



Pierluigi Consorti

(associato di diritto ecclesiastico nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Pisa)

Nuovi razzismi e diritto interculturale. Dei principi generali e dei regolamenti condominiali nella società multiculturale*

SOMMARIO: 1. Identità e multiculturalità - 2. Differenza tra multiculturalità e multiculturalismo - 3. L'ipotesi interculturale - 4. Diritto multiculturalista e diritto interculturale - 5. a) La legislazione sull'immigrazione; b) Le limitazioni al soggiorno dei cittadini comunitari; c) La Consulta per l'islam italiano; d) La «Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione» e la «Dichiarazione d'intenti per la federazione dell'Islam italiano»; e) Il disegno di legge sulla libertà religiosa; f) Il divieto di mutilazioni dei genitali, solo femminili; g) delibere comunali e regolamenti condominiali - 6. Brevissima conclusione.

1 - Identità e multiculturalità

La coesistenza nello stesso spazio umano di una molteplicità di popoli, nazioni, culture, religioni è oggi percepito come un problema¹ perché impone una ridefinizione delle identità soggettive², con un'evidente ricaduta nel settore giuridico, che sul punto sembra scontare un certo ritardo; anzi, pare affannato nella ricerca di categorie giuridiche nuove³. In realtà non siamo di fronte a tematiche totalmente sconosciute. E' però necessario rivisitare questioni teoriche in parte note alla luce di

* Il presente lavoro è destinato ad essere pubblicato nel volume *Intercultura, nuovi razzismi e migrazioni*, a cura di I. Possenti, Pisa, Plus- Pisa University press, 2009.

¹ Fra i testi più recenti, che da diverse prospettive, mettono in luce tale problematicità, cfr. *Persona/e. La sociologia per la persona e le sfide della società multietnica e multiculturalità: studi e ricerche*, a cura di P. Malizia, Milano, Angeli, 2009; **P. MALIZIA**, *Al plurale. Declinazioni di una società multietnica e multiculturalità*, Milano, Angeli, 2009; **C. PIPERNO**, *Diversità uguaglianza. La convivenza democratica in uno stato multiculturalità*, Torino, Giappichelli, 2008; **F. COLTELLA**, **V. GRASSI**, *Comunicazione interculturale. Immagine e comunicazione in una società multiculturalità*, Milano, Angeli, 2008; **L. TRAVISANO**, *Altri noi. Identità e migranti: individui, comunità e associazioni*, Bologna, Il Mulino, 2009.

² Sul tema in generale cfr. **A. PIZZORNO**, *Il velo della diversità. Studi su razionalità e riconoscimento*, Milano, Feltrinelli, 2007.

³ Cfr. **U. VICENTI**, *Diritto senza identità. La crisi delle categorie giuridiche tradizionali*, Roma-Bari, Laterza, 2007.



aspetti concreti nuovi. Nel caso della soggettività ed identità giuridica, ad esempio, abbiamo a disposizione la concettualizzazione dei diritti umani (vuoi come istituzioni⁴ vuoi come funzioni⁵), che hanno molto a che fare con l'attuale percezione della multiculturalità come problema. Affrontare concretamente questo aspetto significa saper rileggere la sostanza dei diritti umani evitando di guardarli come *concetti giuridici stabili, universali, indivisibili, coercibili*, ma privi di conseguenze pratiche. Bisogna piuttosto arricchirli in un'*accezione contemporanea concreta*, giuridicamente compatibile con le contraddittorie dinamiche di incontro e di relazioni umane proposte dall'odierna società multiculturale. In altri termini il giurista deve esercitare il suo mestiere adoperando gli arnesi consueti: partirà da concetti noti per calarli nella dimensione pratica della multiculturalità. Solo in questo modo aiuterà ad individuare *regole e prassi giuridiche* adatte alla società multiculturale⁶.

Ragionando secondo questo schema pratico, il problema dei «nuovi razzismi» può essere concretamente affrontato partendo da un dato di fatto banale: il legislatore si mostra preoccupato di garantire la sicurezza dei cittadini e non si cura di promuovere i diritti umani. Asseconda l'idea della pericolosità delle presenze straniere e avverte come un'ossessione la minaccia del meticcio: inteso come un'«identità debole, cioè vaga, alla fine una non identità»⁷. Per evitare questa

⁴ N. LUHMANN, *I diritti fondamentali come istituzione*, a cura e introduzione di G. Palombella e L. Pannarale, Bari, Dedalo, 2002; G. PALOMBELLA, *L'autorità dei diritti. I diritti fondamentali tra istituzione e norme*, Roma-Bari, Laterza, 2004. Si veda anche G. OESTREICH, *Storia dei diritti umani e delle libertà fondamentali*, a cura di G. Gozzi, Roma- Bari, Laterza, 2001.

⁵ A. PAPISCA, M. MASCIA, *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, Padova, Cedam, 2004. Si veda anche L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, a cura di E. Vitale, Roma-Bari, Laterza, 2001. In funzione della critica ai diritti umani, cfr. Z. SLAVOJ, *Contro i diritti umani*, Milano, Il Saggiatore, 2006 ed in senso inverso M. IGNATIEFF, *Una ragionevole apologia dei diritti umani*, Milano, Feltrinelli, 2003. In prospettiva interculturale, M. RICCA, *Oltre Babele. Codici per una democrazia interculturale*, Bari, Dedalo, 2008, spec. pp. 97-176. Da un versante diverso, C. SILVA, *Pedagogia, intercultura, diritti umani*, Roma, Carocci, 2008.

⁶ Cfr. P. CONSORTI, «Hanno ragione tutti!». *Profili di gestione dei conflitti interculturali ed interreligiosi*, in P. Consorti, A. Valdambri, *Gestire i conflitti interculturali ed interreligiosi. Approcci a confronto*, Pisa, Plus, 2009, pp. 9-30.

⁷ M. PERA, *Conservatori liberali*, discorso tenuto alla Scuola di Gubbio di Forza Italia, 10 settembre 2005 (nel sito web del Senato). Tale "preoccupazione per il meticcio" fu considerata "cristianamente compatibile" da una parte della gerarchia cattolica (ad es. R. FISICHELLA in un'intervista rilasciata al Corriere della sera del 25 agosto 2005). Le posizioni di Pera sono state compendiate in Id., *Perché dobbiamo dirci cristiani. Il liberalismo, l'Europa, l'etica*, Milano, Mondadori, 2008.



conclusione, uomini e donne occidentali vanno recuperando le loro radici⁸; approfondiscono quindi i particolarismi identitari⁹ e contrappongono tale rinnovata percezione dell'identità *nostra* a quella degli *altri* (che sempre più frequentemente fanno parte della medesima geografia umana).

Le rappresentazioni identitarie sono il frutto di meccanismi antropologici e psicologici che altre scienze hanno ben studiato, e che possiamo dare per presupposti. Il giurista può dedicarsi a prendere atto di questi dati pratici, e constatare come tali costruzioni identitarie provocano la perdita delle comuni sembianze umane. Tanto *noi* quanto gli *altri* quasi smettiamo di essere persone – uomini e donne, anziani e bambini – e diventiamo *prototipi identitari*. In particolare gli *altri* si presentano quali avamposti di un'infiltrazione culturale che mira a sconvolgere la realtà in cui sono stati accolti (*noi*) e nella quale sarebbe opportuno restassero come ospiti, altrimenti dovrebbero *integrarsi*, assumere cioè tratti comuni alla identità della maggioranza.

Il tema riguarda ovviamente da vicino le dinamiche migratorie che da sempre mettono in relazione popoli diversi (più o meno lontani¹⁰); ma tocca anche «le tante trasformazioni della società italiana negli ultimi decenni, indipendentemente dalla componente immigrata», giacché gli stessi italiani sono diventati multireligiosi e multi-etnici¹¹. Il confronto fra identità si svolge sempre più secondo schemi giuridici securitari di opposizione degli uni contro gli altri, che sottovalutano il primato del principio di uguaglianza e di uguale libertà. Il rispetto dei diritti umani si fa meno stringente e lascia il campo ad analisi di compatibilità fra valori e modelli culturali diversi. I governanti

⁸ Cfr. M. PERA, J. RATZINGER, *Senza radici. Europa, relativismo, cristianesimo, islam*, Mondadori, Milano 2004. In altra prospettiva, E. GALLI DELLA LOGGIA, *L'identità italiana*, Bologna, Il Mulino, 1998; G. LERNER, *Tu sei un bastardo. Contro l'abuso delle identità*, Milano, Feltrinelli, 2005.

⁹ Cfr. P. CONSORTI, *Pluralismo religioso: reazione giuridica multiculturalista e proposta interculturale*, in *Multireligiosità e reazione giuridica*, a cura di A. Fuccillo, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 197-234.

¹⁰ Cfr. R. MÜNZ, *Migrazioni di massa in Europa. Fasi tipologie e cause dei movimenti migratori nella seconda metà del ventesimo secolo*, in *Nuove patrie, nuovi estranei*, a cura di W. Müller-Funk, Roma-Napoli, Theoria, 1994, pp. 75-92; A. CHIRICO, *Aspetti giuridici e religiosi dell'immigrazione in Europa*, in *Multireligiosità e reazione giuridica*, cit., pp. 307-332.

¹¹ M. VENTURA, *Grillo parlante o Pinocchio? Come sta nascendo il diritto ecclesiastico dell'Italia multiculturale*, in *Multireligiosità e reazione giuridica*, cit., p. 182.



propongono perciò regole tese a respingere l'altro perché non turbi uno *status quo* già per sé problematico¹².

Sebbene in termini statistici non subiamo alcuna invasione barbara¹³, gli ordinamenti giuridici assecondano questa percezione sociale. I diritti umani vengono proclamati, ma non applicati: lo straniero è un'identità dalle sembianze umane, ma non sempre un uomo: lo è se *regolare*; se però è *irregolare* o *clandestino* non gode dei diritti degli uomini¹⁴. Tale tensione sociale richiama temi giuridici affrontati nell'ottica del *diritto alla diversità* o *all'identità*¹⁵: un diritto, appunto, declinato in termini particolari. In questo confronto alcuni capisaldi dell'esperienza giuridica occidentale, primo fra tutti l'affermazione della dignità di ogni essere umano, sulla quale poggiano il principio di uguaglianza – e specialmente di uguaglianza sostanziale – e la conseguente affermazione dei diritti di libertà finiscono per restare compressi nell'ambito di professioni ideali, tutto sommato utopiche. Tornano ad essere valori programmatici sacrificati sull'altare di alcuni dei frutti più importanti della loro prima declinazione: come il diritto all'identità e quello alla sicurezza.

2. Differenza tra multiculturalità e multiculturalismo

¹² Cfr. *amplius* P. CONSORTI, a cura di, *La reazione giuridica alla società multiculturale. Fra respingimenti multiculturalisti e diritto interculturale*, in *Tutela dei diritti dei migranti: testi per il corso di perfezionamento universitario*, Pisa, Plus, luglio 2009, pp. 11-41.

¹³ I dati statistici aggiornati (i più recenti in *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2008*, a cura di Istat, Roma, 2009) offrono un'immagine più serena del fenomeno migratorio: in particolare in Italia non si assiste alla temuta invasione di stranieri paventata da una parte dell'opinione pubblica. In proposito L. AGOSTINETTO, *L'intercultura in bilico. Scienza, incoscienza e sostenibilità dell'immigrazione*, Venezia, Marsilio, 2008; M. I. MACIOTI, E. PUGLIESE, *L'esperienza migratoria. Immigrati e rifugiati in Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2003.

¹⁴ Questa circostanza ricorda molto da vicino la formula che la Corte suprema degli Stati Uniti coniò nell'Ottocento per giustificare le discriminazioni razziali e le norme che ancora consentivano la schiavitù: «cose vive e semoventi», ma non uomini (si vedano i testi di riferimento pubblicati nell'antologia curata da C. CARDIA, in *Anno duemila. Primordi della storia mondiale*, Milano, Giuffrè, 1999; del quale si legga il saggio *Alfa e Omega. Appunti primordiali*, *ivi*, pp. 13-27).

¹⁵ Cfr. N. FIORITA, *Alla ricerca di una nozione giuridica di "identità culturale": riflessioni di un ecclesiastico*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica (www.statoechiese.it), 2009. In termini più generali, cfr. anche N. COLAIANNI, *Eguaglianza e diversità culturali e religiose*, Bologna, Il Mulino, 2006; C. RICCI, *Diritti fondamentali, multiculturalismo e diritto alla diversità culturale: appunti a margine della Convenzione UNESCO sulla protezione e promozione della diversità culturale*, in *Diritti dell'uomo*, 2007, pp. 49 ss..



Prima di presentare qualche esempio pratico sembra necessario fare un po' di chiarezza terminologica, spesso assente nel dibattito giuridico. E' necessario precisare che *multiculturalità* e *multiculturalismo* non sono sinonimi¹⁶. La multiculturalità indica un riferimento oggettivo: ossia una società composta da gruppi con diverse tradizioni culturali. Il multiculturalismo designa invece una corrente di pensiero che, partendo da questo dato di fatto, ha sviluppato alcune tesi adatte a trovare formule di convivenza multiculturale. In sostanza, esso indica uno dei possibili approcci alla multiculturalità.

Come spesso accade, non esiste un solo multiculturalismo. Questa espressione dà corpo indistinto ad una larga riflessione teorica sviluppata a partire dalla seconda metà del secolo scorso con specifico riferimento all'analisi della condizione della minoranza francofona canadese; non a caso sono canadesi i primi e più noti esponenti del multiculturalismo: Charles Taylor e Will Kymlicka¹⁷. Le loro tesi sono state studiate e riprese in un'Europa alle prese con le ondate migratorie e la crisi dell'idea liberale dello Stato di diritto, dove sono state talvolta viste come soluzione ai problemi della multiculturalità¹⁸. I multiculturalisti non dicono però tutti le stesse cose. Possiamo distinguere almeno due macro correnti: entrambe immaginano la società multiculturale composta da gruppi non omologabili che devono essere messi in condizioni di coesistere grazie ad una «politica del riconoscimento» delle differenze. Per la corrente di stampo comunitarista, i diritti culturali (che noi definiremmo *collettivi*) superano i diritti individuali. Le persone contano in quanto membri di una comunità e la loro identità personale è vincolata all'appartenenza al gruppo. Per la corrente *liberal* i diritti delle minoranze vanno riconosciuti accordando privilegi collettivi. In questa prospettiva si colloca ad esempio John Rawls che, partendo da una sua teoria sulla giustizia, sviluppa una tesi sulla tolleranza¹⁹ che ricorda da vicino l'atteggiamento col quale nel sedicesimo secolo è stato affrontato il

¹⁶ Nello stesso senso, cfr. M. VENTURA, *Grillo parlante o Pinocchio?*, cit., pp. 187-189.

¹⁷ Di C. TAYLOR, cfr. *Multiculturalismo. La politica del riconoscimento*, Milano, Anabasi, 1993; di W. KYMLICKA, *La cittadinanza multiculturale*, Bologna, Il Mulino, 1999. Sulla questione canadese, cfr. C. MARGIOTTA, *L'ultimo diritto. Profili storici e teorici della secessione*, Bologna, Il Mulino, 2005.

¹⁸ Una sintesi di queste tesi in M. L. LANZILLO, *Il multiculturalismo*, Roma-Bari, Laterza, 2005.

¹⁹ E. VITALE, *Liberalismo e multiculturalismo. Una sfida per il pensiero democratico*, Roma-Bari, Laterza, 2000, p. 77; di J. RAWLS, cfr. *Liberalismo politico*, Edizioni di comunità, Milano, 1994.



dramma delle guerre di religione²⁰. C'è una bella immagine che evoca le tesi multiculturaliste: un tavolo da biliardo sul quale si agitano palle destinate a cadere in buca oppure a restare in gioco; queste ultime sono però destinate a scontrarsi e respingersi reciprocamente, finché qualcuna non cade in buca.

Le evidenti lacune che emergono dalle tesi appena riassunte sono state in parte superate da Seyla Benhabib, la quale individua bene il pericolo di «reificare le identità». Di renderle cioè immodificabili, trasformando i soggetti in oggetti. Ella propone un approccio dialogico in grado di ammettere diritti uguali ed effettivi per *tutti*, centrato sulla libertà di ciascuno di aderire e *recedere* dal gruppo²¹. Questo modello multiculturalista appare più ragionevole di quelli precedentemente esposti, tuttavia finisce anch'esso con l'incappare nelle medesime strettoie, dato che muove dal medesimo viziato punto di partenza: ossia pensare alle identità come fattori innati; persino genetici o biologici. Tesi giustamente avversate tanto dagli antropologi²² quanto dai biologi²³ come dai genetisti²⁴, che tuttavia come si vede tornano spesso alla ribalta e fondano nuovi (e vecchi) razzismi²⁵.

3 - L'ipotesi interculturale

Le risposte del multiculturalismo – nelle sue diverse espressioni – presentano il fianco a più di una critica²⁶. I comunitaristi finiscono col rendere vani i diritti individuali, i liberali si limitano a riproporre –

²⁰ Si veda E. BENCIVENGA, *Oltre la tolleranza. Per una proposta politica esigente*, Milano, Feltrinelli, 1992.

²¹ S. BENHABIB, *La rivendicazione dell'identità culturale. Eguaglianza e diversità nell'era globale*, Bologna, Il Mulino, 2005; Id., *Cittadini globali. Cosmopolitismo e democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2008.

²² F. REMOTTI, *Contro l'identità*, Roma-Bari, Laterza, 1996; Id. *Contro natura. Una lettera al papa*, Roma-Bari, Laterza, 2008.

²³ Ad esempio F. DE WAAL, *Naturalmente buoni. Il bene e il male nell'uomo e in altri animali*, Milano, Garzanti, 2001; Id. *La scimmia e l'arte del sushi. La cultura nell'uomo e negli altri animali*, Milano, Garzanti, 2002.

²⁴ G. BARBUJANI, *L'invenzione delle razze. Capire la biodiversità umana*, Bompiani, Milano, 2006.

²⁵ Cfr. V. COTESTA, *Sociologia dei conflitti etnici. Razzismo, immigrazione e società multiculturali*, Roma-Bari, Laterza, 2001. Cfr. anche COMUNITÀ DI SANT'EGIDIO, *L'ospite inatteso. Razzismo e antisemitismo in Italia*, Brescia, Morcelliana, 1993.

²⁶ Si vedano i vari contributi pubblicati in *All'origine della diversità. Le sfide del multiculturalismo*, a cura di J. Prades, Milano, Guerini e associati, 2008.



sebbene aggiornandolo – il vecchio principio di tolleranza²⁷. Da questo punto di vista le tesi multiculturaliste non sembrano adeguate a rispondere alle sfide della multiculturalità. Si fondano su presupposti molto particolari e si inseriscono nel quadro di una dialettica democratica nata e cresciuta nel contesto occidentale, non sufficientemente permeabile alle tensioni universalistiche che provengono dall'incontro con altre culture e mentalità. In particolare, esse evitano – in modo più o meno esplicito e consapevole – di porre al centro delle tensioni operanti nelle società multiculturali la sfida del rispetto delle libertà e dei diritti di tutti gli uomini e le donne. Si servono piuttosto delle differenze per consolidare atteggiamenti di rivendicazione identitaria che innescano un paradossale effetto *boomerang*: le identità non si incontrano ma si scontrano, non si intrecciano ma si giustappongono. E tutto questo nonostante le persone ed i popoli siano meno territorialmente radicati di un tempo: le società sono già multiculturali; il meticcio è già un fatto: ha prodotto una società più liquida²⁸.

Questo vale pure per le identità religiose. Anch'esse sembrano subire un processo di irrigidimento dove tendenze fondamentaliste si accompagnano a sincretismi inediti²⁹. Sull'esperienza religiosa incombe un progressivo processo di secolarizzazione (anch'esso non immune da eccessi radicali³⁰) che rende il fattore spirituale al tempo stesso contraddittoriamente marginale e centrale. Nonostante i tentativi di dialogo, le religioni si comportano anch'esse come le palle da biliardo che si scontrano perennemente.

Questi molteplici dati di fatto possono però essere messi in relazione.

²⁷ G. SARTORI, *Pluralismo, multiculturalismo e estranei. Saggio sulla società multi-etnica*, Milano, Rizzoli 2000.

²⁸ Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, Roma-Bari, Laterza, 2006.

²⁹ Ad esempio accade nelle nostre città italiane che comunità immigrate accedano al culto popolare di santi locali, come avviene a Palermo per S. Rosalia, o alla "scala santa" di Roma. Cfr. E. PUGLIESE, *L'immigrazione in Italia: la portata e le caratteristiche del fenomeno, l'appartenenza religiosa degli immigrati e i processi di integrazione, in Integrazione europea e società multi-etnica. Nuove dimensioni della libertà religiosa*, a cura di V. Tozzi, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 1-13; cfr. anche A. JABBAR, *Immigrazione, appartenenze religiose e cambiamento socio-culturale. Il ruolo della scuola*, in «Affari sociali internazionali», n.1, 2000.

³⁰ P. CONSORTI, *Laicità all'italiana, incontro e dialogo*, in *Fede religiosa e fede laica in dialogo*, a cura di P. Scoppola e P. Consorti, Milano, Guerini e associati, 2007, pp. 126–142. Sui processi di secolarizzazione, cfr. R. REMOND, *La secolarizzazione. Religione e società nell'Europa contemporanea*, Roma-Bari, Laterza, 1999.



E' possibile cioè ipotizzare l'elasticità delle palle da biliardo; se ne può supporre la modificabilità. Può sembrare un'assurdità teorica, ma in pratica non lo è. Nella vita concreta gli uomini e le donne, infatti, non sono palle da biliardo: si incontrano, si parlano, evolvono ed involgono, cambiano le loro idee ed i loro costumi. In estrema sintesi sono i padroni delle regole del gioco e possono modificarle secondo le esigenze che si rilevano nel tempo.

Questo significa dare spazio all'ipotesi interculturale.

Le appartenenze culturali sono fenomeni complessi ed articolati, eterogenei anche al loro interno. I gruppi non si presentano necessariamente stabili e monolitici; i loro membri non sono obbligatoriamente espressione di un'unica cultura. Ogni identità soggettiva si costruisce in relazione con gli altri, e ciascuno diventa un riferimento necessario per la definizione della nostra identità. Se il multiculturalismo immagina solo passaggi bidirezionali da un gruppo all'altro, attraverso dinamiche di assimilazione o di integrazione, l'ipotesi interculturale immagina l'agibilità di relazioni complesse, all'interno delle quali ogni persona non solo si trova a subire le relazioni del proprio gruppo con altri gruppi, ma vive una propria relazione col gruppo cui appartiene. E dentro questa relazione vive collegamenti con altre persone ed altri gruppi. Per questo le identità personali sono molteplici³¹, ed in definitiva ognuno può scegliere la propria (ovviamente, se è messo in condizione di scegliere!). Le identità non dipendono solo da fatti esterni ed inevitabili, ma anche da scelte personali che producono opzioni molteplici, passaggi pluridirezionali, lo sviluppo di una rete di relazione di tipo dinamico e selettivo. *Perciò una persona non è la sua cultura. L'identità non dice un'appartenenza, ma racconta una storia. L'intercultura racconta queste storie e mette in relazione queste identità: ci fa cambiare ed insieme restare noi stessi.*

4 - Diritto multiculturalista e diritto interculturale

In questo scenario di sfondo il diritto gioca un ruolo significativo. Stabilendo regole e disciplinando prassi interviene in modo profondo, spesso produce effetti silenziosi, apparentemente invisibili, sui quali dovremmo riflettere di più e con strumenti rinnovati³².

³¹ A. SEN, *Identità e violenza*, Roma-Bari, Laterza 2006.

³² E' questo lo scopo della recentemente costituita associazione "Intercultura, democrazia, diritto", che mira ad approfondire le relazioni interdisciplinari fra studiosi del fenomeno multietnico in prospettiva interculturale. Per aspetti di



Per restare al tema dei nuovi razzismi, la mia tesi è che, di fronte alla multiculturalità, il diritto formula risposte multiculturaliste e quasi ignora la prospettiva interculturale.

Per dimostrarla mi servirò di alcuni esempi che rivelano come l'ordinamento sembra attuare uno schema difensivo che suppone appunto la coesistenza multiculturale come un problema subordinato alla prevalente esigenza di sicurezza³³. Ne deriva che le "altre culture" e, più precisamente, gli *stranieri*, sono considerati soggetti dai quali difendersi; specialmente dopo l'11 settembre³⁴ e particolarmente verso la presenza islamica³⁵.

Gli ordinamenti giuridici occidentali stanno dando corpo ad una reazione tutto sommato debole, poco fiduciosa nella capacità di resistere a questi presunti attacchi contando sulla forza dei propri principi fondamentali. Invece di insistere sulla sovranità dei diritti individuali e collettivi, sulla garanzia dell'eguaglianza formale e sostanziale, sulla sovranità popolare come fondamento della democrazia sostanziale, si misconoscono i diritti dell'*altro* per timore di riconoscere chissà quali diversità e di assegnare prerogative sconvolgenti e magari stravolgenti. Il rispetto della Costituzione non appare più un criterio sufficientemente forte ed *alter* smette di essere una persona *come noi*. Ecco come ci difendiamo.

5 - a) La legislazione sull'immigrazione

L'impostazione multiculturalista si ritrova soprattutto nella complessa normativa sull'immigrazione. In linea di principio la libertà di circolazione è annoverata fra i diritti dell'uomo. La Dichiarazione universale del 1948 dedica espressamente due norme a questo riguardo: l'art. 13 dispone il diritto di circolazione all'interno di uno Stato, nonché il diritto di uscire da uno Stato, anche il proprio, e rientrarvi; l'art. 14 conferma il diritto di asilo dei perseguitati ed il diritto degli esiliati ad essere ospitati. L'art. 45 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea afferma a sua volta il diritto di libera circolazione dei cittadini

sostanza, cfr. **M. RICCA**, op. cit., e Id., *Dike meticcias. Rotte di diritto interculturale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008.

³³ **P. RIDOLA**, *Diritti fondamentali. Un'introduzione*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 140 ss.

³⁴ **S. FERRARI**, *Libertà religiosa e sicurezza nazionale in Europa dopo l'11 settembre*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 2005, pp. 161-184; **R. MAZZOLA**, *La convivenza delle regole. Diritto, sicurezza e organizzazioni religiose*, Milano, Giuffrè, 2005.

³⁵ Cfr. **R. BETTINI**, *Allah fra terrorismo e diritti umani*, Milano, Angeli, 2005.



dell'Unione nell'ambito dei suoi confini³⁶. L'art. 10 della Costituzione repubblicana proclama infine il diritto di asilo dello straniero «al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana»; l'art. 35, quarto comma, espressamente tutela l'emigrazione³⁷.

Come si vede, l'impianto dei principi e dei valori di riferimento a questo proposito è solido: ed in effetti la prima normativa emanata nel 1986 (legge 30 dicembre 1986, n. 943) si iscrive in una logica di emancipazione della condizione dello straniero immigrato in Italia per motivi di lavoro, fino ad allora regolata dalle leggi di polizia del 1931³⁸. Le cose cominciano a cambiare nel 1990 prima, e nel 1998 poi, con la legge conosciuta come «Turco-Napolitano», che pur riconoscendo allo straniero immigrato alcuni diritti sociali, tuttavia li subordina – e subordina persino l'ingresso dello straniero – alla logica della contingentazione dei flussi³⁹. Vale a dire che, a dispetto del catalogo dei diritti fondamentali appena richiamati, la *immigrant policy* si traduce in una *immigration policy* ed il tema dell'immigrazione lascia il territorio dei diritti per raggiungere quello della regolamentazione dell'ingresso in Italia: l'ingresso diventa a numero chiuso e viene subordinato alla verifica del possesso di alcuni requisiti (che in questa sede non è necessario dettagliare), i quali in buona sostanza portano a distinguere l'insieme *stranieri* fra *regolari* e *clandestini*. Ai primi viene riconosciuto – se non altro, formalmente – il pieno godimento dei diritti umani; ai secondi invece è riservato un trattamento di risulta, in ultima analisi finalizzato a legittimare il loro respingimento oltre i confini dello Stato⁴⁰.

Questa impostazione è tributaria di quel prevalente diritto alla sicurezza dei cittadini di cui si è detto sopra, che a questo punto si consolida come un prerequisito perché siano riconosciuti ai non

³⁶ M. L. LO GIACCO, *La libera circolazione delle persone nella prospettiva del processo europeo di integrazione*, in «Diritto ecclesiastico», 2004, I, pp. 1179 ss.

³⁷ Cfr. E. ROSSI, *I diritti fondamentali degli stranieri irregolari. Una lettura costituzionale*, in *Tutela dei diritti dei migranti*, cit., pp. 43-78.

³⁸ Così E. PUGLIESE, *L'immigrazione in Italia*, cit., p. 9.

³⁹ Così V. TOZZI, *Il diritto civile di libertà religiosa e l'immigrazione*, in *Immigrazione e soluzioni legislative in Italia e in Spagna. Istanze autonomistiche, società multiculturale, diritti civili e di cittadinanza*, a cura di V. Tozzi e M. Parisi, Arti grafiche la Regione, Campobasso, 2007, p. 18. Cfr. anche S. BONTEMPELLI, *Il governo dell'immigrazione in Italia: il caso dei «decreti flussi»*, in *Tutela dei diritti dei migranti*, cit., pp. 115-136.

⁴⁰ Distinguendo una "immigrazione buona" da quella "cattiva": cfr. N. FIORITA, *L'Islam spiegato ai miei studenti. Otto lezioni su Islam e diritto*, Firenze, Firenze University Press, 2006, p. 119; simile la prospettiva analizzata da G. PIGHI, *Le migrazioni negate. Clandestinità, rimpatrio, espulsione, trattenimento*, Milano, Angeli, 2008.



cittadini diritti che – di per sé – dovrebbero spettare loro in modo indipendente da ulteriori valutazioni di opportunità. In particolare si afferma l'idea che i diritti spettano agli immigrati a patto che lavorino in modo regolare, producano un reddito sufficiente, desiderino integrarsi e, quindi, diventare *come noi*. Ovviamente queste regole non sono espresse in modo così chiaro, ma appartengono a quella grammatica di senso silenziosa che da molto tempo tesse la trama delle regole di contingentazione dei flussi migratori, ed è stata recentemente sigillata dall'introduzione di norme che considerano la presenza irregolare alla stregua di una condotta penalmente rilevante.

L'evoluzione normativa sul punto appare senza esitazioni, disegnando una condotta *bipartisan*. Le modifiche al Testo unico apportate nel 2002 (con le norme note come «Bossi-Fini») rendono più semplice l'espulsione dello straniero che non mantiene il passo dell'integrazione lavorativa. Sotto l'ombrello apparentemente liberale della «regolamentazione dell'ospitalità» e della ricerca di condizioni che consentano un'efficace integrazione, nel loro complesso queste regole rivelano un'impostazione multiculturalista, persino xenofoba, come risulta ad esempio definita nelle procedure attualmente vigenti⁴¹, che in buona sostanza assecondano l'idea di una doppia immigrazione. Buona quando sposta in Italia forza lavoro a basso costo «e introduce ventate di energia in una società ricca e pigra»; cattiva, quando «rischia di compromettere l'identità e le secolari conquiste della civiltà europea»⁴². I primi possono essere accolti se hanno un contratto di lavoro (ovvero documentino di avere altrimenti sufficienti mezzi economici) e possono conseguentemente essere integrati (o assimilati); gli altri devono essere respinti, anche se emigrano per fuggire discriminazioni o per chiedere asilo. La logica della differenza assurge a regola apertamente discriminatoria, legittimata dalla necessità di assicurare l'ordine pubblico e la tranquillità dei cittadini. Lo stesso sistema delle sanatorie si legittima con la volontà di regolarizzare la sola presenza degli stranieri utili; gli altri sono destinati a tornare indietro perché per i loro diritti umani non c'è spazio sufficiente.

La disciplina sull'emigrazione intende apertamente regolare le forme dell'inevitabile incontro fra i popoli. Essa mira a frenare soprattutto quello con i poveri, con chi cerca da noi quegli elementi minimi di garanzia che la nostra cultura giuridica *in teoria*

⁴¹ Per cui cfr. P. COGNINI, *La disciplina dell'ingresso e del soggiorno per lavoro*, in *Immigrazione e cittadinanza. Profili normativi e orientamenti giurisprudenziali*, a cura di P. Morozzo della Rocca, Torino, Utet, 2009, pp. 1 ss.

⁴² N. FIORITA, *Immigrazione, diritto e libertà religiosa: per una mappatura preliminare del campo di indagine*, in *Immigrazione e soluzioni legislative in Italia e Spagna*, cit., p. 286.



riconoscerebbe, se non altro, ai cittadini come espressione di diritti umani inviolabili.

b) Le limitazioni al soggiorno dei cittadini comunitari

Questo stato di cose non riguarda il solo ordinamento giuridico italiano. La nostra esperienza è figlia di una tendenza multiculturalista presente a livello europeo. Ed infatti alcune direttive dell'Unione⁴³ indicano la strada di un'applicazione sempre più limitata, anche per i cittadini comunitari, del principio – solennemente proclamato – della libera circolazione. Ad esempio la Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 ha introdotto dei limiti che «per certi aspetti e in certe situazioni, anche di grande rilevanza sociale» rendono di fatto «il soggiorno dei cittadini extracomunitari [...] paradossalmente favorito rispetto a quello dei cittadini dell'Unione europea»⁴⁴.

Le cose stanno così: l'ingresso in Italia è consentito a tutti i cittadini comunitari (ed extracomunitari) in possesso di documento di identità valido per l'espatrio (ed eventualmente il visto) per un soggiorno inferiore a tre mesi per motivi di affari, turismo, visita o studio (secondo la legge 28 maggio 2007, n. 68). Tuttavia lo straniero al momento dell'ingresso o, in caso di provenienza dai Paesi dell'area Schengen, entro otto giorni dall'ingresso, è tenuto a dichiarare la sua presenza, rispettivamente all'autorità di frontiera o al questore della provincia in cui si trova, secondo le modalità stabilite dal Decreto del Ministro dell'interno del 26 luglio 2007. Chi non proviene dall'area Schengen assolve l'obbligo presentandosi al valico di frontiera, dove verrà apposto un timbro sul documento di viaggio, valido come attestazione di adempimento dell'obbligo medesimo. Chi invece proviene dall'area Schengen dovrà recarsi presso la questura della provincia dove si trova, compilare l'apposito modulo, che deve poi conservare e presentare ad ogni richiesta di ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza.

Il decreto legislativo 28 febbraio 2008, n. 32, precisa però che il cittadino dell'Unione «può» e non «deve» presentarsi entro gli otto giorni per rendere la dichiarazione di presenza. Tuttavia, «qualora non sia stata effettuata tale dichiarazione di presenza, si presume, salvo prova contraria, che il soggiorno si sia protratto da oltre tre mesi». Un

⁴³ A. CASTRO JOVER, *Immigrazione e diritti in Spagna. Il problema dell'integrazione*, in *Immigrazione e soluzioni legislative in Italia e in Spagna*, cit., pp. 77 ss.

⁴⁴ R. MINARDI, *Condizioni di soggiorno per i cittadini comunitari ed i loro familiari comunitari ed extracomunitari*, in *Immigrazione e cittadinanza*, cit., p. 88.



racconto aiuterà a capire lo scopo di questa regola: una coppia di turisti francesi in vacanza in Italia per una decina di giorni, viene fermata per un controllo stradale pochi chilometri oltre la frontiera italiana; ovviamente non ha ancora reso la dichiarazione di presenza; scatta quindi la presunzione *ex lege* che il soggiorno si sia protratto da oltre tre mesi. Non avendo i due ottemperato l'obbligo di iscrizione all'anagrafe – che incombe su chi intende soggiornare per oltre tre mesi nel territorio della Repubblica italiana – scatta l'allontanamento forzato. Non è difficile immaginare che le forze di polizia volgeranno questo genere di controlli «in modo differenziato (e perciò discriminatorio) secondo le nazionalità e le apparenze individuali dei singoli fermati, non essendo ragionevole rimpatriare un turista francese che abbia omesso di rendere la dichiarazione»⁴⁵. Probabilmente meno fortuna avrà la famiglia romena⁴⁶, anch'essa appena entrata in Italia, magari in camper!

La Direttiva europea appena citata, al punto 10, prevede inoltre pesanti limitazioni per i soggiorni superiori a tre mesi. Essa precisa che «occorre evitare che coloro che esercitano il loro diritto di soggiorno diventino un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo iniziale di soggiorno. Pertanto il diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari per un periodo superiore a tre mesi dovrebbe essere subordinato a condizioni». Presto fatto: il decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, attribuisce all'anagrafe il compito di registrare la regolarità della presenza dei cittadini comunitari che intendono soggiornare oltre tre mesi nel nostro Paese. Tale iscrizione costituisce un obbligo ed un diritto per il cittadino comunitario, che si scontra però con non poche difficoltà di coordinamento con la legge anagrafica, connesse ad esempio alla prova di una residenza stabile. Ma più significativi appaiono i requisiti richiesti per rendere effettivo il diritto di soggiorno: il cittadino comunitario deve a) avere un lavoro subordinato o autonomo in Italia; b) disporre di risorse economiche sufficienti per non diventare un onere a carico della assistenza sociale dello Stato ospitante; c) godere di un'assicurazione sanitaria o altro titolo idoneo che copra tali rischi; d) gli stessi requisiti sub b) e c) sono richiesti agli studenti iscritti presso un istituto pubblico o privato riconosciuto per seguirvi come attività principale un corso di studio o di formazione.

Come si vede, anche il soggiorno del cittadino comunitario è subordinato alla sua "regolarità sociale".

⁴⁵ *Ibidem*

⁴⁶ Cfr. P. CINGOLANI, *Romeni d'Italia. Migrazioni, vita quotidiana e legami transnazionali*, Bologna, Il Mulino, 2009.



c) La Consulta per l'islam italiano

Il caso della Consulta per l'Islam italiano costituisce un altro esempio di scarsa fiducia verso le regole già dettate dalla Costituzione per affrontare le relazioni con le Confessioni religiose diverse dalla cattolica. I rapporti con l'Islam italiano dovrebbero essere regolati ricorrendo allo strumento delle intese previste dall'art. 8 Cost.⁴⁷. Tuttavia, l'assenza di una rappresentanza unitaria degli islamici in Italia⁴⁸ ha indotto il governo ad adottare questo nuovo strumento di raccordo, che sembra piuttosto rivolto alla creazione di un coordinamento intrailsamico che non funzionale alla possibilità di stringere legami formali con questa Confessione religiosa.

L'assenza di una rappresentanza unitaria non osterebbe di per sé all'avvio di trattative per l'emanazione di una legge sulla base di intesa. Se solo si considera che con le Confessioni cristiane non cattoliche sono state predisposte ben sette intese e con i buddisti due, non si capisce perché non si possa procedere in modo plurale anche con i musulmani italiani, riconoscendo loro quella pluralità interna che si presenta come un dato di fatto assolutamente percepibile in termini sociali. La scelta di ricorrere alla Consulta non sembra in realtà dovuta a queste motivazioni. Sembra piuttosto frutto, da un lato, della raggiunta insufficienza del modello bilaterale che, dopo gli anni Ottanta, ha subito una notevole battuta d'arresto per giungere all'attuale fase di stagnazione delle intese (alcune delle quali stipulate e mai discusse in Parlamento)⁴⁹; dall'altro alla preoccupazione – francamente multiculturalista – di favorire e controllare la dinamica del raccordo intrailsamico, potendolo così guidare nella direzione auspicata dal governo. Ossia favorire il consolidamento di un "Islam moderato"⁵⁰

⁴⁷ Per tutti, cfr. **F. CASTRO**, *L'Islam in Italia: profili giuridici*, in *L'Islam in Europa. Lo statuto giuridico delle comunità musulmane*, a cura di S. Ferrari, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 269 ss., spec. pp. 275 ss.

⁴⁸ Sul punto cfr. **G. CASUSCELLI**, *La rappresentanza e l'intesa*, in *Islam in Europa/Islam in Italia tra diritto e società*, a cura di A. Ferrari, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 285 ss. La questione è stata affrontata nel passato anche attraverso un'inchiesta somministrata ad alcuni soggetti rappresentativi della presenza islamica in Italia: cfr. i risultati in *L'Islam in Italia: le richieste delle organizzazioni islamiche*, in *L'Islam in Europa*, cit., pp. 287 ss.

⁴⁹ **A. FERRARI**, *L'intesa con l'Islam e la consulta: osservazioni minime su alcune questioni preliminari* in *Il dialogo delle leggi. Ordinamento giuridico italiano e tradizione giuridica islamica*, a cura di I. Zilio Grandi, Venezia, Marsilio, 2006, pp. 30 ss.; cfr. anche **S. FERLITO**, *Le religioni, il giurista e l'antropologo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005.

⁵⁰ **M. ZANZUCCHI**, *L'Islam che non fa paura*, Cinisello Balsamo (Mi), Paoline, 2006.



rispetto ad una presenza potenzialmente fondamentalista e, proprio per questo, pericolosa ed eversiva⁵¹.

Il decreto ministeriale che ha istituito la Consulta islamica, per confermare la competenza del Ministero dell'interno – per la verità abbastanza discutibile in tema di rapporti con le Confessioni religiose che di per sé spettano alla Presidenza del Consiglio dei ministri⁵² – fa difatti riferimento alla necessità di tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica e non la libertà religiosa degli islamici, ed altrettanto espressamente prende in considerazione «la crescente interdipendenza, anche in ambito europeo, tra le politiche di sicurezza, di garanzia dei diritti civili e sociali e di integrazione». In buona sostanza, l'elemento prevalente posto a fondamento di questo organismo appare ancora una volta di matrice multiculturalista: la questione islamica è infatti avvertita principalmente come un problema di sicurezza.

d) La «Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione» e la «Dichiarazione d'intenti per la federazione dell'Islam italiano»

Questa dimensione sostanzialmente multiculturalista, che guarda alla nostra civiltà non come al frutto di evoluzioni potenzialmente ancora modificabili, quanto come al risultato di processi ormai consolidati ed in parte indiscutibili, emerge anche dall'adozione della *Carta dei valori per la cittadinanza e l'integrazione*, emanata dal Ministro dell'interno con decreto del 23 aprile 2007⁵³. Anche in questo caso l'Italia asseconda una tendenza europea. Documenti analoghi sono stati adottati in altri Stati. Da noi l'idea di dare corpo a questo documento prende origine da una dichiarazione svolta all'interno della Consulta per l'Islam italiano da un esponente dell'Unione delle comunità ed organizzazioni islamiche in Italia (UCOOI, Onlus) tesa a negare l'irripetibilità dell'Olocausto. Il

⁵¹ Sul punto si vedano N. COLAIANNI, *Musulmani italiani e Costituzione: il caso della Consulta islamica* in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 2006, pp. 251 ss.; G. MACRÌ, *Immigrazione e presenze islamiche in Italia: la Consulta per l'Islam italiano*, in *Immigrazione e soluzioni legislative in Italia e Spagna*, cit., pp. 213 ss.; P. SASSI, *Musulmani d'Italia, unitevi? Islàm e democrazia pluralista nell'esperienza recente*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica (www.statoechiese.it), 2007, spec. pp. 9-11.

⁵² Sulle ripercussioni in tema di fonti, cfr. G. CASUSCELLI, *La rappresentanza*, cit., pp. 292 ss.

⁵³ L'adozione di una simile Carta ha incontrato critiche in dottrina, espresse soprattutto da N. COLAIANNI, *Una carta postcostituzionale?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica (www.statoechiese.it), 2007, cui ha replicato C. CARDIA, *Carta dei valori e multiculturalità alla prova della Costituzione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica (www.statoechiese.it), 2008.



Ministro dell'interno reagì proponendo l'adozione di un testo che indicasse i principi irrinunciabili che devono essere condivisi – nella specie, dalle comunità islamiche – per prendere parte ad un dialogo con lo Stato. Lo stesso Ministro proponente, rispondendo ad una interrogazione parlamentare, ha fatto riferimento alla Carta dei valori come una risposta alla necessità di prendere posizione anche rispetto alla pratica della infibulazione (peraltro già regolata dalla legge, vedi *infra*), e al tema della donna, «che emerge di più nell'ingresso di nuove comunità che vengono da Paesi arretrati (*sic*)»⁵⁴.

Nel corso dei lavori di stesura della Carta l'idea di individuare i valori in qualche modo irrinunciabili per raggiungere una opportuna integrazione è cresciuta fino a ritenere utile estendere questa proposta all'attenzione anche delle altre comunità religiose, e più in generale persino di immaginarla come una premessa culturale sottostante alla enucleazione dei principi che fondano il concetto stesso di cittadinanza nella società multiculturale. Nella sostanza la Carta riprende e precisa principi già presenti nella Costituzione italiana e in altri documenti europei; la loro riproposizione in un documento di minor valore segnala secondo me la tendenza multiculturalista a riconoscere le differenze culturali solo a determinate condizioni, come la precisa definizione delle diverse identità culturali e la fissazione di limiti e termini ben definiti per il dialogo multiculturale.

Questo documento non ha un peso giuridico effettivo. Il citato decreto ministeriale lo presenta come un mero atto interno al quale i funzionari devono ispirarsi nell'esercizio delle attribuzioni che coinvolgono relazioni con le comunità degli immigrati e religiose. Tuttavia esso ha giocato un ruolo politico significativo, se solo si considera che è stato illustrato in un'assemblea di tutti i Prefetti, che a loro volta hanno chiesto ai rappresentanti delle Comunità di stranieri presenti nelle diverse province di sottoscrivere la Carta come condizione per mantenere attivi i canali di incontro e confronto. Il Comitato scientifico che ha predisposto il testo della Carta ha poi ricevuto l'incarico di promuoverne la diffusione e proseguire nell'attività di consultazione delle comunità di immigrati e religiose che, aderendo alla Carta, intendessero partecipare allo sforzo di diffonderla ed attuarla.

Nel quadro delle iniziative condotte in quest'ultimo senso, il governo italiano ha anche sostenuto l'adozione di una *Dichiarazione di*

⁵⁴ Così l'allora Ministro dell'interno G. Amato, nella risposta ad un'interrogazione parlamentare, in Atti Camera, 11 ottobre 2006.



*intenti per una federazione dell'Islam italiano*⁵⁵: vale a dire un documento col quale i rappresentanti di alcune organizzazioni islamiche presenti in Italia dichiarano di voler «dare vita ad una struttura federativa che aggreghi i musulmani che vivono in Italia e che si riconoscano nei principi della Costituzione e della Carta dei valori». Come si vede, la Carta dei valori – senza evidentemente assurgere a livello costituzionale – diventa qui (se non altro) una “autorevole chiave di lettura” della stessa; ma soprattutto si presenta come fattore scriminante fra chi aderisce alla Carta e chi invece, pur musulmano e pur residente in Italia – e magari italiano –, non ravvisi l’opportunità di esprimere tale adesione, francamente non necessaria per mantenere rapporti costituzionalmente rilevanti con lo Stato. In sostanza il governo ha qui espresso un atteggiamento apertamente multiculturalista. Ha distinto tra gruppi islamici ritenuti affidabili ed altri relegati in un ambito di diffidenza; ha poi cercato di aggregare i primi sulla base della definizione previa di alcuni punti scottanti (come la regolamentazione delle moschee e degli *imam*) sostenendo l’adozione di uno Statuto dotato, in un certo senso, di una previa “conformità di correttezza costituzionale”⁵⁶, elaborato però secondo schemi e principi non costituzionalmente definiti. La costituzione della *Federazione* sarebbe infatti propedeutica ad una trattativa efficace sui problemi emergenti dalla presenza islamica⁵⁷, determinata però anche dall’esclusione di una parte dell’Islam medesimo.

Al momento in cui si scrive tanto la *Carta dei valori* che la *Dichiarazione di intenti* non hanno avuto seguito dopo l’insediamento dell’ultimo governo Berlusconi nell’estate del 2008 che ha determinato, finora, una stagnazione di tutta la politica ecclesiastica non riferita alla Chiesa cattolica.

⁵⁵ Cfr. il testo della *Dichiarazione* in Consiglio scientifico per l’attuazione e la diffusione della Carta dei valori della cittadinanza e dell’integrazione, *Relazione sull’islam in Italia*, Roma, Ministero dell’interno, s.d. [ma 2008], pp. 65-68. Si veda anche il commento di P. FANTELLI, *La “Dichiarazione di intenti per la federazione dell’Islam italiano”*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica (www.statoechiese.it), 2008.

⁵⁶ Il cui Statuto, è utile ricordarlo, è stato steso, sebbene nelle linee generali, dallo stesso Comitato scientifico insediato dal governo italiano (vedi *Relazione sull’islam in Italia*, cit., p. 59 e *passim*).

⁵⁷ L’idea di raggiungere un’Intesa discutendola con soggetti federati non è peraltro del tutto nuova, se si pensa all’Unione delle comunità ebraiche, o alle Assemblee di Dio, determinate però da motivi assai diversi: cfr. G. CASUSCELLI, *La risposta italiana della legislazione contrattata fra Stato e Confessioni: dalla tutela delle esigenze particolari alla omologazione dei privilegi*, in *Integrazione europea e società multi-etnica*, cit., pp. 106-07.



e) Il disegno di legge sulla libertà religiosa

Com'è noto, la libertà religiosa individuale e collettiva è garantita, oltre che dai Trattati internazionali, dalla Costituzione repubblicana. L'impianto originario tiene conto della condizione storica in cui l'Assemblea ha elaborato la Carta fondamentale: sicché troviamo oggi che la garanzia individuale di libertà religiosa è garantita a tutti, ai sensi dell'art. 19; quella collettiva, pur soggetta al principio di «uguale libertà per tutte le Confessioni religiose» (art. 8 Cost.) si articola invece secondo due diverse direzioni. La prima riguarda la Chiesa cattolica, con la quale sussiste un regime concordatario sanzionato all'art. 7, e l'altra tutte le altre Confessioni religiose – accomunate fra loro proprio in quanto «diverse dalla cattolica»⁵⁸ – per cui si suppone un regime bilaterale di regolamentazione dei rapporti, per legge sulla base di intesa. Altrimenti la disciplina giuridica di tali Confessioni ricade nella legge 1159 del 1929, nota come legge sui «culti ammessi». Tra il 1984 ed il 2000 sono state emanate alcune leggi sulla base di intesa: per cui certe Confessioni religiose si sono emancipate dalla regola disegnata nel 1929, mentre tutte le altre vi rimangono ancora soggette. Ne deriva un regime fortemente differenziato: in un primo ambito troviamo la Chiesa cattolica, che ha relazioni bilaterali con lo Stato costituzionalmente protette; in un secondo ambito troviamo alcune Confessioni cristiane (non tutte: precisamente Valdo-metodista, Luterana, Avventista e Pentecostale) e l'Ebraismo, che si rapportano con lo Stato attraverso una legge negoziata; ed infine tutte le altre Confessioni religiose – tra cui l'Islam⁵⁹ ed i Testimoni di Geova, i Buddisti e l'Induismo, oltre ad altre denominazioni cristiane presenti in Italia – ancora soggette alla legislazione varata sotto il regime fascista, certamente non improntata allo spirito di garanzia delle libertà garantite dalla Costituzione.

Tale condizione è apertamente incostituzionale⁶⁰. La necessità di superarla è stata più volte ribadita in modo unanime dalla dottrina; tuttavia il legislatore è rimasto inerte. Da un lato non ha dato seguito ad

⁵⁸ G. LONG, *Le confessioni religiose «diverse dalla cattolica». Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, Bologna, Il Mulino, 1991.

⁵⁹ Dati problematici e questioni attuali della presenza islamica in Italia anche in Chiesa e Islam. *Esperienze e prospettive di dialogo*, a cura di A. Pacini, Cinisello Balsamo, Paoline, 2008.

⁶⁰ Ovvero «particolarmente inconciliabile con i principi costituzionali», secondo R. BOTTA, *La condizione degli appartenenti ai gruppi di più recente insediamento in Italia, in Integrazione europea e società multi-etnica*, cit., p. 25



altre intese successivamente stipulate dal Governo (dal 2000!⁶¹), che restano quindi *tamquam non essent*, e dall'altro lato si è esercitato nella preparazione di una legge comune – cioè, non bilaterale – sulla libertà religiosa. Una scelta opinabile sotto il profilo costituzionale – dato il principio di bilateralità – che tuttavia rimane l'unica strada seguita dal legislatore nel tentativo di ricondurre l'apparato normativo dentro un quadro di riferimento paritario. Nel corso degli anni la discussione parlamentare ha avuto alti e bassi⁶². Il momento conclusivo è sembrato più volte raggiunto, ma in realtà la discussione è di nuovo ferma.

Il testo viene spesso rimaneggiato ed integrato: non vale perciò la pena esaminarlo in modo dettagliato. In questa sede sembra sufficiente avanzare qualche riflessione critica sull'impianto generale, mettendo in luce alcuni passaggi che lo pongono nell'ambito delle posizioni giuridiche multiculturaliste⁶³. Innanzitutto – torniamo a dire – qualche perplessità nasce dall'idea di fondo di regolare con una legge unilaterale la materia dei rapporti fra Stato e Confessioni religiose. La necessità effettiva di abrogare la legge del 1929 sui culti ammessi non può essere un alibi – a distanza ormai di ottanta anni – per varare un testo non soddisfacente alla luce della garanzia dei diritti e delle libertà religiose. Una seconda critica nasce dalla permanente idea che il cuore del problema non stia tanto nella garanzia della libertà, quanto nella fissazione di regole che disciplinino i rapporti con le istituzioni religiose, specie quelle «diverse» da quella di maggioranza⁶⁴. Il nodo si complica se si osserva che la soluzione finora individuata dal legislatore assomiglia troppo a quella indicata nella legge del 1929. Non solo non tiene conto dell'evoluzione della società e della irreversibile presenza multireligiosa – successiva ed ovviamente imprevedibile per i costituenti –, ma soprattutto tende a non affrontare i problemi che più significativamente rendono quella disciplina non conforme alla

⁶¹ Nel 2007 il governo Prodi ebbe un sussulto e siglò un certo numero di intese, fra cui anche quelle giacenti dal 2000. Ovviamente senza ottenere alcun risultato concreto, che probabilmente non era annoverato tra le intenzioni politiche.

⁶² Si veda *Dalla legge sui culti ammessi al disegno di legge sulla libertà religiosa*, a cura di G. Leziroli, Napoli, Jovene, 2004, ed in particolare il contributo di **M. L. LO GIACCO**, *Libertà religiosa e circolazione dei modelli giuridici. Il disegno di legge italiano sulla libertà religiosa*, pp. 255-267.

⁶³ Un più ampio quadro critico si trae dalla lettura dei molti contributi pubblicati in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica (www.statoechiese.it), sotto la voce "Libertà religiosa".

⁶⁴ Una legge, per ricordare la domanda retorica di Piero Bellini, «che vuole attuare l'art. 19 o una legge che si trasferisce nell'economia dell'art. 8. Se ciò fosse è una legge o una *corruptela legis?*» (P. **BELLINI**, *Intervento sulla relazione di F. Finocchiaro*, in *Della legge sui culti ammessi*, cit., p. 149).



Costituzione. Ad esempio molte ipotesi offerte dalla legge in perenne discussione sono apertamente discriminatorie. Come accade ad esempio quando si propone che la Repubblica mantenga rapporti esclusivamente con le Confessioni religiose *riconosciute*⁶⁵.

In primo luogo tale riconoscimento si presenta come un filtro non costituzionalmente previsto⁶⁶; e poi, siccome questo equivale alla concessione della personalità giuridica, si propone di utilizzare uno strumento in parte obsoleto, ed in parte inidoneo (se si considera che la sua attuale funzione è esclusivamente patrimoniale). Senza entrare nel dettaglio, sembra opportuno osservare che la soluzione migliore sarebbe quella di provvedere a varare subito una legge, di un solo articolo: «La legge 20 maggio 1929 n. 1159 è abrogata»⁶⁷.

f) Il divieto di mutilazioni dei genitali, solo femminili

Un ulteriore, e delicatissimo, esempio di multiculturalismo giuridico è costituito dalla legge 9 gennaio 2006, n. 7, riguardante la prevenzione ed il divieto delle mutilazioni genitali femminili⁶⁸. La legge prevede il

⁶⁵ O, comunque, registrate, cfr. **C. MIRABELLI**, *Il disegno di legge di riforma delle norme sulla libertà religiosa*, in *Dalla legge sui culti ammessi*, cit., pp. 139-140.

⁶⁶ Certamente in termini di applicabilità della sfera della libertà religiosa collettiva; qualche dubbio è stato invece espresso in dottrina circa la disciplina di singole materie, cfr. **P. MONETA**, *L'incidenza della evoluzione del diritto comune dello Stato sul regime delle organizzazioni religiose operanti in Italia*, in *Integrazione europea e società multi-etnica*, cit., pp. 81 ss.

⁶⁷ Così, nella sostanza, **S. LARICCIA**, *Coscienza e libertà. Profili costituzionali del diritto ecclesiastico italiano*, Bologna, Il Mulino, 1989, p. 154, ripreso e precisato in un intervento al Convegno di Ferrara del 2002 (ora in *Dalla legge sui culti ammessi*, cit., p. 158, ove si segnala anche che la proposta originaria era di **G. PEYROT** [*Condizione giuridica delle confessioni religiose prive di intesa* in «Il diritto ecclesiastico», 1984, I, pp. 619 ss.]).

⁶⁸ In tema, fra gli altri, *Identità incorporate. Segni, immagini, differenze*, a cura di G. Guizzardi, Bologna, Il Mulino, 2009; **A. MORRONE**, **P. VULPIANI**, *Corpi e simboli. Immigrazione, sessualità e mutilazioni genitali femminili in Europa*, Roma, Armando, 2004. In termini giuridici: **F. BASILE**, *La nuova incriminazione delle pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili*, in «Diritto penale e proc.», 2006, p. 680 ss.; Id., *Società multiculturali, immigrazione e reati culturalmente motivati (comprese le mutilazioni genitali femminili)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica (www.statoechiese.it), 2007; **F. BOTTI**, *Manipolazioni del corpo e mutilazioni genitali femminili*, Bologna, Bonomia University Press, 2009; **N. COLAIANNI**, *Eguaglianza e diritti*, cit. p. 151; **G. CASSANO**, **F. PATRUNO**, *Mutilazioni genitali femminili ed ordinamento italiano*, in **L. CUOCOLO**, **L. LUPARIA**, *Valori costituzionali e nuove politiche del diritto. Scritti raccolti in occasione del decennale della rivista Cahiers Européens*, Matelica (Mc), Halley editrice, 2007, pp. 57-98; **A. GENTILOMO**, *Mutilazioni genitali*



nuovo reato (art. 583-*bis* c.p.) che punisce «Chiunque, in assenza di esigenze terapeutiche, cagiona una mutilazione degli organi genitali femminili [...]. Ai fini del presente articolo, si intendono come pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili la clitoridectomia, l'escissione e l'infibulazione e qualsiasi altra pratica che cagioni effetti dello stesso tipo»⁶⁹. A prima vista encomiabile, questo divieto merita tuttavia di essere meglio ponderato alla luce di una prospettiva interculturale.

Sotto questa angolazione si possono osservare due distinti profili. Uno di genere, in senso stretto, che tratteremo però per secondo, e l'altro propriamente culturale. Quanto al secondo di questi, possiamo osservare che la legge si pone nell'ottica di individuare le misure necessarie per prevenire, contrastare e reprimere le pratiche di mutilazione genitale femminile, che vengono tutte ugualmente intese come violazione dei diritti fondamentali all'integrità della persona e alla salute delle donne e delle bambine. In altre parole, l'idea di fondo è esattamente quella di proteggere una minoranza culturale che si ritiene espressamente discriminata due volte: una per il genere, l'altra per la cultura d'appartenenza, intesa senz'altro in senso negativo perché in ipotesi contraria al riconoscimento dei diritti delle donne (e delle bambine in particolare). Tant'è vero che la legge prevede anche che si dia corso ad attività di prevenzione e di informazione rivolte agli immigrati dai Paesi in cui sono effettuate le pratiche vietate e punite dal nuovo articolo 583-*bis* c. p.

Bisognerebbe tuttavia osservare che il legislatore non si è preoccupato di comprendere bene i contorni della questione. Ad esempio ha inserito in un unico insieme «mutilazioni genitali femminili» pratiche diverse fra loro, alcune delle quali persino

femminili. La risposta giudiziaria e le questioni connesse, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica (www.statoechiese.it), 2007.

⁶⁹ Continua l'articolo: «Chiunque, in assenza di esigenze terapeutiche, provoca, al fine di menomare le funzioni sessuali, lesioni agli organi genitali femminili diverse da quelle indicate al primo comma, da cui derivi una malattia nel corpo o nella mente, è punito con la reclusione da tre a sette anni. La pena è diminuita fino a due terzi se la lesione è di lieve entità. La pena è aumentata di un terzo quando le pratiche di cui al primo e al secondo comma sono commesse a danno di un minore ovvero se il fatto è commesso per fini di lucro. Le disposizioni del presente articolo si applicano altresì quando il fatto è commesso all'estero da cittadino italiano o da straniero residente in Italia, ovvero in danno di cittadino italiano o di straniero residente in Italia. In tal caso, il colpevole è punito a richiesta del Ministro della giustizia» È poi stato aggiunto l'art. 583-ter. «(Pena accessoria). – La condanna contro l'esercente una professione sanitaria per taluno dei delitti previsti dall'articolo 583-*bis* importa la pena accessoria dell'interdizione dalla professione da tre a dieci anni. Della sentenza di condanna è data comunicazione all'Ordine dei medici chirurghi e degli odontoiatri».



innocue⁷⁰. Inoltre, ha omesso di considerare il caso in cui sia una donna consenziente e capace a chiedere atti legittimi di disposizione del proprio corpo. Con qualche superficialità di troppo il legislatore ha cioè configurato come crimine condotte diverse tra loro – alcune delle quali peraltro già configuravano un reato o un illecito in quanto atti di illegittima disposizione del proprio corpo – con l'espressa finalità di contrastare una pratica culturale che si decide *in principio* essere contraria ai diritti delle donne e delle bambine sulla base di una valutazione terza che non presuppone nemmeno l'ascolto delle ragioni avanzate dalle parti direttamente interessate, ossia le donne in questione⁷¹. Nelle comunità che le praticano (si noti che non si tratta di un rito islamico, ma di un rito che affonda le sue radici nell'antico Egitto ed è praticato soprattutto in Africa centrale) queste vengono ad esempio avvertite come un rito di passaggio e non come una violazione del corpo della bambina⁷².

L'impostazione multiculturalista appare inoltre sottolineata quando si consideri che riti analoghi praticati verso i maschi restano consentiti⁷³. Questo si spiega solo col fatto che la circoncisione maschile di matrice giudaica fa parte della "nostra" cultura, e diventa quindi accettabile anche quando fosse praticata per ragioni esattamente culturali e non religiose, persino da persone non in possesso di idonee capacità sanitarie, che non vengono punite nemmeno quando causino lesioni aggiuntive e danni alla salute del bambino⁷⁴.

⁷⁰ Come avviene nel caso della semplice puntura rituale della clitoride, al fine di provocare la fuoriuscita di una goccia di sangue: pratica che non può essere considerata "mutilazione", e che invece è ugualmente punita come se lo fosse. Bisognerebbe peraltro considerare che in Occidente nessuno si sognerebbe di punire una donna che decidesse di praticare il *piercing* – ad esempio – sulle grandi labbra, poiché si ragionerebbe in termini di disponibilità da parte della donna del proprio corpo.

⁷¹ Un altro punto di vista interno alla prospettiva di genere è presentato da **M. D'AMICO**, *I diritti contesi*, Milano, Angeli, 2008, p. 141, che esprime la preoccupazione per la sottolineatura della corporeità femminile, centrata sempre sulla funzione riproduttiva della donna.

⁷² **L. BACCELLI**, *Il pluralismo preso sul serio: quali diritti, quale giustizia penale?*, in <http://www.tsd.unifi.it/jg/it/index.htm?surveys/rights/saarbrue.htm>

⁷³ La questione è stata presa in esame anche da un parere del Comitato nazionale di Bioetica, per cui cfr. l'esauriente ricostruzione di Cassano, Patruno, op. cit, pp. 85 ss.

⁷⁴ Cfr. Tribunale penale Padova, sent. 9 novembre 2007, che riguarda il caso di una circoncisione rituale maschile "culturalmente motivata", dato che la madre era cristiana: commenta la decisione **V. PLANTAMURA**, *Brevi note in tema di circoncisione maschile rituale, esercizio abusivo della professione e lesioni*, in «Giurisprudenza di merito», 2008, pp. 2590 ss. Cfr. anche **A. G. CHIZZONITI**, *Multiculturalismo, libertà religiosa e norme penali*, in *Religione e religioni, prospettive di tutela, tutela della libertà*, a cura di G. De Francesco, C. Piemontese, E. Venafro, Torino, Giappichelli, 2007, spec. pp. 42 ss.



A scanso di equivoci, è opportuno chiarire che non voglio affermare che tutte le pratiche che si presentano come espressione di identità culturale debbano essere, solo per questo, consentite. Tanto meno sostenere la legittimità di mutilazioni violente praticate su bambine o su donne. Vorrei più modestamente segnalare che sarebbe stato opportuno maturare un atteggiamento interculturale, attraverso il quale innanzitutto capire bene i termini della questione, e poi mettere in relazione valori e pratiche elaborati nell'ambito di tradizioni culturali diverse. Nessuno di questi è *a priori* migliore dell'altro⁷⁵, così come nessuno si sottrae *per definizione* alla possibilità della critica e del cambiamento.

g) Delibere comunali e regolamenti condominiali

Per concludere sembra utile procedere ad una breve rassegna di altri esempi minori di multiculturalismo giuridico. Tralascio una possibile indagine sulla legislazione regionale, che in prima approssimazione sembra anch'essa figlia dell'atteggiamento multiculturalista fin qui ricordato, per raccontare qualche episodio in cui la regola scelta ripropone l'ambiguità di norme apparentemente valide per tutti, ma in realtà formulate per superare il presunto attacco alla nostra identità.

Fra i tanti che potrebbero essere rammentati ho selezionati alcuni casi molto recenti, collegati all'attuazione del "pacchetto sicurezza"⁷⁶,

⁷⁵ Cfr. in questo senso, L. ANOLLI, *La mente multicultural*, Roma-Bari, Laterza, 2006; C. GALLI, *L'umanità multicultural*, Bologna, Il Mulino, 2008.

⁷⁶ Il "pacchetto" era inizialmente (21 maggio 2008) composto a) da un decreto legge, b) da due disegni di legge, c) da tre decreti legislativi. a) Il Decreto legge è stato emanato il 23 maggio 2008 (n. 92) e convertito, con modifiche, nella legge 24 luglio 2008, n. 125, allo scopo di praticare «un contrasto più efficace dell'immigrazione clandestina». Un successivo Decreto legge (2 ottobre 2008, n. 151, convertito nella legge 28 novembre 2008, n. 186) ha organizzato l'impiego delle Forze armate e un Decreto del ministro dell'interno (5 agosto 2008) ha ampliato i poteri dei sindaci «nei contesti urbani di degrado». b) I due disegni di legge riguardavano α) *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica* volte, tra l'altro, all'adozione di misure per contrastare il fenomeno dei matrimoni "di comodo"; all'introduzione del reato di immigrazione clandestina, all'aumento del periodo di trattenimento degli immigrati nei Centri di identificazione ed espulsione. Il testo è ora vigente ai sensi della Legge 15 luglio 2009, n. 94. β) Adesione dell'Italia al Trattato di Prüm sottoscritto il 27 maggio 2005 da alcuni Stati membri dell'Unione Europea allo scopo di rafforzare la cooperazione di polizia in materia di lotta all'immigrazione clandestina. c) I tre decreti legislativi si riferiscono: α) ai ricongiungimenti familiari dei cittadini stranieri, con restrizioni che prevedono l'esame del DNA per l'accertamento della parentela, secondo quanto infine previsto dal Decreto legislativo 3 ottobre 2008, n. 160; β) al riconoscimento dello *status* di rifugiato, secondo quanto disposto dal Decreto legislativo 3 ottobre 2008, n. 159; γ)



ed altri risalenti più indietro nel tempo, anche per dimostrare che non siamo di fronte ad una questione dipendente da scelte politiche particolari, ma ad un più generale fenomeno di costruzione culturale attuata attraverso la posizione di regole emanate a più livelli.

Il primo caso che vorrei citare è l'ordinanza n. 86 del 21 novembre 2000⁷⁷ con cui il Sindaco del comune di Rovato (BS) stabiliva «l'istituzione di un'area di protezione e di sicurezza pari a m. 15 lineari intorno ai luoghi sacri e di religione cristiani». Muovendo dalla «necessità di salvaguardare i valori cristiani dalla incessante contaminazione di altre religioni e visto che altri vietano l'ingresso in determinate aree ai non appartenenti ad una specifica religione», si disponeva «il divieto ai non professanti la religione cristiana di accedere ai luoghi sacri e di culto della predetta religione, in regime di reciprocità ed in attuazione di protezione della morale giustificato dall'interesse pubblico». Contro questo atto stravagante un cittadino non professante la religione cristiana, lamentando la limitazione del suo diritto di libera circolazione sul territorio nazionale in violazione degli articoli 3, 8 e 19 della Costituzione, presentò ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, che per fortuna lo accolse⁷⁸.

Restando in Lombardia troviamo un altro caso risalente nel tempo, che pure rimanda a recentissimi fatti di cronaca: vale a dire la richiesta di riservare vagoni della metropolitana ai soli cittadini italiani⁷⁹. Questa proposta ricorda molto da vicino i regimi di *apartheid*: in sé è persino odiosa; ma qualcosa di simile, sebbene fondata su presupposti giuridici diversi, e pertanto apparentemente più legittimi, era stato già stabilito da una legge della Regione Lombardia del 2004, che limitava il trasporto gratuito sui mezzi del trasporto pubblico regionale ai soli invalidi italiani e residenti in Lombardia. Interessato della questione da un invalido egiziano, il TAR Lombardia ha sollevato la questione di legittimità costituzionale e la Corte ha bocciato la norma

alla libera circolazione dei cittadini comunitari; al momento in cui si scrive il Governo ha annunciato un differimento dei tempi per l'attuazione di quest'ultimo proposito.

⁷⁷ L'ordinanza in questione era stata fatta oggetto di richiesta di annullamento governativo ai sensi dell'art. 138 del D. lgs. 267 del 2000. Il Sindaco di Rovato, in risposta ad una pregressa nota della Prefettura, chiariva che l'ordinanza non è in contrasto con la libertà religiosa, essendo basata sul principio che «la libertà di ognuno finisce dove va a ledere la libertà altrui» e su quello «di reciprocità, dettato dal fatto che nei paesi integralisti islamici è proibito accedere ai luoghi di culto se non con speciali permessi».

⁷⁸ Con Decreto del 25 febbraio 2003. Molto interessante la lettura del parere reso dal Consiglio di Stato (sezione prima, nell'adunanza del 15 maggio 2002, allegato al decreto).

⁷⁹ Si vedano le notizie di cronaca pubblicate su tutti i quotidiani l'8 maggio 2009.



impugnata. La sentenza ricorda che le sole distinzioni giuridiche possibili fra cittadini e stranieri riguardano i diritti fondamentali, tra i quali non figura quello di godere del trasporto pubblico gratuito per gli invalidi. La censura alla legge lombarda si fonda pertanto sul fatto che essa non avrebbe sufficientemente motivato una discriminazione di per sé non necessariamente incostituzionale (sent. 28 novembre 2005, n. 432⁸⁰).

Come si vede ci si muove su un crinale molto scivoloso, sul quale si collocano anche una serie di ordinanze comunali adottate – il più delle volte, ma non sempre⁸¹ – da Sindaci appartenenti alla Lega Nord. Una “battaglia” contro la residenza degli stranieri è stata avviata dal Sindaco di Cittadella, in provincia di Padova. Seguendo questo esempio diversi Comuni hanno varato norme che subordinano l’iscrizione anagrafica degli stranieri – anche comunitari –nell’elenco della popolazione residente all’attestazione di possesso di un reddito minimo e/o alla presenza di un alloggio adeguato secondo *standard* stabiliti dal Comune medesimo. In un caso è intervenuto il Prefetto (di Lecco), che ha annullato la delibera comunale; nel caso di alcuni Comuni lombardi (Desio, Seregno, Lissone, Biassono, Lesmo, Cogliate e Mazzate) il TAR ha disposto la sospensione delle delibere adottate; negli altri casi non mi risultano interventi censori. Del resto la legge consente effettivamente un ambito discrezionale al Sindaco, che in effetti può intervenire sul diritto di iscrizione anagrafica, che a sua volta sta assumendo contorni diversi dal passato, sui quali varrebbe la pena interrogarsi più a fondo⁸². Altre ordinanze sono state poi emesse (ad esempio a Venezia, Pisa, Roma) per ostacolare l’attività dei venditori ambulanti stranieri. Queste delibere rientrano fra i poteri concessi ai Sindaci in virtù del citato “pacchetto sicurezza”, che ha loro attribuito

⁸⁰ Le motivazioni della sentenza meriterebbero un più attento esame: si vedano comunque i commenti di **F. GIRELLI**, *Gli stranieri residenti in Lombardia totalmente invalidi per cause civili hanno diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea nel territorio regionale*, nel sito web dell’Associazione italiana dei costituzionalisti (2006); **B. NICOTRA**, *Diritto degli immigrati alla non discriminazione nell’accesso alle prestazioni di assistenza sociale. Nota alla sentenza 432/2005 della Corte costituzionale*, in www.pariopportunita.gov.it, visitato il 2 giugno 2009.

⁸¹ Analoghe posizioni rispetto a quelle che citeremo *infra* ha assunto ad esempio il Sindaco di Adelfia, in provincia di Bari.

⁸² Cfr. **P. MOROZZO DELLA ROCCA**, *Buone prassi anagrafiche per l’integrazione degli stranieri regolarmente presenti in Italia*, in «Servizi demografici», 2006, n. 2, pp. 18 ss. Il tema è oggi complicato dall’intreccio di competenze attribuite ai Sindaci quali ufficiali di governo, per cui cfr. **R. MINARDI**, *L’iscrizione anagrafica*, cit.



poteri più incisivi in materia di decoro urbano⁸³. Alcune ordinanze hanno prodotto effetti distorti poiché, invece di colpire in modo chiaro eventuali abusi, celano, spesso con articolati giri di parole⁸⁴, la volontà di colpire usi e costumi adottati da esponenti delle comunità immigrate. E' il caso delle c.d. ordinanze contro i lava vetri, oppure quelle "antiborsone", che proibiscono l'uso di contenitori particolarmente grandi, dove in genere viene ricoverata la mercanzia dei venditori ambulanti. In linea di principio questi divieti non colpiscono solo gli stranieri, nel caso dei borsoni possono punire anche turisti dotati di bagagli particolarmente vistosi. E' perciò evidente che la scelta fra chi punire e chi tollerare resta in definitiva affidata alla discrezionalità degli operatori della pubblica sicurezza, con un aperto sacrificio delle tutele giurisdizionali.

E' interessante anche una delibera del 22 gennaio 2008 con cui il Comune di Lucca ha integrato il Regolamento del 2000 che aveva «provveduto, tra l'altro, ad individuare una serie di attività, appartenenti al settore commerciale, artigianale e della somministrazione di alimenti e bevande che, per la specifica tipologia di attività, risultano incompatibili con le esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio storico-ambientale e di qualificazione della zona del centro storico di Lucca». La delibera del 2008 aggiunge espressamente tra quelle vietate la voce «*V. Attività di preparazioni gastronomiche e vendita di kebab o similari, esercitate anche come attività accessoria rispetto alla prevalente*». Questa proibizione configura tutti gli estremi di un intervento discriminatorio, che parte della stampa ha accomunato polemicamente alla recentissima legge della Regione Lombardia (30 aprile 2009, n. 8) annunciata anch'essa come «norma anti-kebab», mentre, per la verità, riguarda condizioni di regolarità fissate per tutte le imprese artigiane che vendano prodotti destinati al consumo immediato⁸⁵.

⁸³ Appunto criteri sulla base dei quali sono state attribuiti ai Sindaci specifiche competenze in materia di sicurezza, per cui v. *supra*, nota 76.

⁸⁴ Il primo Comune ad adottare queste regole sembra essere stato quello di Venezia, che vieta «il trasporto senza giustificato motivo di mercanzia in grandi sacchi di plastica e borsoni nel centro storico lagunare». A Pisa è vietato «il trasporto e la detenzione di contenitori quali borse, involucri di cartone, o altro materiale, che per le circostanze di tempo e di luogo e per la condotta dei possessori siano inequivocabilmente riconducibili alla vendita illegale dei prodotti ivi riposti».

⁸⁵ Le notizie di stampa, diverse dai documenti ufficiali, parlavano anche per la delibera lucchese di un intento etnicamente discriminatorio, e paventavano, ad esempio, anche la chiusura delle "pizzerie napoletane". Preoccupazione rilanciata anche nel parlamento europeo con un'interrogazione presentata dagli onorevoli



Altre ordinanze non prive di ambiguità multiculturalista sono state assunte a Voghera, dove è vietato sedersi dopo le 23.00 in «gruppi di oltre tre persone» sulle panchine cittadine, e a Novara, dove lo stop scatta con gruppi superiori a due persone. A Vicenza è vietato sdraiarsi sulle panchine; a Prato il Comune ha collocato cartelli che ricordano in cinese che è vietato sputare, ed al tempo stesso sono comminate multe a chi espone insegne solo in cinese (ossia prive della relativa traduzione in italiano).

Infine sembra interessante dare conto di un settore non sempre preso in considerazione, ma ricco di spunti in un'ottica di relazione immediata. Mi riferisco alla gestione dei conflitti condominiali, che nella società multiculturale sembrano aver assunto vesti nuove rispetto alle più consuete problematiche connesse alla tradizionale ripartizione delle spese condominiali o all'uso delle parti comuni⁸⁶. Per gestire conflitti che nascono in contesti «abitativi di edilizia residenziale pubblica in cui la convivenza, anche con nuclei di immigrati, non si è ancora consolidata» a Padova è stato persino attivato un servizio pubblico di mediazione sociale. Del resto la questione abitativa nella odierna società multiculturale non va più immaginata solo secondo gli schemi della garanzia del diritto all'alloggio di soggetti bisognosi. All'inizio del 2008 la Confedilizia ha segnalato che, almeno dal 2006, ogni anno immigrati stranieri comprano circa 150.000 immobili (1/5 del totale, la metà dei quali appartamenti da ristrutturare - di circa 60 mq. - in condominii). Ha quindi redatto un Regolamento tipo condominiale «multietnico»⁸⁷ in grado di rispondere alle novità problematiche che nascono in un "condominio multiculturale". La stessa questione è stata presa in carico pure dal Comune di Reggio Emilia, che con il sostegno economico della Regione Emilia Romagna ha pubblicato in cinque lingue un *Vademecum della buona convivenza in condominio*⁸⁸. Fra le questioni prese in esame figura la facoltà di tenere in casa animali vivi

italiani M. Pannella e M. Cappato, basata però solo sulle notizie di stampa, non documentalmente suffragate.

⁸⁶ Il tema è stato affrontato da **G. ROSSINO**, *Immigrazione e questione abitativa*, tesina per l'esame finale del Master in Gestione dei conflitti interculturali ed interreligiosi, Pisa, 2006.

⁸⁷ *Regolamento condominiale multietnico*, a cura di Confedilizia, Roma, Confedilizia edizioni, 2007 (reperibile anche sul web).

⁸⁸ Il *Vademecum* (settembre 2008) è stato ideato e realizzato da **S. BORSARI** e **R. CECCHINI** di CERISS – Centro di Ricerca sullo Sviluppo Sociale, con la collaborazione di **X. QIU**, **M. TMANE**, **O. HASTINGS ANOKYE**, per il Comune di Reggio Emilia. Anch'esso è reperibile nel *web*: ad esempio in www.migrare.it. Analoga iniziativa sembra essere stata adottata nella Regione Umbria, ma non è stato possibile reperirne il testo.



«non da compagnia», potenzialmente destinati alla macellazione rituale, ed il problema del sovraffollamento dei locali, risolto proponendo indici di densità massima di abitabilità per persona e ricordando il “nostro” concetto di famiglia nucleare, sulla base del quale si rammenta l’obbligo di denuncia alla questura degli ospiti. Nuova veste assume anche l’utilizzo anomalo dei locali comuni: invece del consueto problema del parcheggio negli spazi comuni, si vieta l’uso di solai e cantine come luoghi per dormire. Un recente rapporto dell’Associazione nazional-europea degli amministratori d’immobili condominiali segnala infine che nel 2008 il 27% del totale delle liti condominiali riguarda lamenti dovute alla cucina etnica⁸⁹. La questione è affrontata tecnicamente ricordando la difficoltà di ricorrere al rimedio proposto dall’art. 844 del codice civile: facendo riferimento alla «normale tollerabilità» delle immissioni questo rende in definitiva discrezionale la valutazione dei singoli casi discriminando, ad esempio, fra più nostrani odori di fritto e più esotici aromi di curry.

6 - Brevissima conclusione

L’insieme degli esempi riportati, ai quali ovviamente se ne potrebbero aggiungere molti altri, propone al giurista un cambiamento di mentalità. Partendo da questi casi pratici possiamo renderci conto di aver bisogno di affrontare il presente e, sempre di più, il futuro riferendoci ai principi di fondo che sono il vanto della nostra cultura giuridica. Il multiculturalismo sembra aver fallito; probabilmente il dialogo interculturale potrà sostenerci nel dettare regole e trovare prassi che fondino relazioni pacifiche ed al tempo stesso gettino basi solide per la convivenza multiculturale.

⁸⁹ Vedi il rapporto nel *web*: ad esempio www.anammi.it.