

9. Prime osservazioni da un punto di vista giuridico sul rapporto tra stato sociale e diversità culturale degli immigrati

di Ennio Codini

Introduzione

Nei rapporti precedenti dell'Orim ci si è più volte soffermati con riflessioni giuridiche sull'accesso degli immigrati alle prestazioni dello stato sociale. Anche nel rapporto di quest'anno vi è un contributo in proposito con specifico riguardo al tema dell'abitazione.

Tali studi come altri simili hanno di regola quale presupposto che gli immigrati non chiedano altro che di beneficiare dello stato sociale *come* la più parte degli italiani; che essi desiderino esattamente quello che gli italiani comunemente desiderano. Un presupposto in generale corretto.

Peraltro, accade talora nell'esperienza che lo straniero nel suo rapportarsi con lo stato sociale si ponga invece, in qualche modo, come una persona *diversa* dalla maggioranza delle altre e in quanto tale portatrice di istanze peculiari che vorrebbe vedere accolte.

Anche gli italiani oggi come in passato assumono talvolta tale atteggiamento; si pensi, ad esempio, a quando un genitore italiano contesta la presenza del crocifisso in classe o chiede che al proprio figlio sia offerta nella mensa scolastica una dieta rigorosamente vegetariana.

Tuttavia non v'è dubbio che l'immigrazione di massa di questi anni abbia creato le condizioni per un moltiplicarsi dei casi, accadendo relativamente spesso che lo straniero per la propria cultura si trovi a formulare richieste particolari quanto a questo o quel servizio.

Ciò assume particolare rilievo anche perché oggi sempre più si cerca il coinvolgimento degli utenti nel definire gli standard dei servizi (approccio *bottom-up*: cfr. Pasini, 2011b) cosicché appare poi contraddittorio svalutare le "differenze".

Finora in Italia vi sono state relativamente poche situazioni conflittuali. Questo è dipeso, tra l'altro, dall'incombere di bisogni che lasciavano poco spazio a rivendicazioni circa le caratteristiche dei servizi così come dalla relativamente scarsa presenza di famiglie straniere.

Quest'ultimo elemento ha pesato perché, sovente, è per i figli, per mantenere i figli legati a una certa tradizione che si chiede allo stato sociale di dare spazio alle logiche di una specifica identità comunque minoritaria.

Ma negli ultimi anni un numero sempre maggiore di immigrati ha superato la soglia della sussistenza. Inoltre, per effetto soprattutto dei ricongiungimenti, sono sempre più numerose le famiglie straniere i cui figli accedono ai servizi.

Ecco che allora cominciano a manifestarsi situazioni conflittuali. Le cronache, ad esempio, sempre più spesso riportano polemiche riguardo alla pretesa di famiglie immigrate che i loro figli possano trovare nella mensa scolastica cibi conformi a determinate tradizioni.

Da ultimo nel settembre 2011 si è sviluppato un acceso dibattito ad Albenga a proposito della decisione dell'amministrazione comunale di proporre carne *halal* – ossia pura secondo le prescrizioni islamiche – nelle mense scolastiche.

Come osservato, è spesso la famiglia a essere protagonista, per il desiderio dei genitori di mantenere i figli legati a una certa tradizione laddove il contesto propone modelli diversi che tra l'altro risultano spesso assai attraenti agli occhi degli stessi minori stranieri (Ambrosini, Molina, 2004).

In queste pagine si vuole avviare una riflessione in proposito, con riferimento anzitutto a quelle istanze peculiari che già si stanno manifestando con relativa frequenza in Italia in generale e anche, specificamente, in Lombardia.

9.1 L'apertura alla diversità e i suoi limiti tra accoglienza e logica dell'integrazione: il caso della scuola

La legge statale dice relativamente poco riguardo a tali problemi. A proposito della scuola, l'articolo 38 del Testo unico sull'immigrazione afferma che “la comunità scolastica accoglie le differenze linguistiche e culturali come valore”.

Nello stesso articolo 38 si aggiunge che ciò comporta tolleranza, rispetto, interscambio e a tal fine vanno promosse e favorite iniziative volte all'accoglienza, alla tutela della cultura e della lingua d'origine e alla realizzazione di attività interculturali comuni.

Il considerare la differenza un valore si estende senza dubbio anche al fenomeno religioso. In proposito non emerge certo l'approccio che, invece, domina il Rapporto della Commissione Stasi chiamata nel 2003 da Jacques Chirac a valutare “l'applicazione del principio di laicità” in Francia.

Ivi a proposito della scuola si osserva che la sola presenza di segni religiosi è idonea a turbare la vita scolastica e lo stesso vale per ogni richiesta legata a esigenze di preghiera o digiuno. In Francia, l'identità religiosa deve restare il più possibile fuori dalla scuola.

In tale linea è andata a collocarsi la legge n. 228 del 15 marzo 2004 che ha introdotto nel *Code de l'éducation* la regola che vieta agli allievi di manifesta-

re *ostensiblement* la propria appartenenza religiosa indossando simboli o particolari abbigliamenti.

In Italia invece si ritiene che, nel rispetto dei limiti di carattere generale riguardanti l'ordine pubblico e il buon costume, vi sia libertà. Mai si è negato, ad esempio, a un'allieva la possibilità di portare il velo a scuola.

In proposito assume specifico rilievo anche la "Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione", che ha oggi un preciso valore vincolante configurandosi come allegato dell'accordo di integrazione, laddove contiene l'impegno espresso delle autorità italiane a rispettare la libertà di portare a scuola come in ogni altro luogo simboli e vesti riconducibili alla propria identità religiosa.

Tale soluzione trova fondamento negli articoli 19 e 21 della Costituzione (Carmignani Caridi, 2000; Mancini, 2006); ma senza dubbio assume rilievo anzitutto il fatto che la diversità da accogliere in base all'indicazione del citato articolo 38 sia anche quella religiosa.

L'orientamento all'accoglienza può far accettare anche altre istanze. Con le "Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica" approvate dalla Conferenza unificata Stato, Regioni e Autonomie locali nel 2010, si è dato ad esempio il via libera a diete su base etnico-religiosa.

In tali Linee guida, infatti, si prevede specificamente che "vanno assicurate adeguate sostituzioni di alimenti correlate a ragioni etico-religiose o culturali" sulla base di una "semplice richiesta dei genitori".

In un documento del 2008 il competente dipartimento inglese ha analogamente prescritto la predisposizione nelle mense scolastiche di menu che rispondano ai "bisogni dei consumatori appartenenti a minoranze culturali o religiose".

Un fenomeno rilevante. Per fare un esempio: nel 2008 su 70mila pasti al giorno distribuiti da Milano Ristorazione nelle mense scolastiche c'erano oltre 4mila "diete religiose" per il 90% riguardanti bambini e ragazzi di famiglie musulmane.

D'altra parte, se per legge la differenza culturale è nella scuola un valore da rispettare e l'istituzione deve essere orientata all'accoglienza, è chiaro che la richiesta di cibi specifici fondata su forti esigenze culturali va accolta.

Trattandosi di principi fondamentali non pare tra l'altro che possa a ciò opporsi la sussistenza di difficoltà sul piano organizzativo o derivanti da un aumento dei costi essendo comunque tale aumento non esorbitante (Fiorita, 2011).

L'articolo 38, peraltro, porta anche a escludere determinate istanze. Nel 2004 su richiesta di gruppi di genitori alcune scuole milanesi vararono classi riservate a studenti provenienti da famiglie islamiche tradizionaliste.

Ma il Ministero subito intervenne bloccando l'iniziativa in quanto contraria alla logica di interscambio culturale che come si è visto la legge impone alla scuola pubblica per la costruzione di una società futura integrata e solidale.

In tutt'altro modo, si noti per inciso, va valutato il fenomeno delle scuole straniere, come ad esempio quella "islamica" di Milano, che hanno alla propria base accordi internazionali e un connesso regime giuridico *ad hoc*.

9.2 La doppia valenza della tutela dei diritti fondamentali: contro e a favore di istanze fondate sulla diversità

La legislazione statale esclude poi, in generale, che talune specifiche richieste basate sulla "differenza" possano essere accolte. Si pensi ad esempio alla legge 9 gennaio 2006 n. 7 che vieta le mutilazioni genitali femminili a tutela dei diritti fondamentali all'integrità personale e alla salute (Iorio, 2011).

In questo caso il medico del servizio pubblico, a fronte della richiesta di intervento, avrà anche il dovere di spiegare le ragioni del diniego mettendo in luce il fatto che si tratta di una pratica vietata dalla legge in quanto lesiva dell'integrità della persona (*ibid.*).

Ma buona parte dei casi problematici che si sono posti o potrebbero porsi non trovano nella legge l'indicazione di una soluzione specifica. Questo deriva in parte dall'astrattezza delle previsioni: realizzare un presepe a scuola, ad esempio, è in linea con il citato articolo 38?

Senza dubbio, come sopra osservato, l'articolo 38 non segue la linea francese, dove la legge, considerando le differenze religiose un pericolo per la scuola, le confina all'esterno addirittura vietando anche agli allievi ogni segno riconducibile alla fede.

Ma questo di per sé non conduce immediatamente all'affermazione che non vi sia, ad esempio, un diritto, proprio a partire da una particolare identità, a pretendere che l'istituzione scolastica nella sua proposta formativa ometta ogni riferimento a questa o a quella fede.

Ci sono poi ambiti dello stato sociale per i quali addirittura la legge statale nulla dice a proposito di richieste fondate sull'allegazione di una specificità culturale che verrebbe in qualche modo pregiudicata dall'assetto standard del servizio.

Così è ad esempio a proposito del servizio sanitario così come a proposito dei servizi sociali. Gli articoli 34, 35 e 41 del Testo unico che a tali servizi si riferiscono nemmeno tematizzano la questione delle possibili richieste fondate sull'affermazione di una "differenza".

Senza dubbio, vanno comunque respinte richieste che vadano a colpire diritti fondamentali. Se ad esempio il cibo richiesto è nocivo per la salute l'istanza va respinta secondo la stessa logica della citata legge n. 7 del 2006.

Nella stessa prospettiva è poi certo meritevole di attenzione la tesi che le carni "pure" deriverebbero da sofferenze inflitte all'animale così abnormi da offendere la sensibilità dell'uomo contemporaneo sicché in nome di tale valore andrebbero vietate.

Se così fosse, si noti, potrebbe essere messa in discussione, prima ancora della presenza di tali carni nelle mense pubbliche, la stessa ammissibilità della relativa macellazione e dunque la stessa possibilità di una loro presenza sul mercato.

Non pare comunque che questo sia il caso della carne *halal* che deriva del resto da un tipo di macellazione ammessa, seppur non senza controversie, dall'ordinamento italiano così come da quello europeo (Roccella, 2000).

E va anche notato che nel Regno Unito, dove pure è forte la sensibilità per il tema della sofferenza animale, comunque si arriva a ragionare in termini di bilanciamento di interessi sicché limitate deroghe al regime ordinario della macellazione sono ammesse a tutela della “diversità” (Gianfreda, 2010).

Anche il regolamento europeo sulla macellazione – regolamento n. 1099/2009 – è basato sull'idea di bilanciamento e consente perciò deroghe alle modalità standard, ossia al previo stordimento dell'animale, a tutela della libertà religiosa.

Comunque, di norma, la richiesta fondata sull'allegazione di una specificità culturale non va nemmeno ipoteticamente a vulnerare diritti fondamentali. Si pensi, ad esempio, a una donna che all'ospedale chiede di essere visitata da un ginecologo del suo stesso sesso.

Ci si può a questo punto domandare se le indicazioni date dal legislatore a proposito della scuola siano estensibili analogicamente. Cosa non scontata, se si considera che tali indicazioni si ricollegano in certa misura alla specifica funzione educativa della scuola.

Il che non impedisce, si noti, di giungere per altra via a soluzioni analoghe. A proposito della richiesta di avere in ospedale o in carcere cibi in linea con le proprie convinzioni religiose, ad esempio, v'è chi si esprime a favore sulla base del principio di libertà religiosa.

Si osserva che in tali istituzioni non è possibile, almeno di norma, provvedere autonomamente alla propria alimentazione e che, di conseguenza, la libertà religiosa implica il diritto ad avere un cibo conforme al proprio credo perché richiede che non si sia costretti a violare precetti religiosi (Roccella, 2000).

In linea con tale approccio è l'ordinamento britannico. Ivi la guida *Religion or Belief. A practical guide* del 2009 per il National Health Service richiede che sia garantito a tutti un cibo conforme alle proprie convinzioni religiose. Lo stesso è previsto dai regolamenti carcerari (Gianfreda, 2010).

In Spagna invece per ospedali e carceri oltre che per le scuole c'è sì un'indicazione per diete religiose contenuta nell'intesa con la comunità islamica ma essa non è rigidamente vincolante; qualche vincolo si ritrova peraltro nelle discipline delle *Comunidades autonomas* (Coglievina, 2010).

I casi esaminati in questo paragrafo, si noti, mostrano bene come il riferimento ai diritti fondamentali possa giocare sia come fattore ostativo a richieste fondate sulla “differenza”, sia come fattore invece legittimante.

La prima situazione si ha quando, come nel caso della circoncisione femminile, l'accoglimento della richiesta andrebbe a sacrificare un diritto fondamentale. La seconda si ha quando, invece, la richiesta si fonda su un diritto fondamentale e l'accoglimento non contrasta con interessi di pari rango.

9.3 Problematicità del riferimento al principio di uguaglianza. Il caso del crocifisso: rilevanza dei significati e del contesto

Si può poi senza dubbio cercare di definire le risposte facendo riferimento a una norma di portata generale come l'articolo 43 del Testo unico dove si definisce che cosa debba intendersi per discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi.

Tuttavia si nota immediatamente che l'articolo 43 è stato disegnato dal legislatore assumendo come riferimento i casi in cui la persona chiede semplicemente di beneficiare delle prestazioni dello stato sociale *come* gli altri e si vede esclusa per la sua "diversità".

Più in generale, si noti, il riferimento al principio di uguaglianza nei casi in esame appare più complesso di quanto non sia quando la richiesta è di una pura e semplice equiparazione. Quando si fa valere una "differenza", si deve ragionare in termini di pari opportunità.

Senza dubbio in un ordinamento come il nostro le opportunità non vanno riferite a modelli astratti costruiti secondo la cultura dominante ma agli individui concreti secondo come si definiscono autonomamente. Ma fino a che punto questo è possibile?

In Francia, ad esempio, secondo un modello assimilazionista si tende a confinare le differenze culturali e religiose degli stranieri nell'ambito privato dell'esistenza riferendo il principio di eguaglianza nella sfera pubblica a un individuo "depurato" da tali peculiarità (Martiniello, 2000).

Non così in Italia dove la legge all'articolo 4-bis del Testo unico riferisce il percorso di integrazione dello straniero ai valori sanciti dalla Costituzione i quali non rispondono certo ad un modello nazionale in senso forte pur non essendo culturalmente neutri.

Ciò premesso, si può certo valorizzare la legge laddove mira comunque a rendere il clima all'interno dei servizi idoneo a una gestione il meno possibile conflittuale dei problemi posti dalla "differenza". È il caso, ad esempio, della previsione della figura del mediatore culturale.

Tale figura può assumere un ruolo chiave, seppur non esclusivo rispetto a quello di altre, nel perseguimento dell'obiettivo di far sì che immigrati e autoctoni possano ridefinire una casa comune, uno spazio di interazione e di collaborazione (Fiorucci, 2011).

Ma in ogni caso resta difficile l'interrogativo su come si debbano affrontare certe istanze fondate sull'affermazione di una "differenza". Anche per-

ché tali istanze generano non di rado conflitti con gli operatori e poi anche estesi alla comunità degli utenti se non addirittura alla società.

Quando, ad esempio, un genitore chiede per il proprio figlio cibi “puri” alla mensa scolastica è possibile che altri genitori considerino tale pretesa una sorta di imposizione e che nella società esplodano polemiche segnate dalla contrapposizione radicale.

In questo caso, come si è visto, è relativamente agevole trarre la risposta dalla norme sulla scuola. Ma *quid iuris* se la richiesta è che non si faccia il presepe? La sentenza della Corte di giustizia europea sul crocifisso nelle scuole pubbliche¹ propone indicazioni significative in proposito.

Il ricorrente sosteneva che tale esposizione violasse la Cedu laddove essa prevede che la scuola pubblica non si ponga come elemento di contrasto rispetto al diritto dei genitori a educare i figli secondo le proprie convinzioni religiose e filosofiche.

La Corte a questo proposito ha riconosciuto che il genitore ricorrente potesse ragionevolmente vedere nell'esposizione del crocifisso in aula una mancanza di rispetto del suo diritto a un insegnamento conforme alle proprie convinzioni.

Ma, aggiunge la Corte, tale percezione soggettiva non può dar luogo a una violazione della Cedu a fronte della tesi dello Stato secondo cui il crocifisso nella scuola è simbolo di fratellanza e si colloca in un contesto aperto alle diverse manifestazioni religiose.

La sentenza dà due importanti indicazioni. Anzitutto, è il gestore pubblico del servizio a stabilire, nell'ambito delle possibilità oggettive in un contesto culturale dato, il significato di questo o quell'elemento: rispetto a tale significato va valutato il rispetto o meno di esigenze fondate sulla “differenza”.

Non è vero, in altri termini, secondo la Corte, contrariamente ad un'opinione diffusa in Italia (Mancini, 2006; Martinelli, 2006; Morelli, 2006; Luzzatto, 2011), che vi sarebbe un significato in senso stretto religioso del simbolo tale da imporsi come ufficiale a prescindere dalla volontà della scuola.

Quindi, se la scuola, come è possibile nel nostro contesto culturale, propone il crocifisso come simbolo di valori civilmente rilevanti², emerge, per usare la terminologia della Corte Suprema Usa, un *secular purpose* che rende l'operazione di per sé legittima.

Inoltre, secondo la Corte, il significato di questo o quell'elemento va collocato nel contesto complessivo del servizio. Così ragionando, non solo il crocifisso ma anche la realizzazione di un presepe può risultare rispettosa di ogni qualsivoglia differenza religiosa se nella proposta e nel contesto c'è rispetto.

E quindi, nel contesto della scuola italiana come disegnato dalle norme e configurantesi in concreto, va respinta l'idea che il crocifisso non possa essere

¹ Decisione 18 marzo 2011, n. 30814, caso Lautsi e altri contro Italia (Grande Camera).

² Come indicato anche nella decisione 13 febbraio 2006, n. 556, della VI sezione del Consiglio di Stato.

esposto, non perché non sia legittima la pretesa a che non siano imposti a sé o ai figli simboli o gesti religiosi contrari al proprio sentire, ma perché il gestore del servizio può e deve proporre queste cose in una logica di accoglienza.

Escluso, beninteso, ogni riferimento al crocifisso o al presepe come elementi di un'identità religiosa tradizionale italiana alla quale gli stranieri dovrebbero aderire per potersi considerare effettivamente integrati.

9.4 Rilevanza degli orientamenti culturali circa il dover essere delle prestazioni: il caso della circoncisione maschile

Ci sono peraltro conflitti non risolvibili seguendo la logica adottata a proposito del crocifisso, perché lo spazio ermeneutico e la rilevanza del contesto hanno dei limiti di efficacia. Non sarebbe pensabile invocarla, ad esempio, per una soluzione alternativa al problema dei cibi “puri” nelle mense scolastiche.

Allo stesso modo non può a essa ricorrersi nel caso in cui una famiglia richieda al Servizio sanitario nazionale di procedere alla circoncisione di un figlio maschio. A fronte di siffatte istanze, si noti, nel 2006 la Regione Piemonte si è espressa favorevolmente prevedendo anche uno stanziamento *ad hoc*.

A questo proposito in un parere del 1998 – reso su richiesta del Comitato etico istituito dalla Asl di Reggio-Emilia e all'Arcispedale S. Maria Nuova della medesima città – il Comitato nazionale per la bioetica ha anzitutto affermato la liceità della circoncisione maschile.

Questo in quanto atto giudicato – a differenza della circoncisione femminile – non lesivo di diritti fondamentali. Di conseguenza, a parere del Comitato, la circoncisione maschile può essere praticata anche all'interno di strutture pubbliche.

Il comitato ha però anche affermato che in assenza di norme pattizie che prevedano espressamente “un onere economico-sanitario a carico dello Stato in relazione alle pratiche circoncisorie [è] giustificata [la loro] esclusione dal novero di quelle a carico del Ssn”.

Questo perché non si tratta di pratiche alle quali corrisponda un'indicazione specifica di idoneità alla tutela della salute e nemmeno di azioni richieste in generale dai credenti per le quali l'onere pubblico corrisponderebbe a una logica di sostegno del fatto religioso.

Il secondo argomento appare invece debole: non si vede perché per lo stato sociale ciò che è richiesto in generale dai credenti dovrebbe avere in generale maggior valore di ciò che è richiesto da specifiche comunità.

Ad essere decisivo è il primo: se non si tratta di pratiche funzionali alla tutela della salute ben le si può considerare estranee alla *mission* del Ssn o comunque condizionate alla disponibilità, di regola da escludersi, di risorse aggiuntive rispetto a quelle assorbite dai compiti essenziali del servizio.

La tesi che si tratti di pratiche non idonee alla tutela della salute, beninteso, presuppone che i concetti di “salute” e di “pratica idonea” siano quelli della scienza e della cultura dominanti in Europa; tutto cambierebbe se si ragionasse in termini di percezione individuale (Pasini, 2011b).

Essenziale presupposto dell’esclusione è poi che la circoncisione non corrisponda a un diritto fondamentale alla tutela dell’identità, perché, altrimenti, non si potrebbe negare un obbligo dello Stato di intervenire anche se del caso accollandosi i relativi oneri finanziari.

È chiaro a questo punto che il non prevedere la circoncisione maschile nell’ambito delle prestazioni assicurate gratuitamente dal Ssn discende dall’idea che l’ordinamento non accolga l’approccio multiculturalista, per lo meno nelle sue versioni più “forti”.

