

## Il modello democratico costituzionale della disciplina del fenomeno religioso e gli insediamenti di cultura islamica in Italia(\*)

di *Valerio Tozzi*

SOMMARIO: 1. Immigrazione ed integrazione europea; 2. Le dimensioni giuridiche del problema: l'accoglienza legale, i diritti di libertà; in particolare la libertà religiosa; a) diversità delle politiche dell'immigrazione in Europa; b) La dimensione giuridica: - l'impianto aperturista della costituzione; - l'accoglienza; la concessione della cittadinanza; 3. La disciplina del fenomeno religioso; - la tutela costituzionale della libertà religiosa; - la realtà pratica; - la disciplina dei rapporti con lo Stato delle Confessioni religiose

**1. – Immigrazione ed integrazione europea** - Il fenomeno, relativamente recente, della massiccia immigrazione in Italia di soggetti provenienti da svariate nazioni, sia dall'oriente che dall'Africa, in gran parte educati nell'alveo della religione islamica, costituisce una delle più grandi manifestazioni di implementazione di culture non autoctone nella esperienza italiana.

Impropriamente a tale proposito da alcuni si parla di “rottura” dell'identità culturale dell'Italia, non senza accenti larvatamente razzisti, o comunque di timore per la novità, che non fanno onore al consolidato impianto democratico delle nostre istituzioni; anche se la mentalità democratica non può dirsi ancora profondamente radicata nella cultura diffusa del popolo italiano.

La presenza nel territorio nazionale di numerose comunità di immigrati di diversa provenienza, ma aventi il comune carattere di provenire da nazioni di cultura islamica, ha posto l'Italia in condizioni di misurarsi nuovamente con aspetti di quella cultura, dopo secoli di sostanziale interruzione delle comunicazioni.

Novità di questa ripresa di contatti è costituita dal fatto che le diverse provenienze nazionali di questi immigrati rimanda a retroterra politici, culturali, religiosi, notevolmente diversi fra Stato e Stato, (l'Albania non è l'Arabia Saudita, il Marocco è diverso dalla Libia), implica cioè il misurarsi con non marginali diversità comportamentali di questi soggetti, troppo frettolosamente accomunati sotto la generica etichetta di “islamici”.

L'etichettatura generalizzante di “islamici”, poi, implica un rimando alla cultura religiosa che dovrebbe costituire patrimonio comune di queste molteplici comunità, laddove la “cultura civile e sociale” di ciascuna di queste comunità si compone di fattori spesso molto diversi e contraddittori. Essa perciò rappresenta una inaccettabile semplificazione, capace di orientare in maniera non corretta il comune sentire dell'opinione pubblica e l'azione delle stesse istituzioni pubbliche, con gravissime conseguenze sulle decisioni politiche e di governo.

Questa complessità del problema genera timore, coglie impreparata la popolazione, ma talora anche le autorità italiane, con la conseguenza di generare comportamenti, anche istituzionali, errati, ingenerosi e reazioni non coerenti col quadro dei valori fondanti della democrazia italiana e della stessa Costituzione del 1948.

---

\* Relazione tenuta al Congresso “Il Libro, la Bilancia e il Ferro. L'Islam tra dimensione giuridica e realtà sociale”, organizzato dall'Università degli Studi del Molise (Facoltà di Giurisprudenza, Centro 'Andrea d'Isernia' per lo studio della tradizione romanistica e l'unificazione dei diritti europei) e dall'Università degli Studi di Roma 'Tor Vergata' (Facoltà di Giurisprudenza, Dipartimento di Storia e Teoria del Diritto) (Isernia, 25-26 febbraio 2004)

Vi è poi l'altro aspetto del problema, costituito dalla partecipazione fondante dell'Italia al processo di unificazione politica dell'Europa, con tutto il corollario di innovazioni nello stesso impianto costituzionale rispetto alla tradizionale "forma di Stato", con il connesso lavoro di ricerca di valori e regole unificanti, che oggi si indirizza addirittura alla creazione di una vera e propria Costituzione europea.

E' a tutti noto che lo sforzo in atto fra gli attuali membri dell'Unione europea per il varo della Costituzione è anche influenzato dal fatto nuovo di doversi misurare con la richiesta di inclusione di numerosi Stati dell'Est europeo, nei quali storicamente sussiste una porzione di popolazione di cultura islamica, quando non sono del tutto parte di essa (es: la Turchia).

In questa prospettiva, l'esigenza di individuare gli elementi di compatibilità fra le culture tradizionalmente radicate nei Paesi fondatori del processo europeistico e quelle presenti negli Stati nuovi *partners* di questo processo, non è più solo un problema di tolleranza, come da taluni viene sentito il rapporto con l'immigrazione, giacché l'allargamento dell'Europa ai nuovi Stati non è una cortesia dei fondatori, ma il frutto del comune interesse a partecipare agli effetti di pacificazione e ai vantaggi economici che conseguono al coordinamento politico dell'unificazione.

Fatto molto positivo è che la cultura, le Università, gli intellettuali, dimostrano grande attenzione a questi problemi.

Il nostro convegno ne è conferma, anche se costituisce solo una goccia nel *mare magnum* delle iniziative su queste tematiche.

Personalmente, valuto molto positivamente l'attenzione della cultura e dei mezzi di informazione al fatto nuovo dell'ampliamento dei pilastri fondanti delle culture presenti nello spazio europeo e specificamente in Italia.

Vedo in questa attenzione del mondo della cultura il tentativo di ri-appropriarsi di un ruolo propositivo e di sostegno nella vita pubblica che – mi si scusi il pessimismo – a me sembra si sia notevolmente ridotto in questi tempi di *mercato esasperato* e forse di timidezza, paura o opportunismo, che hanno pervaso anche il mondo della cultura.

I nostri sforzi di analisi e sistemazione teorica, anche nella prospettiva *de jure condendo*, possono offrire un contributo alla necessità di conoscenza dei fattori nuovi che si offrono all'esperienza quotidiana della gente e delle istituzioni, quale è la presenza di soggetti di diversa provenienza geografica, ma almeno genericamente riconducibili ad una comune matrice culturale islamica.

Sono felice ed onorato di partecipare a quest'iniziativa del **Centro Andrea da Isernia**, anche perché è mia opinione che vi sia un grosso sforzo da fare per gli studiosi del diritto, per colmare il divario esistente fra l'impianto ampio, generoso, di respiro, dei valori e principi costituzionali e le politiche, la legislazione, le prassi amministrative, che quei valori dovrebbero applicare. Il tutto per una sorta di *conformismo culturale* che ritarda, ostacola, condiziona negativamente un fenomeno storico, quale è il nuovo prodursi di relazioni fra culture una volta comunicanti e per molti secoli rimaste separate.

Mi limiterò ad alcune considerazioni sul versante del diritto interno italiano, giacché i successivi relatori affronteranno gli aspetti legati all'Europa.

## **2 – Le dimensioni giuridiche del problema: le politiche dell'accoglienza legale, le libertà soggettive; in particolare la libertà religiosa.**

**a) Diversità delle politiche dell'immigrazione in Europa** - Il fenomeno dell'immigrazione riguarda tutto l'occidente capitalista ed in particolare l'Europa, ma non in tutti i paesi ricchi si perseguono politiche uguali.

Le differenze di contesto sociale, fattori politici e culturali, danno luogo a disponibilità non uguali a ricevere le sollecitazioni che provengono dal fenomeno immigrativi.

Per molti italiani, ad esempio, la rigidità del governo francese sulla questione del velo islamico appare non molto comprensibile e ciò non perché l'Italia sia più aperta all'immigrazione della Francia, ma probabilmente per un fattore meramente "quantitativo" del fenomeno<sup>1</sup>.

Viceversa, dalla lettura dei giornali, anche la questione del velo, non sembra più limitata all'aspetto della rivendicazione del diritto all'osservanza di un precetto religioso o di una regola di comportamento religiosamente ispirata. In questa prospettiva, la cultura dei diritti inviolabili dell'uomo e delle libertà religiose, da noi così fortemente radicata, semplicemente ...non darebbero luogo al problema.

E' per le motivazioni "politiche" con le quali da taluni si esige questo diritto, che il velo diviene un problema di atteggiamento verso la nazione in cui si soggiorna. L'ostentazione del velo, se motivata per rimarcare una estraneità alla cultura della nazione ospitante, può assumere il valore di un rifiuto di partecipazione al vincolo solidaristico che obbliga tutti i consociati.

In questa chiave, la questione del velo riguarda aspetti del modello delle relazioni possibili fra popolazioni storicamente insediate e nuovi insediamenti umani.

Già in altra occasione rilevai, ma credo che l'affermazione sia ancora sostenibile, che i Paesi con tradizione coloniale, benché fatti oggetto di un fenomeno di immigrazione quantitativamente più rilevante dell'Italia, tendono a forme di integrazione, di assimilazione degli immigrati, fra questi ancora oggi la Francia e l'Inghilterra.

Altri Paesi, pragmaticamente, ma meno generosamente, hanno affrontato il fenomeno con una integrazione economica provvisoria (casa, lavoro, servizi sociali), ma rifiutano l'integrazione (Svizzera, Germania)<sup>2</sup>, non concedono la cittadinanza nemmeno dopo comprovati atti di *affezione* al Paese ospitante; altri Paesi dosano l'integrazione, regolando i flussi compatibili, ma senza escludere la graduale integrazione civile e politica dei "nuovi cittadini" (Stati Uniti)<sup>3</sup>.

In Italia, mi sembra si pratichi una politica ondivaga, non sufficientemente dibattuta, almeno ai fini della maturazione di una coscienza politica diffusa nella società, che spazia dalla tradizione di accoglienza dello straniero, che ebbe gloria nell'epoca del *gran tour* e le derive xenofobe del partito di Bossi.

Anche in paesi a tradizione coloniale, tuttavia, sembrano in atto mutamenti di indirizzo politico, o almeno tentennamenti, a mio avviso derivanti da una spiegabile, ma non corretta, identificazione che si fa tra fenomeni migrativi e problemi di ordine pubblico, più o meno connessi a detto fenomeno<sup>4</sup>.

E' la conseguenza del dopo 11 settembre (l'attentato al *World Trade Center*), ma anche della globalizzazione del fenomeno terroristico, che considero discendente anche dalle politiche imperialistiche dell'occidente ricco, specie verso i continenti asiatico ed africano.

In proposito, muoverei dall'ovvia considerazione che l'emigrazione è un fenomeno connesso alla povertà e quindi implica la venuta nelle aree ricche della parte meno istruita,

---

<sup>1</sup> In Italia il fenomeno dell'immigrazione presenta carattere di relativa marginalità, per cui, secondo gli studiosi di sociologia, il numero complessivo dei soggetti recentemente insediati nel nostro territorio è - in termini effettivi - talmente modesto, da avere un impatto non troppo significativo con la nostra stabilità di costumi, abitudini, tradizioni.

Cfr. PUGLIESE E., *Immigrazione e radicamento di nuove culture nella realtà sociale italiana*, Relazione tenuta il 3.12.1999 al Convegno: *Integrazione europea e società multi-etnica. Nuove dimensioni della libertà religiosa*.

<sup>2</sup> Solo nel 2000 la Germania ha innovato la legislazione sull'acquisto della cittadinanza, aprendo maggiormente l'acquisto a chi non abbia radici territoriali.

<sup>3</sup> FUKUYAMA F., *Chador un problema europeo*, nel quotidiano *La Repubblica* del 17 febbraio 2004, sostiene che gli Stati Uniti, dopo una parentesi di tutela del multiculturalismo (multilinguismo etc), volte a preservare le *identità*, abbiano nuovamente intrapreso la via dell'assimilazione degli immigrati di molteplice provenienza ivi presenti, per evitare il frazionamento delle culture e dei comportamenti, che generava ghettizzazioni sociali, economiche e politiche. Cfr. anche Tozzi V., *Società multi-culturale, autonomia confessionale e questione della sovranità*, in AA.VV., *Integrazione europea e società multi-etnica*, a cura di Tozzi V., Torino, 2000, p.143 ss.

<sup>4</sup> E' cronaca dei nostri giorni l'approvazione di un progetto di legge del Governo di centro-destra, da parte della camera olandese, che comporta l'espulsione di 26.000 rifugiati di varia provenienza geografica (Afganistan, Iraq, Jugoslavia). Il fatto si presenta particolarmente significativo in un Paese dalle tradizioni di tolleranza quale è l'Olanda. Cfr il quotidiano *La Repubblica* del 18 febbraio 2004, pag. 17.

economicamente e socialmente meno evoluta delle popolazioni coinvolte.

Ma per riflettere più attentamente sul problema permettetemi di suggerire la lettura di due testi di grande efficacia: “*L’orda*” di Gian Antonio Stella e la “*Storia dell’emigrazione italiana*” edita da Donzelli<sup>5</sup>.

La cognizione della considerazione in cui erano tenuti i nostri avi emigranti dovrebbe fare da antidoto alle semplificazioni che identificano e confondono povertà e illegalità.

Per attenerci al tema del nostro convegno, è utile approfondire le problematiche nascenti dal fenomeno dell’immigrazione che riguarda le popolazioni di cultura islamica, proprio allo scopo di distinguere fra diversità dei comportamenti, soggettivi e collettivi, discendente dalla diversità culturale e manifestazioni di consapevole o dolosa illegalità (peggio, di terrorismo), che non sono confondibili, anche se queste ultime possono avere anche un’origine politica.

Detta analisi, poi, va condotta anche ricordando che nessuna *identità culturale* è integralmente accoglibile in una società multiculturale; come è dimostrato dal fatto che finanche regole importanti del radicatissimo cattolicesimo possono non trovare accoglienza ed essere contraddette dall’ordinamento italiano (es: dal superato *privilegium fori*, alle regole della morale sessuale, alla indissolubilità del vincolo matrimoniale, alla tutela del concepimento, etc.); ciò avviene in nome di un *umanesimo pluralista* della nostra Costituzione che fa del Paese “*la casa di tutti*” (Jemolo), fissando i “*principi*” sulla soglia dei “*valori unanimemente condivisi*”.

Ciò per dire che, comportamenti e pratiche, anche religiosamente motivati, possono non trovare tutela o essere proibiti dalla legge interna, ove configgenti con i valori radicati nell’esperienza del popolo e con i principi fondanti dell’ordinamento.

Mi riferisco non solo ai casi estremi della *escissione o della infibulazione femminile*, ma anche più in generale alle condizioni di parità fra i sessi, o ai vari limiti al godimento di libertà, uguaglianza, diritti politici, insomma alle violazioni del valore fondante della nostra forma di Stato che è la *democrazia*<sup>6</sup>.

Nelle relazioni di questo convegno si sono indicati aspetti di coerenza, di compatibilità e aspetti di originalità, differenza, fra le nostre tradizioni e le culture islamiche con le quali veniamo a contatto.

Questo approfondimento è indispensabile e deve essere costantemente riveduto e aggiornato, per tentare ragionamenti anche di carattere politico sulle linee da seguire nella legislazione e nell’attività di governo di fronte a questi nuovi fenomeni.

**b) La dimensione giuridica** - La dimensione giuridica del problema consta prioritariamente dei valori costituzionali ispirativi del nostro sistema e richiede di valutare la legislazione positiva, per identificare le linee di politica e legislazione perseguite e verificare la loro coerenza con i detti valori.

A mio avviso, i temi da analizzare di fronte ai fenomeni in esame sono: l’accoglienza, quindi, la disciplina dell’ingresso in Italia e la concessione della cittadinanza e le garanzie e i diritti riconosciuti e riconoscibili ai soggetti che si insediano *ex novo* in Italia.

**- L’impianto “aperturista” della Costituzione italiana** - L’impianto della Costituzione italiana in materia sembra “*aperturista*”, cioè non ispirato a logiche di chiusura e sospetto nei confronti di nuovi soggetti che si aggregano alla comunità nazionale.

Da una parte **Art. 10** pone *lo straniero* sotto la tutela dei trattati internazionali con la ulteriore garanzia del diritto di asilo se nel suo paese non gode delle *libertà democratiche*. Si registra così un ampliamento rispetto alla logica del codice Rocco, emanato in epoca fascista, che ammette lo straniero al godimento dei diritti politici solo se sussiste un rapporto di *reciprocità* nell’ordinamento dello Stato di provenienza (art. 16 disposizioni sulla legge in generale - r.d.

<sup>5</sup> STELLA G.A., *L’orda – Quando gli albanesi eravamo noi*, Milano, 2002, o più approfondito, AA.VV. *Storia dell’emigrazione italiana*, (a cura di) BEVILACQUA P., DE CLEMENTI A. e FRANZINA E., Roma, 2001, promosso dal Comitato nazionale di celebrazione Italia nel mondo, istituito con D.M. 15.3.2000 di Agazio Loiero.

<sup>6</sup> BOBBIO N., *Uguaglianza e libertà*, Torino, 1995.

16.3.42 n.262).

Dall'altra **part.1** riconosce che la sovranità appartiene al popolo, senza definire o limitare il concetto di *popolo*, che rimane suscettibile di definizioni ampie e di politiche ampliative, alla luce del *principio personalista* che permea l'intera Carta.

Ciò può consentire politiche legislative che ascrivano nel novero della popolazione non solo coloro che sono storicamente insediati nello Stato nazionale, ma anche altri soggetti che a diverso titolo manifestino desiderio e comportamenti adeguati per esserne parte.

Il *principio personalista* induce all'ottimismo perché pone la persona umana al centro dell'organizzazione sociale: *La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo...* (art.2).

Il riferimento giusnaturalistico ai *diritti inviolabili* obbliga istituzioni e popolo a comportamenti di rispetto nei confronti della persona umana in generale, non dei soli cittadini; rispetto che deve mirare non alla mera tolleranza dell'altro, ma a promuovere *il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese* (art.3).

Una prospettazione di questo principio limitata ai soli cittadini italiani equivarrebbe alla creazione di una categoria di "popolo eletto", difficilmente ravvisabile in natura.

Completa il quadro brevemente delineato il *principio solidaristico dell'art.2*: "...e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale", meglio specificato nell'obbligo di "...concorrere al progresso materiale e spirituale della società", sancito **nell'art.4**.

La disciplina costituzionale del fenomeno religioso, fortemente radicata nella logica personalista, conferma la lettura aperturista, laddove estende il *diritto di professare la propria fede religiosa*, non ai soli cittadini, ma *a tutti*; evidentemente riferendosi a coloro che, per qualsiasi ragione, anche per turismo o emigrazione, vengano a ricadere, anche temporaneamente, nella sfera della giurisdizione dell'ordinamento italiano (**art. 19**).

La *libertà di professione di fede religiosa* è una garanzia molto ampia, attribuendo, con il vigore del principio costituzionale, il carattere di liceità a comportamenti anche originali e innovativi dei portatori di culture non autoctone, purché non patentemente configgenti con i valori fondanti della comunità ospitante.

- **L'accoglienza** - L'ingresso in Italia degli stranieri è disciplinato dal **Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e le norme sulla condizione dello straniero** (d.lgs 25 luglio 1998 n. 286)<sup>7</sup>, la cd. "legge Turco Napolitano".

I suoi strumenti principali sono: il *visto di ingresso* e il *permesso di soggiorno*.

Questa legge muove dal radicamento nei principi fondanti della Costituzione, riconoscendo allo straniero *comunque presente* sul nostro territorio, ... *i diritti fondamentali della persona umana previsti nel diritto interno, nelle convenzioni internazionali vigenti e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti...*; allo straniero *soggiornante regolarmente* ... *i diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano* (salvo che le convenzioni internazionali vigenti in Italia dispongano diversamente ovvero stabiliscano un *vincolo di reciprocità*) (art.2).

Ai lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti e alle loro famiglie *sarebbe garantito* (il condizionale viene dall'esperienza) *parità di trattamento e piena eguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani*<sup>8</sup>.

E' garantita la *tutela diplomatica* dello straniero.

Ovviamente, è esplicitamente previsto che: "*Lo straniero presente nel territorio italiano è comunque tenuto all'osservanza degli obblighi previsti dalla normativa vigente.*"

La disciplina dell'ingresso dello straniero è così regolata.

Le politiche migratorie, regolate dall'art. 3 del T.U. n.286/1998, prevedono una programmazione triennale ad opera della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per *determinare le azioni, gli interventi che ci si propone di svolgere, i criteri generali per la definizione dei flussi di ingresso nel territorio dello Stato, per delineare gli interventi pubblici volti a favorire le relazioni familiari, l'inserimento sociale e*

<sup>7</sup> G.Uff. 18.8.1998 n.191 S.O.

<sup>8</sup> Convenzione OIL n.143 del 24 giugno 1975 ratificata con legge 10 aprile 1981 n.158.

*l'integrazione culturale degli stranieri residenti in Italia, nel rispetto delle diversità e delle identità culturali delle persone, purché non configgenti con l'ordinamento giuridico e prevede ogni possibile strumento per un positivo reinserimento nei Paesi d'origine.*

Un decreto del Presidente del Consiglio definisce annualmente *le quote massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato per lavoro subordinato, anche per esigenze di carattere stagionale e per lavoro autonomo, tenuto conto dei ricongiungimenti familiari, delle misure di protezione temporanea.* Sicché i visti di ingresso sono rilasciati entro i limiti delle quote.

La stessa legge rimanda alle Regioni, alle Province ed agli altri enti locali, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, *i provvedimenti occorrenti al perseguimento degli obiettivi di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo alle limitazioni inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale nel rispetto dei diritti fondamentali della persona.*

La regola del dosaggio delle *quote di ingresso* (n. 4 dell'art. 3) manifesta una logica di contenimento del fenomeno, comprensibile sul piano dell'organizzazione istituzionale, ma potenzialmente idonea a determinare politiche restrittive, se non xenofobe, che pure hanno adepti nel nostro quadro politico.

Nel Titolo II della stessa legge, disciplinando l'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento dal territorio dello Stato, si manifestano più esplicitamente le aperture ad imbuto dei principi prima enunciati.

Negli articoli 4 e seguenti si prevede al regola (salvo eccezioni) del **visto di ingresso da rilasciarsi dalla rappresentanze diplomatiche o consolari italiane all'estero.**

Il Ministero degli affari esteri è competente all'adozione dell'elenco dei Paesi i cui cittadini siano soggetti ad obbligo di visto per l'ingresso in Italia.

Si sancisce che tale visto sarà rilasciabile solo a coloro che possiedano *idonea documentazione atta a confermare lo scopo e le condizioni del soggiorno, la disponibilità dei mezzi di sussistenza sufficienti per la sua durata e per il ritorno, fatta eccezione per i permessi di soggiorno per motivi di lavoro.*

La regola della necessità generalizzata dei visti di ingresso e le limitazioni stabilite per le loro concessioni, a prima vista, sembrano discipline di limitazione e selezione, espressive di una politica di diffidenza, più che di accoglienza, sulle cui ragioni politiche varrebbe la pena di ragionare.

Una indicazione sulle ragioni di questa politica restrittiva è ricavabile dalla disposizione che vieta l'ingresso allo.... *straniero che sia considerato una minaccia per l'ordine pubblico, per la sicurezza dello Stato....o che risulti condannato per delitti contro la personalità dello Stato, devastazione, saccheggio (art. 380 cpc) o per reati inerenti gli stupefacenti, la libertà sessuale, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina..., di reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite.*

Ma questi fatti costituiscono una mera specificazione e non la regola generale sulle limitazioni agli ingressi in Italia.

La disciplina degli ingressi è integrata da quella del **permesso di soggiorno** (articolo 5 del T.U.)<sup>9</sup>

Il permesso di soggiorno si chiede al Questore ed è rilasciato *...per le attività previste dal visto di ingresso o dalle disposizioni vigenti*<sup>10</sup>.

Le rigide limitazioni di durata del permesso di soggiorno (art.5 nn. 3 e ss) e i vincoli per i contratti di soggiorno per lavoro subordinato (art. 5 bis del T.U.)<sup>11</sup>, confermano la *logica condizionatamente aperturista della politica di accoglienza* della legislazione più recente.

<sup>9</sup> Il permesso di soggiorno era già regolato dalla legge 6.3.1998 n. 40, art.5. Vedi G.Uff. n.59 del 12 marzo 1998.

<sup>10</sup> Sono previste eccezioni (Regolamento di attuazione d.P.R. 31 agosto 1999 n.394) per soggiorni brevi per motivi di turismo, di giustizia, di attesa di emigrazione in altro Stato, *per l'esercizio di funzioni di ministro di culto*, nonché per soggiorni in case di cura, ospedali, o in *istituti civili o religiosi* e altre convivenze.

<sup>11</sup> Il Titolo III del T.U. (art. 21 ss) "Disciplina del Lavoro", regola la determinazione di flussi di ingresso, i tipi di lavoro che danno accesso al rilascio dei permessi di soggiorno.

Meno restrittivo è l'istituto della **Carta di soggiorno** (art.9 del T.U.)<sup>12</sup>.

La carta è a tempo indeterminato, rilasciabile a chi soggiorni regolarmente da almeno 6 anni in Italia e che dimostri un reddito sufficiente al mantenimento proprio e dei suoi familiari. Può ottenerla anche lo straniero coniuge, figlio minore, genitore convivente, di un cittadino italiano o europeo, se residente in Italia.

Al titolare della carta di soggiorno sono riconosciuti diritti più ampi, ingresso senza visto, svolgimento di attività non vietate agli stranieri dalla legge, accesso ai servizi erogati dalla pubblica amministrazione, *partecipazione alla vita pubblica, ivi compreso l'elettorato quando previsto dall'ordinamento*<sup>13</sup>.

Attenua la rigidità complessiva di questa fonte la previsione di rilascio di permessi di soggiorno *per motivi di protezione sociale* (art. 18), il divieto di espulsione o di respingimento ... *per lo straniero che possa essere oggetto di persecuzione, per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali* (art. 19 comma 1°), il divieto di espulsione *per gli stranieri minori di 18 anni, dei possessori di carta di soggiorno, degli stranieri conviventi con parenti entro il 4° grado o con il coniuge, di nazionalità italiana, delle donne in stato di gravidanza* (art.19 c.2°).

Anche il Titolo IV "*Diritto all'unità familiare e tutela dei minori*" (artt. 28 ss), con la disciplina del *Diritto all'unità familiare* (art. 28), o al *Ricongiungimento familiare* (art. 29) sembra in qualche modo attenuare la logica restrittiva e poliziesca della disciplina degli ingressi degli stranieri in Italia.

Ma al coniuge straniero di un cittadino italiano inizialmente si rilascia un permesso di soggiorno, non la cittadinanza.

Il Titolo V, *Disposizioni in materia sanitaria, di istruzione, alloggio, partecipazione alla vita pubblica e integrazione sociale*, è la parte più coerente con l'impianto costituzionale, di fondamento giusnaturalistico, dei *diritti inviolabili della persona umana*.

In particolare richiamo l'attenzione sull'**art. 43** "*Discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali e religiosi*"<sup>14</sup>: che recita: **1.** *Ai fini del presente capo costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore di vita pubblica.*

Il n. 2 dell'articolo svolge una lodevole specifica degli atti di discriminazione e della tutela giurisdizionale contro simili attività.

**- La concessione della cittadinanza -** La fonte principale vigente è la legge 5 febbraio 1992 n. 91- **Nuove norme sulla cittadinanza**<sup>15</sup>.

La regola basilare è l'appartenenza ad un nucleo familiare di cittadini italiani, *per nascita o per adozione, filiazione, etc* (artt. 1 ss.).

Più limitato è *l'acquisto della cittadinanza per matrimonio* con un italiano (art. 5), risultando prescritto anche un periodo di residenza.

Anche limitato è *l'acquisto della cittadinanza per semplice volontà*, che deve essere accompagnata da un periodo di residenza, dalla prestazione di lavoro presso soggetti pubblici, dalla prestazione del servizio militare, etc. (art.9).

La cittadinanza, una volta concessa, deve essere integrata dal *giuramento di essere fedele alla Repubblica e di osservare la costituzione e le leggi dello Stato* (art. 10).

La disciplina delle preclusioni all'acquisto della cittadinanza (artt. 6 e 8) e della perdita della stessa (art. 12), completa il sistema delle barriere.

E' una normativa severa, ma non pienamente rispondente alla chiave aperturistica che

<sup>12</sup> Art. 7 legge 6 marzo 1998 n. 40.

<sup>13</sup> Capitolo "C" della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale fatta a Strasburgo il 5.2.1992

<sup>14</sup> Art. 41 della legge 40 del 1998.

<sup>15</sup> G.Uff. n.38 del 15 febbraio 1992. La disciplina è integrata: dal *Regolamento di esecuzione della legge*, d.P.R. n. 572 del 12 ottobre 1993, G.Uff. 4 gennaio 1994 n. 2 e dal *Regolamento di disciplina dei procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana*, d.P.R. n. 362 del 18 aprile 1994, G. Uff. 13 giugno 1994 n.136 S.O.

prima ho interpretativamente configurato come sussistente nella Costituzione.

### 3 - La disciplina del fenomeno religioso

Il fenomeno dell'immigrazione di cultura islamica se analizzato nella chiave della *normativa italiana sulle libertà religiose* potrebbe godere di un elevatissimo livello di apertura e potrebbe aspirare ad una politica di massima accoglienza.

Nella realtà l'immigrazione si scontra con una *prassi politico-istituzionale* e amministrativa e con settori normativi, che tendono a vanificare queste premesse in maniera disarmante.

Se la nuova presenza di soggetti di tradizione islamica nel nostro territorio nazionale fosse valutabile esclusivamente alla stregua della tutela legale delle libertà religiose, assisteremmo ad una idilliaca accoglienza ed integrazione di questi soggetti nelle nostre comunità, senza limitazioni significative e comunque, in regime di assoluta parità e libertà.

- **La tutela costituzionale della libertà religiosa** - Infatti, la religiosità della persona umana è un comportamento valutato molto positivamente dalla Costituzione italiana, considerato alla stregua di *diritto inviolabile*, di cui all'articolo 2 e fatto oggetto di una specifica amplissima tutela nell'**articolo 19**, con la chiosa complementare **dell'articolo 20**.

La tutela delle libertà religiose ivi sancita, infatti, rappresenta una delle specificazioni più analitiche di tutela costituzionale dei diritti inviolabili della persona umana; gli articoli 19 e 20 della Costituzione concretizzano un sotto-sistema fra i più coerenti, nella sua generalità ed astrattezza, con l'impianto democratico dei rapporti fra popolazione e poteri quale è delineato nei principi fondamentali della Carta del 1948.

Ho già ricordato che *tutti* (non i soli cittadini) hanno diritto di *professare la propria fede religiosa* (cioè di orientare i propri comportamenti al patrimonio di valori, regole, tradizioni promananti dalla religione di rispettiva appartenenza), sia in forma individuale che in forma associata, quindi includendo la garanzia di eguale libertà non alle sole persone fisiche, ma anche alle forme associative di quelle esperienze, a tutte le forme associative, senza alcun limite apparente se non quello del generale obbligo di *lealtà costituzionale*.

La stessa chiosa dell' art. 20, sia pure con la specificazione di riferirsi alle *istituzioni o associazioni, a carattere ecclesiastico o con fine di religione*, nel vietare alle istituzioni pubbliche ogni forma di comportamenti discriminatori, punitivi o limitativi dello specifico carattere religioso di questi soggetti, ancor più dovrebbe garantire la attuabilità di molteplici esigenze individuali e collettive della religiosità dei soggetti presenti in territorio nazionale, specialmente di quelli non ancora strutturalmente inseriti nella realtà istituzionale del Paese.

Alla luce di così generosi e liberali principi costituzionali, non dovrebbero sussistere problemi particolarmente gravi per assicurare tali garanzie anche ai soggetti del nuovo fenomeno dell'immigrazione islamica. Naturalmente, sempre col limite della verifica di compatibilità di specifici comportamenti che potessero apparire in contrasto con i nostri valori fondanti.

Ad esempio, la parità dei sessi, almeno nei limiti in cui è oggi avvertita nel nostro territorio (ma da noi non è così piena come si dice ed è una conquista relativamente recente nella esperienza pratica), resta un tema di confronto abbastanza ampio, almeno col tradizionalismo islamico. Ma è esagerato parlare di contrasto insanabile di principi, come è rilevabile dalla lettura di autori come Fatima Mernissi<sup>16</sup>

Va da sé che i fenomeni di illegalità, di delinquenza, pur connessi al fenomeno dell'immigrazione, non hanno diretta attinenza all'aspetto religioso e non dovrebbero incidere in maniera generalizzata sulla politica dell'accoglienza; essi andrebbero inquadrati nell'ambito della disciplina di polizia e dell'ordine pubblico, alla stregua del principio solidaristico e degli obblighi ad esso conseguenti, vevoli per tutti nel territorio dello Stato.

- **La realtà pratica** - Il quadro ottimistico innanzi delineato, però, si misura con una realtà

---

<sup>16</sup> Sociologa del Marocco, autrice di saggi quali: *L'Islam e l'Occidente*, Firenze, 2000; di *L'Islam e la democrazia*, Firenze, 2002; di *La terrazza proibita*, Firenze 1996.

pratica notevolmente distante, realtà nemmeno adeguatamente evincibile dalle logiche limitatrici della legislazione sull'accoglienza che ho prima delineato.

La *praticabilità* della legislazione esaminata è fortemente condizionata in negativo da altri elementi, quali la cultura diffusa dei mezzi di informazione, di esponenti politici e di soggetti e gruppi sociali.

E' cronaca di questi giorni il rifiuto della concessione amministrativa per la creazione di un luogo di culto nel popoloso quartiere periferico di Ponticelli a Napoli, ove è insediata una significativa comunità di immigrati di quella fede.

L'episodio è sintomatico di un'atmosfera che serpeggia in molte realtà del Paese<sup>17</sup>.

Le forze più o meno ostili o poco disponibili all'accoglienza dell'immigrazione, hanno provenienze non omogenee e sono animate da timori di vario genere.

La gente comune teme la messa a rischio della sicurezza quotidiana; grandi interessi politico-economici temono l'onda terroristica e la logica *no-global*.

Alcuni gruppi religiosi, per diverse ragioni, spingono per un confronto in chiave competitiva con la cultura islamica, quanto meno proponendo in chiave conservativa l'evidenziazione delle nostre *radici cristiane*.

Nella realtà pratica, le problematiche inerenti ai nuovi gruppi religiosi e quindi anche ai gruppi di cultura islamica, da circa un ventennio, invece di venire affrontate nella logica del modello democratico dell'art.19 della Costituzione, vengono istradate sul percorso delle *intese* fra le "loro rappresentanze" e lo Stato (art. 8, comma 3° Cost.).

Per comprendere l'opinabilità di una tale politica occorre fare un riferimento al piano teorico.

**- La disciplina dei rapporti con lo Stato delle *confessioni religiose* -** La materia dei rapporti fra Stato e confessioni religiose, a differenza della innovativa ed efficace normativa sulla tutela del diritto di professione di fede religiosa richiamata in precedenza, è una eredità storico-politica del regime fascista, recepita e rimodellata nella Costituzione.

Naturalmente, essa è vigente. La sua normativa positiva presenta un impianto che potrebbe essere coerente col modello generale di democrazia che caratterizza la nostra forma di Stato, se se ne riconoscesse la strumentalità e discendenza dalla tutela del diritto di professione di fede religiosa.

Viceversa, dopo quasi 60 anni dall'entrata in vigore della Costituzione, questa disciplina viene ancora applicata ed interpretata, con forte nostalgia della forma di Stato pregressa.

Il modello dell' accordo fra *potenze*, che si incontrano in un ordine terzo, rispetto a quello interno dello Stato, quale evincibile dall'art. 7 della Costituzione, aveva ragion d'essere per i concordati che la Chiesa stipulò con le dittature del XX secolo, di destra e di sinistra, in funzione di *actio finium regundorum*, come sostenne il D'Avack.

In una democrazia liberale e pluralista, come quella italiana odierna, l'esigenza di creazione di uno spazio giuridico riservato e protetto (statuto particolare della confessione) è non solo superfluo, ma potenzialmente negativo. Esso diviene, invece, un intoppo al principio di eguaglianza, alla democraticità dei rapporti sociali.

La creazione della categoria giuridica delle "confessioni religiose", ad opera dei costituenti, costituisce una prima separazione fra i diversi livelli di complessità, radicamento, organizzazione dei soggetti collettivi religiosi presenti nel territorio.

I privilegi accordati a questa categoria di soggetti, modellati sulle concessioni strappate dalla Chiesa cattolica ai diversi governi succedutisi dal 1948 ad oggi, trovano negli accordi bilaterali prodromici alle leggi di esecuzione uno strumento solo formalmente democratico, che in realtà consente una politica *lobbystica* potenzialmente discriminativi verso altri e diversi gruppi di uguale natura e diversa capacità.

---

<sup>17</sup> Mi si consenta il richiamo a TOZZI V., *Società multiculturale, autonomia confessionale...*, cit., p. 154 ove si adombra una sorta di "separatismo invertito" della Chiesa, che tende ad isolare

I gruppi religiosi senza intesa ed i singoli ad essi appartenenti, vedono talora comprese e vanificate anche le più elementari e lecite esigenze nascenti dalla fede di appartenenza o anche dai semplici precetti della propria cultura.

Le esigenze religiose dei nuovi gruppi e le conseguenti domande di tutela, invece di ricevere risposta direttamente dalle Amministrazioni competenti (per lo più quelle locali), vengono sospinte verso il metodo dei rapporti contrattati dello Stato con le confessioni religiose”, materia disciplinata negli **articoli 8 e 7 della Costituzione**.

Il potere tutto politico dei governi di preventiva ricognizione della loro eventuale riconoscibilità con la qualifica di “confessione religiosa” assume così il valore di *licenza*, di autorizzazione ad esistere e condiziona l'appagamento delle esigenze concrete.

Con tale politica le Autorità italiane pretendono che i gruppi di recente insediamento assumano una veste organizzativa troppo orientata alla perpetuazione del “modello originario”, cioè della Chiesa cattolica come modello ispirativo della scelta dei costituenti, utile a soddisfare una discrezionalità tutta politica degli organi competenti per attribuire loro la qualifica di *confessione religiosa*, ma talora capace di snaturare l'identità, la struttura e le tradizioni di qualche gruppo.

Lo strumento della *discrezionalità politica*, attribuita agli organi istituzionali preposti alla contrattazione con le *rappresentanze confessionali* per valutare la sussistenza dei requisiti legittimanti la qualificazione di “confessione religiosa” (quindi l'ammissione alla contrattazione), serve per selezionare, senza alcun controllo democratico, le politiche di accoglimento o di rifiuto.

Le istituzioni dello Stato si riservano una illimitata discrezionalità nel riconoscimento della qualifica abilitante a quel ruolo per l'interlocutore (confessione religiosa), con forte sofferenza per la materializzazione delle garanzie che sarebbero invece già sancite negli articoli 19 e 20 a favore di *tutti*.

Per comprendere la valenza politica di questo indirizzo occorre considerare che, il *genus* “confessioni religiose” è una categoria di soggetti collettivi organizzati del fenomeno religioso creata dai costituenti (artt. 8 e 7 cost.), non definita analiticamente in alcuna fonte, ma empiricamente evocata sulla base della esperienza, costituita dall'esistenza in Italia di una istituzione fortemente strutturata, politicamente e culturalmente egemone, quale la Chiesa cattolica.

Le altre presenze organizzate e storicamente radicate del fenomeno religioso (ebraismo, protestantesimo) furono accomunate in maniera assai perplessa al *modello*, come evincibile dalla denominazione loro attribuita nel **comma 2° dell'art. 8**: “*le confessioni diverse dalla cattolica*”.

Questa speciale categoria di soggetti collettivi religiosi è genericamente individuabile nelle forme apicali di organizzazioni del genere, dotate di visibilità, organizzazione, radicamento sociale diffuso; essa non è confondibile con tutte le altre forme di organizzazione dei gruppi sociali-religiosi, specie con quelli di più recente insediamento o di minore diffusione, evocate negli articoli 19 e 20.

In Assemblea costituente la mediazione politica, resa necessaria dalla estrema vigoria con la quale venne imposta l'adozione del modello concordatario di rapporti fra Stato e Chiesa cattolica (con conferma del modello e della disciplina materiale vigente in precedenza), fruttò per bilanciamento l'impegno alla *uguale libertà di tutte le confessioni religiose* (art.8,comma 1°), al riconoscimento della loro autonomia statutaria e alla disciplina concordata dei *loro rapporti con lo Stato* (art. 8 commi 2° e 3°).

Senonchè, né la Costituzione, né altre fonti competenti disciplinano esplicitamente il rapporto che deve correre fra la tutela di interessi propri e specifici delle istituzioni confessionali, oggetto della contrattazione con lo Stato e la tutela degli interessi religiosi *diffusi* che si producono nello spazio sociale. Ne consegue che, questi ultimi sono contemporaneamente oggetto di garanzie dirette, ampie e puntuali, quali discendono dagli articoli 19 e 20 della Costituzione e della disciplina contrattata fra lo Stato e le confessioni religiose (in nome della rappresentatività di interessi collettivi di parte che queste vantano per la loro struttura), ai sensi degli artt. 7, comma 2° e 8 comma 3° Cost.

Questo particolare settore della disciplina costituzionale del fenomeno religioso, però,

dovrebbe avere natura strumentale; dovrebbe divenire operativo solo quando, essendo comunque operativa per i nuovi insediati la garanzia ordinaria della attuazione del diritto di professione di fede religiosa dell'articolo 19 della Costituzione, si manifestasse la opportunità di una disciplina contrattata per la migliore e più completa soddisfazione dei bisogni religiosi di un gruppo organizzato.

Invece, in questo spazio indeterminato del fenomeno giuridico la politica prende il sopravvento, accogliendo le istanze delle componenti più forti e condizionando i poteri pubblici civili in modo da limitare l'operatività delle garanzie costituzionali di libertà religiosa degli individui o di gruppi religiosi.

Le Confessioni religiose più radicate storicamente o già accettate (in particolare la Chiesa cattolica), operando come *potenze*, costituzionalmente abilitate a contrattare con le istituzioni pubbliche italiane su di un piano di *parità-alterità*, per l'autonomia originaria (sovranità) riconosciuta loro, svincolate dalla *lealtà costituzionale*, tendono ad esorbitare il limitato ambito delle proprie specifiche esigenze di organizzazione di parte e tendono ad accreditarsi, non solo come rappresentanti degli interessi della propria base sociale (che sarebbero, invece, già direttamente garantiti dagli art. 19 e 20 della Costituzione), ma anche per proporre *autorevolmente* i propri valori e modelli culturali, non senza atteggiamenti discriminativi verso la *concorrenza* di altre organizzazioni a carattere religioso.

Questo condizionamento morale si traduce in comportamenti consequenziali di talune Autorità pubbliche, con danno non insignificanti al rispetto del modello generale delle relazioni sociali disegnato nella Costituzione.

#### **- Conclusioni -**

Introducendo questa riflessione mi sono compiaciuto per il ruolo propositivo che la cultura e gli studiosi possono svolgere sulla problematica della implementazione di nuove culture, di nuovi comportamenti e bisogni sociali, nella sfera dell'esperienza interna dell'ordinamento italiano.

Per parte mia, ho cercato di indicare alcune perplessità che sollevo sulle discipline giuridiche che afferiscono a questi problemi (accoglienza, cittadinanza, organizzazioni religiosamente ispirate), ma anche di indicare una prospettiva ideale che evidentemente condivido e che ritengo di avere enucleato dalle fonti costituzionali.

Sono opinioni, anche non condivisibili, ma che non credo solo mie e che quindi rappresentano una fra le possibili "voci" di un dialogo che il modello democratico consente e richiede, per l'assunzione delle decisioni politiche e per la produzione normativa.

Bisogna anche ricordare che questo modello, ha anche recentemente prodotto una significativa evoluzione delle forme di organizzazione del potere pubblico, con la modifica del Titolo V della Costituzione italiana ed il rafforzamento del sistema delle autonomie.

Nel nuovo modello organizzativo tutti i livelli di autorità pubblica da una parte sono considerati portatori di una potestà originaria, con attenuazione del precedente impianto gerarchico fra Stato, Regioni, Province, Comuni, etc., ma contemporaneamente sono costituzionalmente legati dal vincolo solidaristico, per cui le decisioni di comune interesse devono necessariamente essere assunte sulla base di un forte dialogo politico e nella comune prospettiva del perseguimento del "bene comune".

Anche questo modello, quindi, è intralciato dalle residue forme di centralismi, che rimandano ad un modello superato di "sovranità", che forse viene evocato in chiave conservativa da chi è ostile ai fattori di novità con i quali abbiamo cercato di confrontarci.