



diritto & religioni

Semestrale
Anno IV - n. 2-2009
luglio-dicembre

ISSN 1970-5301

8



**LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE**

Diritto e Religioni
Semestrale
Anno IV - n. 2-2009
Gruppo Periodici Pellegrini

Direttore responsabile
Walter Pellegrini

Direttore
Mario Tedeschi

Segretaria di redazione
Maria d'Arienzo

Comitato scientifico

F. Aznar Gil, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. A. Bonnet, P. Colella, O. Condorelli, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, S. Ferlito, M. C. Folliero, G. Fubini, M. Jasonni, G. J. Kaczyński, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, L. Musselli, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, M. Ventura, F. Zanchini di Castiglionchio

Struttura della rivista:

Parte I

SEZIONI

Antropologia culturale
Diritto canonico
Diritti confessionali
Diritto ecclesiastico
Sociologia delle religioni e teologia
Storia delle istituzioni religiose

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci
A. Bettetini, G. Lo Castro
G. Fubini, A. Vincenzo
S. Ferlito, L. Musselli
G. J. Kaczyński
R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

SETTORI

Giurisprudenza e legislazione amministrativa
Giurisprudenza e legislazione canonica
Giurisprudenza e legislazione civile
Giurisprudenza e legislazione costituzionale
Giurisprudenza e legislazione internazionale
Giurisprudenza e legislazione penale
Giurisprudenza e legislazione tributaria

RESPONSABILI

G. Bianco
P. Stefani
A. Fuccillo
F. De Gregorio
S. Testa Bappenheim
G. Schiano
A. Guarino

Parte III

SETTORI

Lecture, recensioni, schede,
segnalazioni bibliografiche

RESPONSABILI

F. Petroncelli Hübler, M. Tedeschi

Quale modello di integrazione in Italia?

AHMAD GIANPIERO VINCENZO

I primi dati statistici relativi agli stranieri soggiornanti in Italia sono disponibili a partire dal 1970. Alla fine di quell'anno risultavano presenti nel territorio della Repubblica 143.838 cittadini stranieri. Per tutto il decennio successivo l'immigrazione restava un elemento assolutamente irrilevante nella società italiana, tanto che ancora nel 1979 la presenza di stranieri non superava le 200.000 unità. Ancora negli anni Ottanta i flussi immigratori erano estremamente contenuti, con una percentuale di crescita che non superava mai il 10% annuo. Alla fine del decennio però si superavano le 500.000 presenze di stranieri fino a superare, nel 1997, il milione di presenze. È a partire da questo momento che si può veramente parlare di inizio sostanziale dell'immigrazione in Italia, al ritmo di circa 100.000 nuovi ingressi annui, fino a raggiungere, nel 2009 i 4 milioni di cittadini stranieri sul territorio nazionale, pari al 6,5% della popolazione. L'Italia ha così raggiunto in poco tempo la media europea, che si attesta intorno al 5/6%, pur rimanendo ben lontana da quella dei paesi a maggiore immigrazione, come l'Austria, la Germania e la Francia, dove gli stranieri arrivano a superare il 10% della popolazione complessiva. Tuttavia, fermo restando i ritmi attuali, nei prossimi anni l'Italia avrà un'incidenza di immigrati sulla popolazione che si attesterà tra il 10% degli Stati Uniti e il 16% del Canada.

L'immigrazione in Italia si caratterizza anche per la presenza di tre comunità più consistenti delle altre, la rumena, l'albanese e la marocchina, e una concentrazione al Nord, dove gli immigrati costituiscono ormai circa il 10% della forza lavoro. Si tratta di una realtà sempre più significativa all'interno della società italiana, cui però non ha fatto immediatamente seguito una chiara strategia riservata all'integrazione e al superamento delle naturali difficoltà conseguenti a un così ampio movimento di migranti verso il nostro Paese. Il primo intervento legislativo, infatti, che interveniva in merito al fenomeno migratorio era la Legge 28 febbraio 1990 n. 39 (che convertiva in legge

il decreto legge 30 dicembre 1989 n. 416), meglio conosciuta come Legge Martelli. Era un provvedimento che aveva il carattere della “norma urgente” e interveniva in materia di diritto d’asilo, di richiesta di permesso di soggiorno, di respingimento, di espulsione. Si trattava di fatto di una serie di norme orientate principalmente alla sicurezza e al funzionamento della pubblica amministrazione, che in merito all’integrazione prevedeva solo l’assunzione di 200 assistenti sociali da destinare presso gli uffici del lavoro per migliorare “la funzionalità ed efficienza dei servizi per i lavoratori immigrati, extracomunitari ed apolidi e per le loro famiglie” (art. 12).

All’inizio degli anni Novanta risale anche la Legge sulla cittadinanza (5 febbraio 1992, n. 92), tuttora vigente, ancora ispirata prevalentemente a criteri di polizia, che considerava l’acquisizione della cittadinanza essenzialmente un procedimento burocratico decennale, penalizzando fortemente anche i figli di cittadini stranieri che nascevano in Italia, i quali potevano fare richiesta di cittadinanza solo al compimento del diciottesimo anno d’età o all’atto dell’acquisizione dei loro genitori, dovendo però dimostrare d’essere conviventi (art. 14). Si trattava di una normativa ancora più riduttiva di quella precedente, che risale al 1912. In quest’ultima, infatti, erano sufficienti 5 anni per la naturalizzazione, in linea con l’attuale media dei Paesi europei, mentre a partire dalla nuova legge il tempo medio si attestava intorno ai 14 anni. Paradossalmente, le più recenti norme italiane sulla cittadinanza risultavano più restrittive anche in relazione alle seconde generazioni, vale a dire ai figli dei cittadini che nascono o risiedono in Italia.

Per avere il primo intervento legislativo organico occorrerà aspettare la Legge Turco Napolitano del 1998 (D. Lgs. 25 luglio 1998, n. 286), che affrontava in maniera sistematica il problema dell’immigrazione. Alcune indicazioni erano decisamente innovative, come le norme riguardanti una programmazione più efficace dei flussi di ingresso degli stranieri e la loro ricerca del lavoro. Da sottolineare la creazione dell’istituto dello “sponsor”, in virtù del quale il cittadino italiano o straniero regolarmente soggiornante in Italia, poteva farsi garante dell’ingresso di uno straniero per consentirgli l’inserimento nel mercato del lavoro ed in luogo di esso introduceva dei titoli di prelazione nel collocamento dei lavoratori, derivanti dall’aver frequentato, nei Paesi d’origine, corsi di istruzione e formazione professionale organizzati da enti abilitati (articolo 20).

Altri aspetti che avevano un carattere di estremo rilievo erano le norme miranti al recupero delle vittime della prostituzione, che già in quegli anni si delineava come uno degli aspetti principali della tratta internazionale degli esseri umani. In tal senso, la legge istituiva anche il Comitato Minori Stranieri, per vigilare sulla permanenza dei minori ammessi sul territorio dello Stato e

eventualmente disporre il rimpatrio assistito presso le loro famiglie nei paesi d'origine. Di particolare rilievo il capitolo relativo all'integrazione degli immigrati, che stimolava la partecipazione anche degli enti locali ad agire per una migliore integrazione. Addirittura profetico il richiamo ad una politica tesa a evitare episodi di discriminazione, razzismo e xenofobia, introducendo anche una descrizione di tali atteggiamenti negativi e indicando le modalità di una azione civile contro la discriminazione. Si dava rilievo alla diffusione di una cultura dell'integrazione attraverso il potenziamento delle biblioteche scolastiche e universitarie e, infine, si dava l'avvio alla costituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di una Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie.

L'idea di varare un modello consultivo e partecipativo dell'immigrazione italiana si era fatta strada già in ambito locale. È su questa strada, come si vedrà anche in relazione ai rapporti con le confessioni religiose che l'Italia ha costruito un vero e proprio modello italiano di sviluppo sociale. Un decennio prima della legge Turco Napolitano, la Regione Lombardia aveva istituito, infatti, la "consulta regionale per i problemi degli immigrati extracomunitari in Lombardia", con funzioni consultive e partecipative (art. 3, Legge regionale 4 luglio 1988, n. 38). In tale direzione si era cominciato a procedere anche a livello comunale, come testimonia il notevole sviluppo dell'istituto della "consulta" e dei "consiglieri aggiunti" in rappresentanza degli immigrati nelle amministrazioni locali. La stessa prospettiva di concedere anche agli stranieri il voto nelle elezioni amministrative si faceva strada molto presto nella politica italiana. Si tratta di un modello regionale ancora sostanzialmente valido, tanto che è stato in pratica replicato recentemente dalla Toscana, con la Legge 8 giugno 2009, n. 29.

La prospettiva di una vasta azione tesa all'integrazione degli stranieri in Italia, attraverso un percorso normativo e culturale di dialogo tra parti sociali e istituzioni riceveva però una brusca frenata a causa degli eventi politici italiani che contraddistinguono la fine del XX secolo. Fino a metà degli anni Novanta, infatti, l'immigrazione non era considerata come uno degli elementi più significativi del dibattito politico, anche se la popolazione straniera si aggirava già, lo abbiamo visto, intorno al milione di presenze. In tal senso, la strategia propagandistica della Lega Nord diventava la principale protagonista della crisi del modello di integrazione nazionale.

La prima parte degli anni Novanta era caratterizzata soprattutto dalla crisi politico istituzionale innescata dalle inchieste giudiziarie denominate "Mani Pulite", che avrebbero portato alla disgregazione del sistema partitico legato alla prima fase della Repubblica. Parallelamente, anche il Partito Comunista, uscito indenne dall'inchiesta, sarebbe entrato in crisi dopo il 1991, con la

caduta del muro di Berlino, iniziando un percorso che lo avrebbe portato ad abbracciare i valori della socialdemocrazia. La Lega Nord, che pure era stata toccata dalle inchieste giudiziarie con le condanne di Umberto Bossi e di Alessandro Patelli per tangenti pagate dalla Montedison, guadagnava un forte consenso popolare con una politica che mirava alla scissione del Nord e alla condanna delle mancanze di “Roma ladrona”. Alle elezioni del 1992 otteneva un consenso superiore all’8%, radicato soprattutto in Lombardia e nel Veneto (con percentuali superiori al 25%), tale da consentire di andare al governo due anni dopo, insieme a Forza Italia di Silvio Berlusconi. Tuttavia, la difficoltà di portare avanti un politica scissionista porterà alla fine dell’esperienza governativa dopo soli pochi mesi. La Lega però perseguiva questa prospettiva, mantenendola al centro del dibattito politico. Il 15 settembre 1996 si dichiara la simbolica indipendenza della Padania, mentre tre giorni dopo, presso la sede federale della Lega Nord in via Bellerio a Milano, avvenivano scontri tra militanti leghisti, Polizia di Stato e Carabinieri. Questi episodi però convincevano la leadership leghista della necessità di trovare un nuovo tema da lanciare nella lotta politica: la Lega si riavvicina al centrodestra e il nuovo focus diventerà la guerra all’immigrazione. Proprio in coincidenza del momento critico dell’immigrazione italiana, quando dal momento dell’emergenza si doveva cominciare a passare a quello dell’integrazione e di una nuova cittadinanza, si assiste quindi a una brusca inversione di rotta: l’immigrazione pur rimanendo uno dei principali aspetti del motore economico, diventa un “problema” nazionale.

Ancora alla vigilia dell’11 settembre 2001, l’immigrazione era percepita come fenomeno generale e indistinto. L’attentato alle Twin Towers di New York portava all’attenzione del mondo la realtà del fondamentalismo islamico. Non che fosse qualcosa di sconosciuto prima di allora. Dopo l’attentato a Sadat nel 1981, una lunga scia di sangue aveva colpito l’Egitto anche ai danni di turisti stranieri: nove nel 1993, cinque l’anno successivo, diciotto nel 1996, 67 nel 1997. Si trattava di episodi ben noti agli organismi di sicurezza, così come, almeno in parte, alla stessa opinione pubblica. Tuttavia, non sembrava fino a quel momento che vi fosse una effettiva presa di coscienza del pericolo del fondamentalismo, non solo di quello islamico, ma di quello del fondamentalismo in genere (l’assassinio del premier israeliano Yitzhak Rabin è del 1995).

La Lega cavalcava l’onda dell’emozione popolare e focalizzava la sua azione politica contro l’immigrazione in genere e l’Islam in particolare. Prima il partito della Padania si definiva di ispirazione celtico-pagana, in seguito scoprirà di avere radici cristiane. Attorno al nuovo nemico dell’Islam si incentrano le campagne elettorali del 2001 (politiche), del 2004 (europee), del 2005

(regionali), del 2006 e del 2008 (entrambi politiche). Si trattava di una fase in cui sentimenti xenofobi e islamofobici venivano profondamente radicanti nell'opinione pubblica italiana e nella politica nazionale. Ci si dimenticava del tutto di parlare di integrazione. Nel 2002 la nuova legge sull'immigrazione, la cosiddetta Bossi Fini, rendeva così complesso il rilascio dei permessi di soggiorno che la clandestinità diventava una condizione quasi "normale" per molti immigrati in Italia, pur se essi soggiornavano e lavoravano da tempo nel nostro Paese. La Legge non apportava alcun elemento per l'integrazione e annullava l'istituto dello "sponsor".

Nel frattempo, a livello europeo ci si rendeva conto della necessità di intervenire sul problema e nel settembre 2005 la Commissione adottava una Agenda comune per l'integrazione: la comunicazione quadro per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi nell'Unione europea (Com 2005/389). Venivano tracciate le linee generali riguardo all'interpretazione sovranazionale del processo di integrazione. In tale prospettiva gli Stati membri erano tenuti a rafforzare l'applicazione dei principi fondamentali comuni, quali i diritti umani, la non discriminazione, le pari opportunità, la partecipazione democratica. I punti fondamentali della comunicazione erano i seguenti:

- L'integrazione è un processo dinamico bilaterale di adeguamento reciproco da parte di tutti gli immigrati e di tutti i residenti degli Stati membri.
- L'integrazione implica il rispetto dei valori fondamentali dell'Unione Europea.
- L'occupazione è una componente fondamentale del processo di integrazione ed è essenziale per la partecipazione degli immigrati, per il loro contributo alla società ospite e per la visibilità di tale contributo.
- Ai fini dell'integrazione sono indispensabili conoscenza di base della lingua, della storia e delle istituzioni della società ospite; mettere gli immigrati in condizione di acquisirle è essenziale per una effettiva integrazione.
- Gli sforzi nel settore dell'istruzione sono cruciali per preparare gli immigrati e soprattutto i loro discendenti ad una partecipazione più effettiva e più attiva alla società.
- L'accesso degli immigrati alle istituzioni, nonché a beni e servizi pubblici e privati su di un piede di parità con i cittadini nazionali in modo non discriminatorio costituisce la base essenziale di una migliore integrazione.
- L'interazione frequente di immigrati e cittadini degli Stati membri è un meccanismo fondamentale per l'integrazione: Forum comuni, il dialogo interculturale, l'educazione sugli immigrati e la loro cultura, nonché condizioni di vita stimolanti in ambiente urbano, potenziano l'interazione tra immigrati e cittadini degli Stati membri.

- La pratica di culture e religioni diverse è garantita dalla Carta dei diritti fondamentali e deve essere salvaguardata a meno che non sia in conflitto con altri diritti europei inviolabili e con le legislazioni nazionali.
- La partecipazione degli immigrati al processo democratico e alla formulazione delle politiche e delle misure di integrazione, specialmente a livello locale, favorisce l'integrazione dei medesimi.

Le indicazioni europee non avevano effetti immediati nel nostro Paese, dove maturava un ulteriore peggioramento della situazione relativamente all'integrazione dei cittadini stranieri. La ripartizione delle competenze istituzionali ritardava ulteriormente la maturazione di una politica nazionale sull'integrazione. Competono a livello nazionale, infatti, la definizione delle norme relative ai diritti di cittadinanza, all'istruzione obbligatoria, alle intese con le confessioni religiose, al trattamento non discriminatorio e alle pari opportunità. Ricade sulle Regioni, invece, l'attuazione delle politiche nel campo della formazione e del lavoro, delle politiche sociali e abitative - anche con il concorso dei Fondi strutturali europei - nonché degli interventi straordinari sui luoghi di culto. La mancanza di un chiaro orientamento a livello nazionale non poteva che ripercuotersi anche a livello regionale e locale.

Sotto il profilo dei rapporti di carattere religioso le conseguenze di questa incertezza erano immediatamente evidenti. Anche in questo caso il modello italiano è di carattere apertamente pattizio, basato su accordi bilaterali tra Stato e confessioni religiose. Si tratta di un modello definito costituzionalmente dagli articoli 7 e 8 della Costituzione e che come tale non può essere sovvertito facilmente. Attraverso le intese si possono definire tutti gli aspetti rilevanti della vita pubblica delle confessioni religiose, dall'apertura di luoghi di culto, alla formazione dei ministri religiosi, alla gestione dei cimiteri, all'assistenza nelle carceri e negli ospedali e, persino, all'insegnamento della religione nella scuola pubblica. Infine, le Intese regolano anche il finanziamento pubblico alle confessioni, sotto forma di una quota proporzionale dell'8 per 1000 del gettito IRPEF. Le Intese sono in pratica l'unico modo per godere pienamente della libertà di culto in Italia, anche perché la legge quadro sulla libertà religiosa, presentata per la prima volta dal primo Governo Prodi nel 1997 nella XIII legislatura, e poi ripresentata nelle legislature seguenti, non è riuscita ancora ad avere l'approvazione nemmeno di un solo ramo del Parlamento.

La stagione delle intese con le confessioni diverse dalla cattolica si apriva nel 1984, dopo la revisione del concordato con il Vaticano con la quale la religione cattolica cessava di essere il culto ufficiale dello Stato. A partire da quella data sono state sottoscritte intese con la Tavola Valdese (1984), con l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno (1988), con

le Assemblee di Dio in Italia (1988), con l'Unione delle Comunità ebraiche italiane (1989), con l'Unione cristiana evangelica battista d'Italia (1995) e con la Chiesa evangelica luterana in Italia (1995). Con la fine degli anni Novanta però, il processo delle intese subiva un rallentamento anche se restavano da affrontare quelle con alcune delle maggiori confessioni presenti sul territorio italiano, anche se proprio quelle collegate più direttamente con l'immigrazione, vale a dire soprattutto la confessione islamica e quella buddista. Solo dopo la lunga istruttoria prevista presso la Commissione istituita ad hoc della Presidenza del Consiglio, venivano approvate dal Governo D'Alema, il 20 marzo 2000, le Intese con la Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova e l'Unione Buddhista Italiana e furono successivamente presentate al Parlamento, ma non completarono l'iter per la ratifica prima della fine della legislatura.

Nel 2001 il nuovo Governo Berlusconi riprese in esame tali Intese anche alla luce di alcuni mutamenti intercorsi nel tempo, come l'introduzione dell'Euro, e portò a compimento la fase istruttoria di altre cinque Intese con Mormoni, Induisti, Metropolia Ortodossa d'Italia (collegata con il Patriarcato di Costantinopoli), Chiesa Apostolica d'Italia oltre a due piccole modifiche alle Intese con Valdesi e Avventisti. Tutti gli otto accordi furono siglati dal sottosegretario Gianni Letta, ma in seguito non vennero nemmeno esaminati dal Consiglio dei Ministri, segno del sempre minore interesse che i rapporti con le confessioni religiose avevano in ambito pubblico.

A partire dal 2006, il Governo Prodi le prese nuovamente in esame: furono ancora una volta siglate, questa volta dal sottosegretario Enrico Letta ed infine firmate dal Presidente Prodi il 5 aprile 2007. Non vennero mai, però, presentate al Parlamento per la ratifica perché la Ragioneria dello Stato lamentava la non copertura delle spese, quantificate complessivamente, in un miliardo di euro. Tale somma veniva preventivata nell'ultima finanziaria del Governo Prodi. La politica xenofoba della Lega Nord rendeva di fatto impossibile la necessaria ratifica delle Camere per l'entrata in vigore degli accordi. Di fronte al nuovo cambio di legislatura nel 2008 le confessioni religiose interessate hanno creato una coalizione (a cui non partecipa la Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova) per ottenere che il Parlamento discuta al più presto la ratifica dei disegni di legge relativi a tali Intese. Non sembra che questo capitolo dell'integrazione in Italia si possa riaprire in tempi rapidi, anche se si prospetta una vera e propria violazione dei diritti fondamentali, nonché una mancata applicazione dell'articolo 8 della Costituzione.

Paradossalmente, infatti, l'intesa con la comunità islamica non è stata nemmeno discussa in fase di specifica commissione della Presidenza del Consiglio e questo a dispetto del fatto che l'Islam sia la seconda maggiore religione

praticata nel paese, con più di un milione e mezzo di fedeli. Questa è una delle principali cause anche di molte tensioni sociali che si sono verificate intorno ai luoghi di culto islamici in Italia, la maggior parte dei quali costretti a esistere nel limbo dei centri culturali, senza poter diventare effettivamente moschee a tutti gli effetti. L'unica moschea ufficiale del Paese, infatti, è la Grande Moschea di Roma, aperta nel 1995. Attorno ad essa si è costituita un'ampia federazione di piccoli luoghi di culto distribuiti ormai su tutto il territorio nazionale, embrione di quel futuro "Islam italiano" che potrebbe realizzarsi attraverso un'intesa con lo Stato, se solo il modello italiano di integrazione, delineato ormai da tempo nelle sue linee essenziali, venisse messo finalmente in pratica nella sua integralità.