abbastanza chiaro: esso tende a stabilire un nesso tra integrazione e politiche d'immigrazione, nel senso che l'ingresso dell'immigrato e la possibilità di risiedere nello Stato è correlata alla sua volontà e capacità di integrarsi nella società e nella cultura del paese di accoglienza (Carrera, 2006). A tal fine è stata anticipata la richiesta dei titoli che erano necessari per l'acquisto della cittadinanza: il possesso di questi requisiti (per esempio la conoscenza della lingua) viene ora domandato al momento in cui si chiede di entrare nel paese o di ottenere un permesso di residenza di lunga durata. Le perplessità suscitate da questa operazione sono accresciute dal fatto che essa presenta profili di discriminazione: un giapponese può entrare in Olanda o risiedere in Francia senza conoscere la lingua o la cultura del paese; un turco non lo può fare.

In alcuni casi questa insistenza sull'integrazione maschera la volontà di selezionare all'origine gli immigrati: le caratteristiche del "test d'ingresso"

numero del 12 agosto 2007): questa critica trova un certo fondamento nella composizione del comitato scientifico, dove gli esperti dell'islam sono la maggioranza. "Non ci convince. Ribadire il vincoe alla".

olandese (il suo costo elevato, la natura di alcune domande, le esenzioni previste per le categorie di immigrati a più alta qualificazione, ecc.) inducono a sospettare che questa finalità non sia a esso estranea. In altri casi il discorso è più complesso: da un lato sembra giusto (da un punto di vista etico) e opportuno (da un punto di vista politico) richiedere agli immigrati che intendono stabilirsi in un paese lo sforzo di apprenderne la lingua e di confrontarsi con la cultura, le tradizioni, i costumi che lo caratterizzano; dall'altro la richiesta di questo sforzo è giustificata se non implica la rinuncia alla propria identità e se apre la strada a una reale inclusione sociale dell'immigrato, e quindi all'effettivo godimento dei diritti civili, politici e sociali che spettano ai cittadini. Chiedere all'immigrato la fatica di integrarsi in un paese che, di fatto, lo mantiene in una condizione di discriminazione ed emarginazione crea soltanto un pericoloso *surplus* di frustrazione. Per questa ragione, le politiche di immigrazione fondate sul contratto tra immigrato e paese d'accoglienza, come quelle messe a punto in Francia e in altri Stati, hanno senso soltanto se sono accompagnate da misure che diano agli immigrati la possibilità concreta di accedere a lavoro, istruzione, alloggio, servizi sanitari.

Le "Carte" in cui vengono indicati alcuni principi che possono guidare il processo di integrazione degli immigrati hanno un ruolo in qualche misura propedeutico al contratto: esse ne definiscono i termini e quindi servono a rendere chiaro all'immigrato ciò che si aspetta da lui e ciò che può legittimamente aspettarsi dalla società ospitante. Questo è il compito, modesto ma utile, di una carta dell'integrazione o della cittadinanza: l'ambiziosa definizione di "carta dei valori", adottata nel caso italiano, sembra eccedere questa funzione e affidare a una commissione di esperti una missione, la definizione dei valori a cui si ispira la società italiana, che in uno Stato democratico spetta ad altri organismi.

## 6. BIBLIOGRAFIA

Bertozzi S., *Integration: An Ever-Closer Challenge*, CEPS Working-Documents n. 258, Centre for European Policy Studies, Bruxelles, febbraio 2007.

Cardia C., *Diversità etnoculturali: identità civile, progetto condiviso*, in "Il Regno-attualità", 12/2007, pp. 378-80.

Caritas/Migrantes, *Dossier statistico immigrazione 2006. XVI Rapporto*, Centro Studi e Ricerche Idos, Roma, 2006.

Carrera S., *Towards an EU Framework on the Integration of Immigrants*, in S. Carrera, *The Nexus between Immigration, Integration and Citizenship in the EU*, CEPS, Bruxelles, aprile 2006.

Colaiani N., *Una "carta" post-costituzionale?*, in "Stato, Chiese e pluralismo confessionale", giugno 2007, [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it).

Commissione delle Comunità europee, *Un'agenda comune per l'integrazione. Quadro per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi nell'Unione europea*, Bruxelles, 2005,  
[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2005/com2005\\_0389it01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2005/com2005_0389it01.pdf)

Consorti P., *Pluralismo religioso: reazione giuridica multiculturalista e proposta interculturale*, in "Stato, Chiese e pluralismo confessionale", maggio 2007, [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it).

Ferrari S., *La Consulta islamica*, in Fondazione Ismu (a cura di), *Dodicesimo Rapporto sulle migrazioni 2006*, FrancoAngeli, Milano, 2007, pp. 249-263.

Icimpd, *Integration Agreements and Voluntary Measures. Compulsion or Voluntary Nature - Comparison of compulsory integration courses, programmes, and agreements and voluntary integration programmes and measures in Austria, France, Germany, The Netherlands, and Switzerland*, International Centre for Migration Policy Development, Vienna, 2005.

Tonollo M. G., *Un occhio alla Carta dei valori e uno al concertone del primo maggio*, in "Il paese delle donne", 4 maggio 2007, [www.womenews.net](http://www.womenews.net).

Troll C. W., *Germany's Islamic Charter, with a commentary*, in "Encounter", dicembre 2002.

Ulf Hedetoft, *Denmark: Integrating Immigrants into a Homogeneous Welfare State*, in Migration policy information-Country profiles, novembre 2006, [www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?id=485](http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?id=485)