

Monitoraggio della protezione
delle minoranze nell'Unione Europea:
La situazione dei Musulmani in Italia

Indice

1. Sommario operativo	75
2. Premesse	77
3. Protezione delle minoranze: diritto e pratica ...	84
3.1 Protezione contro la discriminazione	85
3.1.1 Istruzione	87
3.1.2 Occupazione	92
3.1.3 Abitazione e altri beni e servizi	97
3.1.4 Assistenza sanitaria e altre forme di protezione sociale	101
3.1.5 Accesso alla giustizia	103
3.2 Protezione contro la violenza motivata dalla razza o dalla religione	107
3.2.1 Violenza da parte di privati	108
3.2.2 Violenza da parte di pubblici ufficiali	109
3.3 Diritti delle minoranze	110
3.3.1 Religione	111
3.3.2 Lingua	113
3.3.3 Istruzione	114
3.3.4 Media	117
3.3.5 Partecipazione alla vita pubblica ...	119
4. Istituzioni per la protezione delle minoranze .	120
4.1 Enti pubblici	120
4.2 Società civile	123
5. Raccomandazioni	126

1. SOMMARIO OPERATIVO

Il Governo italiano ha ormai riconosciuto l'importanza che riveste l'immigrazione per rispondere alle esigenze di manodopera del Paese e ha assunto una serie di provvedimenti volti a facilitare l'integrazione degli immigrati. Tra questi ultimi, i Musulmani costituiscono oggi il secondo gruppo per numero di fedeli e sono la comunità che cresce più rapidamente. Essi sono diventati, per l'uomo della strada, simbolo e sinonimo di immigrazione. Allo stesso tempo, l'integrazione dei Musulmani -come gruppo culturalmente e religiosamente distinto dalla maggioranza della popolazione- rappresenta una sfida per una società che per lungo tempo è stata largamente omogenea dal punto di vista culturale e religioso.

Molti dei problemi che i Musulmani debbono affrontare nella vita sociale, economica e politica sono condivisi da tutti gli immigrati. Vi sono però alcune questioni specifiche che riguardano la comunità musulmana nel suo insieme, a prescindere dall'elevato grado di diversità interna che essa presenta. In particolare, l'atteggiamento di larga parte della popolazione italiana e dei mezzi di comunicazione e più in generale il dibattito pubblico indicano che i membri di tale minoranza si collocano tra quelli meno integrati nella società italiana. Inoltre, il fatto che le organizzazioni islamiche non siano ancora riuscite a concludere un'intesa con lo Stato segnala l'esistenza di problemi che riguardano specificamente i diritti religiosi dei Musulmani.

Discriminazione

In Italia il complesso di provvedimenti giuridici volto a garantire protezione contro la discriminazione è di ampia portata e notevoli sforzi sono stati compiuti per assicurare la piena applicazione della Direttiva UE sull'origine etnica. Ciononostante, la conoscenza pubblica di questo complesso normativo è scarsa e le norme sono raramente utilizzate dai gruppi più vulnerabili, con la conseguente mancanza di una giurisprudenza sufficientemente consistente. Vi sono state poche iniziative da parte dello Stato italiano volte ad accrescere la consapevolezza pubblica delle possibilità che già esistono per combattere la discriminazione.

La mancanza di dati costituisce un ostacolo significativo per identificare i livelli di discriminazione religiosa e razziale cui sono esposti i membri di gruppi vulnerabili e per combattere tale discriminazione in sede giudiziaria, dove prove di natura statistica sono ammesse nei casi che riguardano assunzioni e licenziamenti.

Non vi sono ostacoli giuridici o politici che impediscano l'accesso dei minori stranieri alle scuole pubbliche, in posizione di parità con i cittadini. L'immigrazione è un fenomeno relativamente recente e dunque vi è ancora un numero limitato di immigrati nel sistema scolastico italiano e scarsi dati sono stati finora raccolti. Le ricerche condotte fino ad oggi mostrano che, tra gli immigrati, la frequenza e la riuscita scolastica sono inferiori alla media mentre il numero di abbandoni è più alto. Tutto ciò indica, in

pratica, che il pieno e paritario accesso all'istruzione pubblica per tutti i minori deve ancora essere raggiunto.

In materia di lavoro vi è una netta distinzione tra i cittadini, che hanno accesso a impieghi qualificati e fruiscono di un'ampia protezione sociale, e gli immigrati che il più delle volte sono sprovvisti di preparazione e svolgono mansioni subordinate, non qualificate e malretribuite oppure svolgono "lavoro nero" senza alcuna protezione sociale.

Anche se il sistema giuridico garantisce l'accesso paritario dei cittadini e degli stranieri legalmente residenti (cioè in possesso di un permesso di soggiorno) ad adeguate strutture abitative e ad altri servizi e beni pubblici, nei fatti questo è ancora un serio problema per molti immigrati. Le condizioni abitative in cui molti di essi vivono sono estremamente precarie in conseguenza delle scarse disponibilità economiche e delle discriminazioni nell'accesso all'abitazione.

I dati sulle condizioni di salute tra gli immigrati, sia in generale sia specificamente riguardo agli immigrati Musulmani, sono insufficienti. Gli immigrati illegali hanno dritto alla cure sanitarie di base ma molti di essi di fatto non usufruiscono di tali cure poiché omettono di registrarsi presso il sistema sanitario.

Non sono infrequenti casi di violenza contro immigrati, inclusi i Musulmani, da parte sia di privati che di pubblici ufficiali. Non vi sono generalmente prove sufficienti per stabilire la motivazione razziale o religiosa di tali violenze e, in pratica, molte di esse restano impunte. Nella maggioranza dei casi queste violenze non sono denunciate e sfuggono ad ogni rilevazione statistica, Organizzazioni internazionali di monitoraggio hanno rilevato che il numero di detenuti stranieri è quasi dieci volte superiore alla percentuale degli stranieri sul totale della popolazione italiana.

Diritti delle minoranze

Il sistema giuridico italiano riconosce e garantisce un largo numero di diritti alle minoranze linguistiche o tradizionali e alle minoranze religiose il cui statuto giuridico è definito attraverso una legge speciale ed intesa con lo Stato. Poiché un' intesa non è stata ancora conclusa con i Musulmani, i loro diritti collettivi non risultano pienamente tutelati. I Musulmani incontrano difficoltà ad aprire moschee e luoghi di culto, ad osservare le proprie festività religiose ed esercitare altri riti religiosi.

La mancanza della cittadinanza impedisce una effettiva partecipazione alla vita politica della stragrande maggioranza degli immigrati, che non ha il diritto di voto nelle elezioni locali: vi sono indicazioni che una più intensa partecipazione dei Musulmani alla vita politica sia contrastata, tra l'altro, perché potrebbe portare alla costituzione di un "partito islamico". Analoghe preoccupazioni hanno inciso anche sulla predisposizione ad una intesa tra lo Stato e le organizzazioni musulmane.

Lo Stato sostiene diversi programmi di integrazione per gli immigrati: molti di essi sono realizzati e sviluppati in cooperazione con organizzazioni assistenziali, di natura religiosa o comunque appartenenti alla “società civile”. In ogni caso vi è ancora poco dialogo tra lo Stato e la comunità musulmana e ciò rende difficile attivare una politica che permetta di superare gli svantaggi a cui questa comunità è esposta.

2. PREMESSE

Negli ultimi venti anni l'Italia si è trasformata da un paese di emigrazione in un paese di immigrazione. Il ricorso a manodopera straniera si è rivelato indispensabile per accelerare e sostenere il tasso di sviluppo economico e ciò ha portato alla costituzione di nuovi gruppi minoritari, tra cui quello rappresentato dai Musulmani.

I Musulmani attualmente rappresentano la seconda comunità religiosa in Italia per numero di fedeli.¹ Essi provengono da diversi gruppi etnici e da diverse parti del mondo, parlano lingue diverse e hanno diverse estrazioni sociali e giuridiche. In molti casi, l'unico vincolo tra questi diversi gruppi è la comune fede religiosa. Queste diversità hanno suscitato un ampio dibattito tra gli studiosi per valutare se i Musulmani in Italia possano essere considerati una singola “comunità”².

Anche se da un punto di vista giuridico o sociologico l'esistenza di una comunità musulmana unitaria può essere oggetto di discussione, non mancano indicazioni che i Musulmani sono accomunati da un sentimento di identità condivisa, anche se questa non è manifestata apertamente per timore di suscitare la reazione della parte più intollerante della società³. L'insufficiente conoscenza della straordinaria diversità delle comunità musulmane presenti nel Paese fa sì che la maggioranza della popolazione

¹ La popolazione musulmana, concentrata principalmente nelle regioni Lazio, Lombardia, Campania, Sicilia, Veneto, Emilia-Romagna, è pari circa all'1,2% della popolazione italiana, e approssimativamente al 36% della comunità immigrata. Caritas, *Immigrazione, dossier statistico 2001. XI Rapporto sull'immigrazione*, Roma, Nuova Anterem, 2002, p. 251.

² Tavola rotonda promossa dall'OSI, Milano 20 giugno 2002. Questa tavola rotonda è stata organizzata per raccogliere osservazioni e suggerimenti su una prima bozza del rapporto. Erano presenti esperti provenienti da istituzioni governative, organizzazioni musulmane, giornalisti, giuristi, professori ed esponenti della società civile. I riferimenti a questo incontro contenuti nelle pagine seguenti non debbono essere intesi come approvazione del particolare punto di vista espresso dall'uno o dall'altro partecipante alla tavola rotonda.

³ Tavola rotonda promossa dall'OSI, Milano 20 giugno 2002.

italiana non distingue, quando parla di Islam, tra i diversi gruppi Musulmani.⁴ La crescente "islamofobia" può produrre il risultato, non voluto ma comunque negativo, di rafforzare l'identità musulmana attorno ad un sentimento condiviso di vulnerabilità, esclusione e incomprensione da parte della maggior parte della società di accoglienza.

Attualmente la popolazione musulmana in Italia è costituita da circa 700.000 individui. Tra di essi 40-50.000 (tra cui circa 10.000 cristiani convertiti all'islam⁵) hanno la cittadinanza italiana ed i loro diritti e doveri sono definiti dalle medesime disposizioni che si applicano a tutti i cittadini italiani. La maggioranza dei Musulmani presenti in Italia sono invece immigrati giunti negli ultimi vent'anni e sono privi della cittadinanza italiana.⁶ Tra questi, circa 610-615.000 sono "regolari" e godono legalmente del diritto di vivere e lavorare in Italia. Gli altri 80-85.000 sono "irregolari", sprovvisti di permesso di soggiorno o di lavoro.⁷ In base alle stime più recenti, le persone che provengono da paesi tradizionalmente Musulmani costituiscono il gruppo di immigranti che presenta in Italia il più alto tasso di crescita.⁸

⁴ Cfr. European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (di seguito, EUMC), *Summary Report on Islamophobia in the EU after 11 September 2001*, Vienna 2002, pp. 23-24.

⁵ Cfr. "Roma, un partito alla conquista dei Musulmani", in *Corriere della Sera*, 6 novembre 2001, p. 12. Questi dati debbono essere accolti con una certa cautela. Sugli Italiani convertiti all'Islam, v. Stefano Allievi, *I nuovi Musulmani*, Roma, Edizioni Lavoro, 1999.

⁶ Dell'intera popolazione immigrata presente in Italia, 160.000 provengono dal Marocco, 142.000 dall'Albania, 50.000 dalla Tunisia, 40.000 dal Senegal, 35.000 dall'Egitto e 13.000 dall'Algeria. E' importante tenere presente che non tutti gli immigrati provenienti da questi paesi sono Musulmani.

⁷ Fonte: Caritas, *Immigrazione, dossier statistico 2001*, p. 251.

⁸ Nel periodo 1995-2000, la popolazione musulmana è cresciuta dal 30,4 al 36,8 per cento dell'intera popolazione immigrata, mentre, nello stesso periodo, la percentuale dei Cristiani è diminuita dal 56,4% al 48,2%. V. Franco Pittau – Alberto Colaiacomo, *Appartenenza religiosa degli immigrati*, in <<http://www.caritas.it>>, consultato il 15 agosto 2002. Questa tendenza verrà probabilmente invertita dalla crescita dell'immigrazione dai paesi dell'Europa centro-orientale. Cfr. Caritas, *Anticipazioni dossier statistico immigrazione, 2002*, in <<http://www.caritasroma.it>>, consultato il 25 settembre 2002.

L'opinione pubblica

La crescente intolleranza di ampi strati della società italiana verso persone provenienti da paesi extra-comunitari⁹ è valutata con preoccupazione dagli organismi internazionali di monitoraggio. La Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza (di seguito ECRI) ha espresso preoccupazione per «l'atmosfera piuttosto negativa esistente in Italia verso i cittadini di paesi extra-comunitari», collegata alla «diffusa presenza nei dibattiti pubblici di stereotipi, inesattezze e, in alcuni casi, espressioni violente dirette a colpire cittadini extra-comunitari».¹⁰ Un recente rapporto del Centro Europeo di Monitoraggio sul Razzismo e la Xenofobia (EUMC) sottolinea «un marcato cambiamento nell'atteggiamento verso gli immigrati ed i rifugiati, così come verso le persone di origine araba» dopo l'11 settembre 2001, anche se un certo grado di pregiudizio anti-islamico era già presente prima di questa data.¹¹

Forse perché i Musulmani sono molto «visibili» in Italia, gli Italiani tendono ad associare l'immigrazione all'Islam, anche se in realtà i Musulmani non costituiscono la maggioranza degli immigrati.¹² Di conseguenza ogni discorso sui Musulmani si confonde sovente con un discorso più generale sugli stranieri e l'immigrazione.

⁹ Dati precisi circa le attitudini di intolleranza verso i Musulmani in particolare sono difficilmente reperibili, ma alcune ricerche mostrano che gli immigrati albanesi e marocchini sono meno amati di altri gruppi di immigrati. Cfr. Consiglio Regionale della Lombardia. Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia, *Immigrazione e Integrazione*, I, Milano, Guerini, 1999, p. 107. In un recente sondaggio pubblicato su *Avvenire* il 20 marzo 2002 alla domanda «Quanta fiducia prova nei confronti di persone che provengono dai paesi arabi?», soltanto il 32,7% dichiara di provare molta o abbastanza fiducia: si tratta della percentuale più bassa in assoluto se posta a confronto con le risposte che riguardano immigrati provenienti da altre parti del mondo.

¹⁰ Nelle osservazioni al rapporto dell'ECRI, le autorità italiane sottolineano come l'atmosfera di sospetto sia diretta principalmente verso i clandestini, e non gli immigrati in genere. Cfr. European Commission against Racism and Intolerance, Second report on Italy, adottato il 22 giugno 2001 e reso pubblico il 23 aprile 2002, par. 39 (d'ora in poi «rapporto ECRI 2001»). Si tenga però presente che altri sondaggi indicano una diminuzione delle espressioni di intolleranza: alla domanda «gli immigrati sono un pericolo per la nostra cultura e la nostra identità?», il 27% degli Italiani ha risposto affermativamente nel 1999-2000; la stessa domanda, ripetuta nel 2002, ha ottenuto soltanto il 24% di risposte affermative (cfr. *La Repubblica*, 20 marzo 2002, «Gli immigrati fanno meno paura» e 21 giugno 2002, «Più controlli, meno libertà, il baratto dell'Italia impaurita»). Se si confrontano i risultati di questo sondaggio con quelli indicati alla nota precedente, sembra che il timore verso gli immigrati in generale sia diminuito ma che gli immigrati musulmani in particolare continuino ad ispirare poca fiducia.

¹¹ Cfr. EUMC, *Summary Report on Islamophobia*, p. 23.

¹² I primi sono i Cristiani con circa 800.000 unità (48% della comunità immigrata). V. Caritas, *Immigrazione*, p. 251.

Media

In Italia, rappresentazioni negative dei Musulmani nei mezzi di comunicazione di massa sono precedenti agli avvenimenti dell'11 settembre 2001 e hanno contribuito alla crescente intolleranza sociale nei confronti della comunità islamica.¹³

Un recente rapporto dell'EUMC ha concluso che, durante gli anni novanta, «i principali giornali, sia pur con eccezioni degne di nota, hanno riprodotto forme di pregiudizio etnico nei loro articoli sia di carattere generale che dedicati ad un tema specifico, mentre la stampa di destra è stata in alcune occasioni apertamente razzista nella selezione e presentazione di notizie e commenti». Più in particolare, il rapporto afferma che le rappresentazioni dell'Islam sono frequentemente «fondate su stereotipi e semplificazioni. Arabi e Musulmani sono menzionati senza fare distinzioni, l'Islam è dipinto come una religione tribale araba e la sua dimensione globale è disconosciuta. Si è fatto ricorso a generalizzazioni che non danno conto della varietà e complessità della situazione nei e tra i differenti paesi islamici». L'Islam viene rappresentato come una religione ed un'ideologia «completamente estranea e alternativa al secolarismo illuminato dell'Occidente».¹⁴

A partire dall'11 settembre, la copertura dei *media* è diventata ancor meno benevola, ed alcuni giornalisti hanno chiaramente oltrepassato il confine della cronaca equilibrata ed imparziale.¹⁵ In un articolo che ha avuto un enorme impatto sull'opinione pubblica italiana, Oriana Fallaci ha scritto che «la nostra identità culturale non può sopportare un'ondata migratoria composta da persone che in un modo o nell'altro vogliono cambiare

¹³ Cfr. C. Merletti (a cura di), *Televisione e Islam. Immagini e stereotipi dell'Islam nella comunicazione italiana*, Torino, RAI – Nuova ERI, 1995; I. Siggillino (a cura di), *I media e l'Islam*, Bologna, Editrice missionaria italiana, 2001; K. Momanji Kebati, "Il ruolo dei media nella rappresentazione collettiva dell'Islam", in R. Gritti – M. Allam (a cura di), *Islam, Italia. Chi sono e cosa pensano i Musulmani che vivono tra noi*, Milano, Guerini, 2001 pp. 161–71.

¹⁴ V. EUMC, *Racism and Cultural Diversity in the Mass Media. An overview for research and examples of good practice in the EU Member States, 1995–2000*, Vienna, febbraio 2002, pp. 252, 262.

¹⁵ Cfr. S. Allievi, *La tentazione della guerra. Dopo l'attacco al World Trade Center. A proposito di occidente, Islam e altri frammenti di conflitto tra culture*, Milano, Zelig, 2001. L'impatto degli eventi dell'11 settembre sull'opinione pubblica e sulla percezione dell'immigrazione musulmana sono temi ancora dibattuti sulla stampa. Cfr., ad es., *Italiani malati di razzismo latente*, in *Il Nuovo*, 29 gennaio 2002, in <<http://www.ilnuovo.it>>, (consultato il 15 agosto 2002); M. Fini, *Islam e occidente l'eterno conflitto*, *Il Giorno*, 14 aprile 2002, in <http://ilgiorno.quotidiano.net/chan/editoriali_commenti:3230685:/2002/04/14>, (consultato il 15 agosto 2002).

il nostro sistema di vita», concludendo che «da noi non c'è posto per i muezzin, per i minareti, per i falsi astemi, per il loro fottuto Medioevo, per il loro fottuto chador».¹⁶

La copertura mediatica dei gruppi islamici estremisti sembra essere sproporzionata¹⁷ e, a volte, l'appartenenza religiosa di Musulmani (come del resto quella di altri gruppi minoritari, come gli Ebrei) è stata riferita senza alcuna giustificazione, anche se di recente le autorità giudiziarie e di pubblica sicurezza si sono sforzate di comunicare gli arresti di Musulmani in modo più responsabile.¹⁸ La regolare pubblicazione di tali cronache negative ha sortito un effetto cumulativo, nutrendo il diffuso sospetto e la diffidenza nei confronti dei Musulmani.

L'acutizzarsi dell'interesse di un vasto pubblico ha indubbiamente ampliato l'attenzione dedicata a tematiche collegate con il mondo musulmano ed arabo. Sono apparsi numerosi articoli e libri sull'Islam ed alcuni giornali hanno pubblicato servizi equilibrati¹⁹ che hanno contribuito ad accrescere la conoscenza delle differenze interne alle comunità musulmane. In ogni caso, l'EUMC nota che questo aumento di attenzione è stato «nei casi migliori, ambivalente» e, in quelli peggiori, ha «semplicemente ribadito stereotipi islamofobici».²⁰

Il dibattito pubblico

Alcune forze politiche hanno tentato di raccogliere consensi manifestando propensioni anti-musulmane e più generalmente contrarie agli immigrati. Dal giugno 2001, la coalizione di governo include la Lega Nord, all'interno della quale alcuni rappresentanti hanno fatto ricorso all'uso di propaganda razzista e xenofoba.²¹ Esponenti di primo piano della Lega hanno pubblicamente sostenuto l'idea che gli immigrati (e, in particolare, i Musulmani) siano una minaccia per la conservazione dell'identità

¹⁶ V. O. Fallaci, «La rabbia e l'orgoglio», in *Il Corriere della Sera*, 29 settembre 2001. Come è noto, questo articolo è stato poi ampliato in un libro, che è stato tradotto in francese, inglese, spagnolo ed in altre lingue ancora.

¹⁷ Cfr. EUMC, *Summary Report on Islamophobia*, p. 23.

¹⁸ Per esempio, la polizia ha rilasciato pubbliche dichiarazioni all'indomani dell'arresto di quattro Musulmani ed un Italiano sospettati di preparare un attentato contro una chiesa cattolica; il giorno seguente i cinque detenuti vennero liberati perché l'accusa si era rivelata infondata ed il Ministero dell'Interno ha criticato «la fretta» della polizia nel dare alla stampa la notizia dell'arresto. Cfr. *Il Corriere della Sera*, «Preparavano un attentato nella basilica», 21 agosto 2002 e «San Petronio, cade l'accusa. In libertà i cinque fermati», 22 agosto 2002.

¹⁹ Tavola rotonda dell'OSI, Milano 20 giugno 2002. Si vedano per esempio gli articoli di Tiziano Terzani sul *Corriere della Sera* dopo l'11 settembre 2001.

²⁰ EUMC, *Summary Report on Islamophobia*, p. 23.

²¹ Nel suo rapporto 2001 (par. 73) l'ECRI identifica esplicitamente nella *Lega Nord* un partito politico interessato a ricorrere a propaganda razzista e xenofoba.

nazionale italiana, e siano collettivamente responsabili per il peggioramento della pubblica sicurezza in Italia.²² Mentre l'esigenza di una regolamentazione più severa per frenare l'immigrazione clandestina (e una più efficace applicazione delle norme) è generalmente riconosciuta negli ambienti politici italiani,²³ la Lega ha chiesto di bloccare l'ingresso degli immigrati musulmani in Italia²⁴ e ha proposto un emendamento al codice penale per sanzionare penalmente l'immigrazione clandestina.

Gli altri partiti della coalizione governativa hanno mantenuto un atteggiamento più cauto e alcuni di essi si sono apertamente dissociati dalle posizioni assunte dalla Lega Nord su questo problema.²⁵ Ciò ha conferito alla politica governativa un carattere talvolta ambivalente: per esempio, mentre il Presidente del Senato, con la visita alla moschea principale (e poi anche alla sinagoga) di Roma, cercava di riportare il dibattito politico alla moderazione dopo l'11 settembre e sottolineava il grande valore della cultura e religione musulmana, il Primo Ministro Silvio Berlusconi provocava una grande controversia a livello sia nazionale sia internazionale dichiarando che la civiltà occidentale è «superiore» alla civiltà islamica.²⁶

A partire dal concilio Vaticano II la Chiesa Cattolica ha mantenuto una posizione molto aperta verso gli immigrati e i Musulmani in particolare:²⁷ ne è stata una manifestazione, nel dicembre 2001, l'invito rivolto ai Cattolici da Papa Giovanni Paolo II ad unirsi ai Musulmani in un giorno di digiuno e preghiera al termine del Ramadan.²⁸ Al tempo stesso, però, alcuni importanti rappresentanti della gerarchia ecclesiastica hanno pubblicamente sostenuto, con forza crescente, la necessità di un rapporto di «reciprocità» con i paesi

²² Cfr. "Immigrati nel mirino, Europa e centristi i nemici", in *Il Corriere della Sera*, 24 giugno 2002.

²³ La nuova legge sull'immigrazione, adottata l'11 luglio 2002, rende più agevole e rapida l'espulsione degli immigrati illegali.

²⁴ Cfr. EUMC, *Anti-Islamic reactions in the EU after the terrorist acts against the USA. A collection of country reports from RAXEN National Focal Points (NFPs), 12 September to 31 December 2001. ITALY*, Vienna 2002, p. 6.

²⁵ Cfr. EUMC, *Anti-Islamic reactions*, pp. 11–12.

²⁶ L'affermazione di Berlusconi è stata ampiamente riportata dalla stampa. V., ad es., *Il Giornale*, 27 settembre 2001. Successivamente Berlusconi ha sostenuto che le sue parole erano state estrapolate dal loro contesto e, a sua volta, ha fatto visita alla principale moschea di Roma. In altre occasioni Berlusconi ha espresso grande apprezzamento per la civiltà musulmana. Cfr. per esempio *Il Giornale*, "Berlusconi: profondo rispetto per l'Islam", 3 ottobre 2001, dove vengono riportate dichiarazioni formulate da Berlusconi nel corso di un incontro con gli ambasciatori di alcuni paesi islamici in Italia.

²⁷ Istituzioni cattoliche di beneficenza, e la Caritas in particolare, hanno da sempre giocato un ruolo trainante nel fornire alloggio e aiuto agli immigrati, ivi compresi i Musulmani.

²⁸ L'invito è tanto più significativo in quanto intervenuto nel dicembre 2001, cioè dopo l'attacco alle due torri: cfr. EUMC *Anti-Islamic reactions*, p. 15.

musulmani. Questo concetto di reciprocità è stato interpretato in maniera diversa all'interno del mondo cattolico. In alcune occasioni, le restrizioni che colpiscono la libertà religiosa dei Cristiani in paesi musulmani sono state richiamate per invocare l'applicazione di analoghe restrizioni ai Musulmani che vivono in Italia.²⁹ In altri casi non è stata richiesta alcuna limitazione dei diritti religiosi dei Musulmani ma è stata avanzata una pressante domanda perché sia riconosciuta maggiore libertà religiosa ai Cristiani nei paesi musulmani.³⁰ In ogni caso, alcuni esponenti di primo piano della gerarchia ecclesiastica hanno sostenuto che bisognerebbe preferire l'immigrazione da Paesi cattolici, alla luce della difficoltà di integrare i Musulmani nella società italiana.³¹ Una disposizione della legge 189/2002,³² che favorisce i lavoratori domestici, è stata interpretata da alcuni come una attuazione di questo principio: le collaboratrici domestiche sono principalmente donne cristiane provenienti dall'America meridionale, delle Filippine e dell'Europa orientale, mentre gli immigrati musulmani sono più comunemente maschi,³³ cui risulta più difficoltoso trovare lavoro come collaboratori domestici.

E' palese come l'esistenza di significative differenze culturali e religiose tra gli immigrati musulmani e la maggioranza della popolazione italiana renda più complessa l'integrazione dei primi che non quella di altri gruppi di immigrati. Ciononostante, un ristretto ma influente gruppo di esponenti politici e intellettuali ha spesso scelto di enfatizzare la "peculiarità" musulmana come modo per suggerire che i Musulmani «non possono» essere integrati nella società italiana.³⁴

²⁹ Per esempio, illustrando la propria contrarietà al finanziamento pubblico di una moschea, un parroco di Napoli ha affermato: «Non è questione di intolleranza ... la gente qui si domanda perché, se in Italia ci possono essere delle moschee, in Arabia Saudita non ci possano essere chiese. E' questione di reciprocità». Cfr. D. Williams, "Public funding for new mosque splits Naples", *International Herald Tribune*, 13 maggio 2002, p. 7.

³⁰ Cfr. per esempio una recente dichiarazione del Card. Martini: "Martini: libertà per i Cristiani in terra islamica", in *Il Corriere della Sera*, 19 giugno 2002.

³¹ Queste idee sono state avanzate ripetutamente dall'Arcivescovo di Bologna e dal Vescovo di Como, tra gli altri. V. *La Repubblica*, 14 settembre 2000 e *Il Resto del Carlino*, 30 settembre 2000.

³² Legge 30 luglio 2002, n. 189 "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo", in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 199 del 26 agosto 2002.

³³ Le donne rappresentano meno del 20% della popolazione immigrata del Nord Africa, e il 30% di quella dell'Albania. Tuttavia, più recentemente, il numero di permessi di soggiorno concessi a scopo di ricongiungimento familiare è aumentato, in particolare tra i nordafricani.

³⁴ V. Giovanni Sartori, *Pluralismo, multiculturalismo e estranei: saggio sulla società multi-etnica*, Milano, Rizzoli, 2000.

Alcuni personaggi pubblici hanno contrastato la «demonizzazione» degli immigrati,³⁵ sottolineando come l'immigrazione sia una potenziale fonte di arricchimento culturale e sociale per l'Italia. Esperti di finanza ed economia hanno evidenziato in particolare la vitale necessità dell'immigrazione per il Paese, alla luce del bassissimo tasso di crescita demografica, e dell'esigenza di manodopera, dato che gli immigrati spesso vengono impiegati in mansioni che gli Italiani non hanno intenzione di svolgere.³⁶

Benchè questo rapporto sia prevalentemente dedicato alla situazione dei Musulmani, molti dei problemi che quest'ultimi affrontano sono problemi che interessano tutti gli immigrati. Per questa ragione le osservazioni che seguono tratteranno ampiamente delle leggi e delle istituzioni volte a proteggere cittadini ed immigrati dalla discriminazione ed a promuovere la tolleranza ed il pluralismo nell'intera società.

3. PROTEZIONE DELLE MINORANZE: DIRITTO E PRATICA

L'Italia ha ratificato i principali strumenti internazionali di lotta contro la discriminazione e protezione dei diritti delle minoranze.³⁷ E' stato siglato, ma non ancora ratificato, il XII protocollo della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e la Carta Europea per le Lingue Regionali e Minoritarie. In seguito alla ratifica, i trattati internazionali divengono parte del diritto interno e in caso di conflitto le norme di diritto internazionale prevalgono su quelle di diritto interno.³⁸

³⁵ V., ad es., le affermazioni del premio Nobel Dario Fo e della scrittrice Dacia Maraini, che hanno deplorato la denigrazione della cultura musulmana e il tono violento dell'articolo di Oriana Fallaci: cfr. *Corriere della Sera*, 30 settembre 2001, "Il ritorno della Fallaci entusiasma e divide", p. 11. Tra gli esponenti di spicco della Chiesa cattolica cfr. le dichiarazioni del card. Achille Silvestrini su *La Stampa* del 21 settembre 2001 ("Sbagliato criminalizzare i Musulmani").

³⁶ Consiglio dei Ministri, *Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, a norma dell'art. 3 della legge 6 marzo 1998, n. 10, 2001-2003* (approvato il 15 marzo 2001), pp. 4-5. Cfr. anche *Le Monde*, "En Italie, la nouvelle loi sur l'immigration inquiète les PME", 22 giugno 2002; *Il Corriere della Sera*, "Duri contro i clandestini ma chi lavora va tutelato", 16 maggio 2002.

³⁷ Per una completa panoramica, v. ECRI 2001, par. 1.

³⁸ Costituzione della Repubblica Italiana, approvata dall'Assemblea costituente il 22 dicembre 1947 e pubblicata sulla G.U. del 27 dicembre 1947, n. 298. In alcuni casi, i trattati garantiscono un trattamento più favorevole rispetto alle norme nazionali. Per esempio, di recente la Corte di Cassazione ha concesso a dei medici dentisti di origine siriana di esercitare la propria attività nel territorio dello Stato sulla base di un accordo stipulato tra l'Italia e la dissolta Repubblica Araba Unita; l'accordo, che prevede parità di trattamento per i cittadini degli Stati contraenti nell'esercizio delle professioni mediche, è considerato ancora in vigore. Cfr. Cass., 22 novembre 2000, n. 15078, in *Riv. Dir. Int. Priv. Proc.*, 2002, p. 716.

Le persone di religione musulmana che hanno la cittadinanza italiana godono degli stessi diritti e sono soggetti agli stessi doveri di tutti gli altri cittadini italiani. Lo statuto giuridico degli immigrati che non hanno la cittadinanza italiana è disciplinato dal Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione giuridica dello straniero*. Queste norme sono state modificate dalla legge 189/2002 che ha introdotto alcuni importanti e controversi cambiamenti.³⁹

3.1 Protezione contro la discriminazione

La Costituzione italiana stabilisce l'eguaglianza davanti alla legge e la pari dignità sociale senza distinzione di sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche e condizioni personali e sociali per tutti i cittadini.⁴⁰ Inoltre la Corte costituzionale ha confermato che l'«eguaglianza davanti alla legge» si applica anche ai non cittadini, ivi inclusi gli immigrati irregolari.⁴¹ Nel suo complesso, l'organizzazione giudiziaria italiana si è mostrata disposta a dare concreta applicazione a queste norme.

Queste disposizioni costituzionali trovano attuazione nel decreto legislativo 286/98, che contiene una dettagliata definizione di discriminazione diretta e indiretta,⁴² oltre ad una procedura semplificata per denunciare le violazioni della legge.⁴³ In caso di discriminazione che si assume perpetrata dal datore di lavoro ai danni del lavoratore, quest'ultimo può servirsi, per provare la discriminazione subita, anche di dati statistici che mostrino una disparità nell'assunzione o licenziamento dei lavoratori. Le dispo-

³⁹ Alcune delle nuove disposizioni sono state accusate di essere discriminatorie e restrittive dai partiti di opposizione e dai membri di organizzazioni non governative. In particolare, le critiche si sono concentrate sulla norma che obbliga tutti gli immigrati che richiedono un permesso di soggiorno a dare le proprie impronte digitali. In risposta a queste critiche, il Governo ha proposto di estendere a tutti, inclusi i cittadini, questo adempimento. Altri provvedimenti al centro del dibattito sono: la riduzione del periodo di validità di un permesso di soggiorno da tre a due anni, la restrizione delle regole in materia di riunificazione familiare in modo da escludere i figli maggiori di 18 anni e la perdita del permesso di soggiorno in caso di perdita del posto di lavoro. Il dibattito su questi emendamenti è stato ampiamente seguito dalla stampa: cfr. per esempio il *Corriere della Sera*, 12 luglio 2002, pp. 1-3.

⁴⁰ Costituzione, art. 3.

⁴¹ V. ECRI 2001, para. 5.

⁴² Le "Concluding observations" del UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) hanno espresso soddisfazione per la completa definizione di discriminazione razziale contenuta nella normativa italiana. V. UN document A/56/18 (30 July - 17 August 2001) paras. 312 and 313.

⁴³ V. d. 286/98, art. 42.

sizioni della legge 286/98 (che tutelano in primo luogo gli immigrati stranieri) vengono espressamente estese anche ai cittadini italiani.⁴⁴

Tuttavia, l'effettività del sistema normativo può risultare circoscritta dalla limitata consapevolezza della sua esistenza, in particolare in seno alla comunità immigrata.⁴⁵ Anche se non è stata condotta alcuna ricerca scientifica sulla conoscenza dei propri diritti nelle comunità musulmane in particolare, l'ECRI ha rilevato come «i casi portati dinanzi ai tribunali non corrispondono al numero effettivo di atti di razzismo compiuti in Italia».⁴⁶

Nel febbraio 2002, il Parlamento italiano ha approvato un disegno di legge di recepimento delle direttive comunitarie 2000/43/CE sulla parità di trattamento fra le persone, indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica e 2000/78/CE relativa alla parità di trattamento sul posto di lavoro, e ha delegato il Governo ad attuarle entro un anno dalla promulgazione.⁴⁷

Mancanza di dati

L'Italia è sul punto di dare piena applicazione alla Direttiva UE sulle parità di trattamento. Però la mancanza di dati affidabili e sufficientemente generali costituisce un ostacolo significativo per l'individuazione dei livelli di discriminazione e di esclusione che toccano i membri dei gruppi maggiormente vulnerabili, tra cui vi sono minoranze tradizionali come i Rom e comunità immigrate come i Musulmani. In assenza di tali dati, le disposizioni contro la discriminazione che già esistono – sono difficilmente applicabili.

Pur esistendo una crescente quantità di ricerche sociologiche su vari aspetti della condizione dei Musulmani in Italia, si riscontra scarsità di dati circa la loro situazione a livello nazionale. Inoltre la c.d. «Legge sulla Privacy» del 1996 ha introdotto particolari restrizioni circa la raccolta di dati personali, relativi per esempio all'appartenenza etnica, religiosa, ecc..⁴⁸ Di conseguenza la maggior parte delle statistiche, delle disposizioni

⁴⁴ L'estensione dell'applicazione delle disposizioni anti-discriminazione agli Italiani e agli altri cittadini dell'UE viene espressamente prevista dall'art. 43, c. 3. V. EUMC, *Anti-Discrimination Legislation in EU Member States: Italy*, pp. 8–9.

⁴⁵ Cfr. I. Schincaglia, *Lo straniero quale vittima del reato*, rapporto finanziato dal CPII, DAS, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1999.

⁴⁶ V. ECRI 2001, para. 12.

⁴⁷ Art. 29 l. n. 39/02 in *Suppl. ord. N. 54/L alla Gazz. Uff. 26/3/2002 n. 72*. Dettagli e commenti sono disponibili su *Guida al diritto*, n. 14 del 13 aprile 2002.

⁴⁸ L'art. 22 della legge richiede una manifestazione scritta del consenso dell'interessato e l'autorizzazione della speciale Autorità Garante per il Trattamento dei Dati Personali per la raccolta di dati sulla base (fra l'altro) del «credo religioso». Legge 31 dicembre 1996, n.675, «Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali».

normative e delle linee politiche che interessano l'immigrazione e la condizione della comunità immigrata in Italia sono formulate in termini generali, rendendo difficile l'estrapolazione di dati o informazioni che riguardano gruppi specifici come quello musulmano. I dati che si riferiscono agli immigrati musulmani sulla base dell'area geografica di origine non sono completamente attendibili.⁴⁹

Molte delle questioni e delle sfide affrontate dalla maggior parte dei Musulmani presenti in Italia sono simili a quelle affrontate dagli immigrati più in generale. Comunque vi sono anche questioni che riguardano specificamente la comunità musulmana in differenti aree della vita sociale, economica e politica.

3.1.1 Istruzione

Non vi sono in Italia ostacoli né legali né politici al pieno e paritario accesso all'istruzione, senza distinzione di cittadinanza, nazionalità o confessione religiosa.⁵⁰

La Costituzione italiana stabilisce il principio della piena integrazione nel sistema di istruzione con la disposizione: «la scuola è aperta a tutti».⁵¹ I minori stranieri, a prescindere dalla loro condizione giuridica di regolari o irregolari, godono del medesimo diritto allo studio (e sono sottoposti ai medesimi obblighi scolastici) dei minori italiani.⁵² I minori stranieri, come i cittadini italiani, possono richiedere l'inserimento scolastico in ogni momento dell'anno.

Ciononostante, frequenza e rendimento sotto la media ed una più alta percentuale di abbandoni tra minori immigrati indicano che il pieno e paritario accesso al sistema di pubblica istruzione per tutti i minori che risiedono in Italia deve ancora essere raggiunto.⁵³

⁴⁹ Per esempio, paesi dell'Europa orientale (tradizionalmente considerata una regione "cristiana") come la Bulgaria, la Bosnia e in particolare l'Albania hanno una significativa popolazione musulmana. Parimenti un numero significativo di immigranti provenienti da quelli che sono comunemente considerati paesi "musulmani", come l'Egitto, sono cristiani.

⁵⁰ V. G. Zincone (a cura di), *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Commissione per le Politiche di Integrazione degli Immigrati, Il Mulino, Bologna, 2001. Per i dati relativi all'educazione religiosa dei Musulmani nel sistema di pubblica istruzione, v. Sezione H3.3.1.

⁵¹ V. art. 34, c.1, Cost.

⁵² V. art. 38 d.lgs. 286/98, e l'art. 45 del regolamento di attuazione.

⁵³ V. ECRI 2001, para 63. V. anche *ERRC Country Report on Italy: Campland, Racial Segregation of Roma in Italy*, nel sito <<http://www.errc.org>>, visitato il 22 luglio 2002.

Frequenza

Poiché l'immigrazione è un fenomeno relativamente recente, vi è ancora un numero relativamente basso di immigrati presenti nel sistema scolastico.⁵⁴ Inoltre, non esistono statistiche su base nazionale relative alla frequenza scolastica dei minori musulmani in particolare.

Il numero dei minori immigrati iscritti nelle scuole è sensibilmente aumentato negli ultimi dieci anni. Agli inizi degli anni novanta 25.756 immigrati risultavano iscritti, mentre nel 2000 i dati mostrano un aumento a 147.406 (con una crescita annuale di 28.000 studenti).⁵⁵ Tra questi, il 20% frequenta la scuola materna, il 44% la scuola elementare, il 24% la scuola media inferiore e il 12% la scuola media superiore. Africani e Asiatici rappresentano il 45% della popolazione scolastica immigrata.

In alcune regioni il livello di integrazione degli immigrati, inclusi quelli musulmani, nelle scuole è molto alto. Per esempio, in provincia di Torino il 94,5% degli immigrati iscritti nelle scuole elementari, medie e superiori (senza distinzione per confessione religiosa) frequenta regolarmente, anche se il dato diminuisce leggermente ai livelli superiori (96,6% di frequenza nelle scuole elementari, 92,8% nelle scuole medie inferiori, 92,9% nelle scuole medie superiori).⁵⁶ In ogni caso, i rapporti ufficiali mostrano come solo poco più della metà dei minori immigrati nel Paese sia iscritta a scuola.⁵⁷

Rendimento

Secondo rapporti ufficiali, in rapporto ai loro compagni italiani il livello di rendimento scolastico tra gli studenti immigrati è piuttosto basso, mentre il tasso di abbandono scolastico, al contrario, è piuttosto elevato.⁵⁸ Non vi sono dati che prendano in considerazione l'andamento scolastico dei minori musulmani in particolare; la maggior parte dei dati si riferiscono alla comunità immigrata in generale, o ad aree geografiche o Paesi di origine.

⁵⁴ I dati sulla frequenza scolastica della provincia di Torino confermano che l'immigrazione è un fenomeno recente in Italia. Nelle scuole materne, la maggioranza (60,6%) dei minori immigrati nel triennio 1997-1999 erano nati in Italia, con un restante 39,4% di minori nati nei Paesi d'origine. Tra gli allievi di scuola elementare, invece, solo il 30,1% era nato in Italia, mentre nelle scuole medie inferiori solo l'8% e il 3,8% delle scuole medie superiori. Dati raccolti sulla base del Paese di nascita. V. CIDISS, p. 9.

⁵⁵ I dati sono raccolti sulla base degli studenti di estrazione nazionale e culturale diversa. V. Caritas, *Immigrazione*, p. 7.

⁵⁶ La maggioranza di questi (95-98%) frequenta la scuola pubblica. V. CIDISS, *Allievi stranieri a scuola con noi: rapporto sulle presenze e sulle caratteristiche degli allievi stranieri nelle scuole materne, elementari, medie e superiori di Torino e Provincia nel triennio 1997-1998-1999*, Secondo rapporto 1999, p. 9.

⁵⁷ V. Consiglio dei ministri, *Documento programmatico*, p. 50.

⁵⁸ V. Consiglio dei ministri, *Documento programmatico*, p. 53.

Un recente studio sul triennio 1997–1999 nella provincia di Torino ha mostrato come la percentuale di immigrati bocciati sia superiore a quella dei loro compagni italiani e aumenti con l'innalzamento del livello scolastico. Una media di 8,6 minori immigrati non venivano promossi alla classe successiva, con un 2,1 per cento di bocciati nelle scuole elementari, 15,6 per cento nelle scuole medie inferiori e 22,1 per cento nelle scuole medie superiori. Dati scorporati per nazionalità indicano i tassi di bocciatura tra i Marocchini (0,7%, 19,6% and 24,7%) e gli Albanesi (1,1%; 9,8%; 22,9%).⁵⁹

Problemi legati alla conoscenza della lingua, alla povertà e ad un contesto scolastico insufficientemente interculturale incidono negativamente sui risultati scolastici ottenuti dagli studenti musulmani e più in generale immigrati. Per esempio un recente studio condotto a Torino e Genova ha rivelato che le barriere culturali e linguistiche influenzano profondamente i livelli di rendimento scolastico tra i minori immigrati, con un *gap* nel rendimento che si amplia in proporzione alla distanza tra la cultura di origine e quella italiana. Il 43,8% degli studenti nordafricani e mediorientali presentano un rendimento basso o medio-basso.⁶⁰ Le autorità hanno identificato una serie di altri fattori che possono contribuire al raggiungimento di risultati scolastici relativamente bassi tra gli studenti immigrati: tra questi fattori vanno ricordate le difficoltà connesse con l'inserimento degli studenti in classi corrispondenti alla loro età e livello di educazione e con la mobilità delle famiglie immigrate.⁶¹

Un altro studio svolto a Torino ha evidenziato un distacco considerevole, in termini di risultati scolastici, tra gli studenti stranieri appartenenti a famiglie poco integrate socialmente e a basso reddito (molte di esse provenienti dall'Africa del nord e dall'Asia) da un lato e gli studenti italiani dello stesso ceto sociale dall'altro.⁶² Al contempo è stato dimostrato come gli studenti immigrati che provengono da famiglie socialmente ben integrate e con redditi superiori (provenienti principalmente dall'Europa occidentale e orientale) ottengono risultati simili a quelli dei loro compagni italiani di medesima estrazione sociale e fascia di reddito.

Non risultano studi o statistiche relative all'apprendimento della lingua italiana tra i Musulmani e, più in generale, tra gli immigrati.

⁵⁹ V. lo studio del CIDISS, p. 76.

⁶⁰ V. G. Giovannini and L. Q. Palmas, (a cura di), *Una scuola in comune: esperienze scolastiche in contesti multi-etnici italiani*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 2002.

⁶¹ Cfr. CIDISS, pp. 4–5.

⁶² V. L. Fischer and M. G. Fischer, *Scuola e società multi-etnica: modelli teorici di integrazione e studenti immigrati a Torino e Genova*, in "Contributi di Ricerca", Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 2002.

Integrazione

Non vi sono molti studi sui problemi incontrati dagli studenti musulmani nelle scuole, anche se vi sono alcune indicazioni che essi vivono un certo disagio verso le strutture educative dello Stato, con ricadute negative sulla loro frequenza e rendimento scolastici.

Per esempio, secondo alcune ricerche condotte a Modena, Torino, Brescia, Bologna, Genova, Bari, Padova, Arezzo e Ravenna, circa un terzo degli studenti immigrati ha manifestato il desiderio di disporre di una istruzione separata per i membri del proprio gruppo. Fra gli studenti di origine nord-africana, il 71.4% preferisce una scuola comune, ma il 46.5% dei ragazzi ha affermato di sentirsi a disagio nel clima "libero" delle scuole italiane.⁶³

Il curriculum scolastico non offre corsi sulla cultura dei paesi di origine degli immigrati né prevede l'insegnamento della loro lingua nativa.⁶⁴ Un certo numero di esponenti Musulmani ha sostenuto, in occasione di alcune interviste, che il sistema scolastico statale non ha un approccio sufficientemente inter-culturale: mentre l'istruzione religiosa cattolica è prevista nel curriculum scolastico, scarse informazioni sono fornite a proposito di altre religioni; inoltre la rappresentazione dell'Islam nei testi scolastici è, secondo questi esponenti, non accurata e talvolta distorta⁶⁵ (cfr. la sezione 3.3.3). Le esigenze particolari degli studenti musulmani non sono sempre prese in considerazione.⁶⁶

Occasionalmente, genitori ed anche insegnanti hanno mostrato atteggiamenti intolleranti verso studenti musulmani. Questi atteggiamenti hanno assunto maggiore rilevanza dopo gli eventi dell'11 settembre 2001.⁶⁷

⁶³ Circa 1000 studenti sono stati intervistati. Cfr. G. Giovannini, L. Queirolo Palmas (a cura di), *Una scuola in comune. Esperienze scolastiche in contesti multietnici italiani*,

⁶⁴ Cfr. P. Falteri, *L'immagine del mondo non occidentale nei libri di testo della scuola dell'obbligo*, Firenze, Quaderni Euridyce, Bdp. 1993.

⁶⁵ Intervista con il prof. Salem El Sheikh, Università di Firenze, 26 aprile 2002; interviste con rappresentanti musulmani a Roma, 28 aprile – 1 maggio 2002.

⁶⁶ Fra l'altro, le mense scolastiche spesso non tengono in considerazione i requisiti alimentari degli studenti musulmani.

⁶⁷ Rappresentanti musulmani hanno affermato che dopo l'11 settembre 2002, alcuni genitori ed insegnanti hanno abusato verbalmente di studenti musulmani, chiamandoli "terroristi" e "amici di Bin Laden": intervista con rappresentanti musulmani, Roma, 28 aprile – 1 maggio 2002. Questa tendenza può essere rilevata in tutta Europa. Cfr. il rapporto "Anti-islamic reaction within the European Union after the recent attacks on the USA", 3 ottobre 2001, in <<http://www.eumc.eu.int>>, (visitato il 28 aprile 2002).

Le iniziative del Governo

Le autorità italiane, preoccupate per il crescente numero di stranieri che evade l'obbligo scolastico,⁶⁸ hanno preso provvedimenti volti ad agevolare l'accesso paritario all'istruzione.

Lo Stato, le Regioni e le altre amministrazioni locali sono tenute a facilitare l'accesso su base paritaria all'istruzione, organizzando corsi di lingua e altre attività che consentano a minori stranieri di apprendere la lingua italiana e partecipare pienamente al lavoro di classe.⁶⁹

Il Governo ha sponsorizzato l'impiego di «mediatori culturali e linguistici» per assistere e sostenere gli insegnanti che lavorano con molti studenti stranieri.⁷⁰ Il «mediatore linguistico» è normalmente un adulto della stessa nazionalità degli studenti stranieri, il quale ha il compito di aiutare gli studenti al momento dell'inserimento a scuola, e di facilitare le relazioni tra la scuola e la famiglia. I «mediatori culturali» assistono anche gli insegnanti di corsi, sovvenzionati da finanziamenti pubblici, di alfabetizzazione ed integrazione per adulti.⁷¹ Nella maggior parte dei casi i mediatori sono invitati dalle scuole a partecipare alla fase di iscrizione, durante la quale vi sono spesso barriere linguistiche che impediscono la reciproca comprensione.⁷² Un ruolo speciale per assistenti qualificati, per i quali si organizzano anche corsi di aggiornamento,⁷³ è tenuto dal Provveditorato agli studi in ogni Provincia.

Gli sforzi governativi sono sostenuti dal lavoro di istituzioni private (principalmente organizzazioni assistenziali cattoliche) e ONG, che offrono un'ampia gamma di corsi di alfabetizzazione e lingua italiana⁷⁴ per facilitare l'ingresso dei minori stranieri al sistema di pubblica istruzione italiano.⁷⁵

⁶⁸ Cfr. *Documento programmatico*, p. 50.

⁶⁹ V. C. Traficante (a cura di), *La presenza degli alunni stranieri nelle scuole materne, elementari, medie e superiori di Milano*, Quaderno 1, Fondazione Cariplo-ISMU, Milano, 1995; CIDISS, *Allievi stranieri*, pp. 3-5.

⁷⁰ V. *Documento Programmatico*, p. 50.

⁷¹ Questi corsi sono offerti dai Centri territoriali permanenti per l'educazione e la formazione degli immigrati adulti. I centri sono istituiti e ricevono finanziamenti pubblici in base all'O.M. 455/97.

⁷² V. M. Tarozzi, *La mediazione educativa. Mediatori culturali tra uguaglianze e differenze*, Clueb, Bologna, 1998.

⁷³ V. F. Cicardi, *Atteggiamenti verso alunni extracomunitari*, Irrsae Lombardia, Milano, 1994.

⁷⁴ V. G. Favaro (a cura di), *Imparare l'italiano. Alunni stranieri e apprendimento della seconda lingua*, Guerini Associati, Milano, 1999; A. Tosi, *Dalla madrelingua all'italiano*, La Nuova Italia, Firenze, 1995.

⁷⁵ V. G. Favaro, "Per una politica della formazione dei migranti. L'alfabetizzazione e l'istruzione degli adulti e l'inserimento scolastico dei minori", in E. Granaglia and M. Magnaghi (a cura di), *Immigrazione: quali politiche pubbliche*, Franco Angeli, Milano, 1993.

3.1.2 Occupazione

La Costituzione italiana prevede parità di trattamento tra cittadini e stranieri residenti anche in ambito lavorativo.⁷⁶ Il Testo Unico 286/98 proibisce ogni forma di discriminazione contro cittadini e lavoratori stranieri⁷⁷ e prevede l'inversione dell'onere della prova in casi di discriminazione contro i lavoratori da parte dei datori di lavoro.⁷⁸

Non vi è ancora un sufficiente numero di decisioni giurisprudenziali che consentano di sapere con sicurezza se questa disposizione sia realmente efficace. Alcuni esperti hanno sottolineato che “la parziale inversione dell'onere della prova è probabilmente insufficiente per adempiere a quanto prescritto in questo campo dalle direttive UE, che vanno oltre la semplice possibilità di produrre particolare materiale probatorio, e la parziale inversione ... si applica solo in materia di discriminazione da parte di datori di lavoro”.⁷⁹

Nonostante la situazione degli immigrati musulmani sia eterogenea (si pensi ad esempio ad alcuni imprenditori che hanno raggiunto un considerevole successo economico), essi, come molti altri immigrati, sono costretti a far fronte a molte difficoltà, in particolare per quanto attiene a promozioni ed avanzamenti di carriera. I numerosi immigrati assunti con contratto di lavoro stagionale, hanno diritto solo ad alcune prestazioni assicurative e previdenziali,⁸⁰ mentre la consistente massa di lavoratori in nero (o comunque irregolari) e di disoccupati sono del tutto esclusi dal godimento di tali diritti.

L'esistenza di una netta distinzione tra cittadini italiani (che spesso ottengono posizioni qualificate e con mansioni direttive) ed immigrati, che frequentemente si trovano in posizioni di subalternità e meno retribuite, non è sempre la conseguenza di una discriminazione. Occorre infatti considerare la stretta relazione esistente tra livello di istruzione e qualità del lavoro: gli immigrati extracomunitari spesso non raggiungono il livello di istruzione richiesto per le posizioni lavorative più qualificate. In proiezione

⁷⁶ La Costituzione prevede il lavoro tra i valori fondamentali da nazione (Art. 1). L'Italia ha inoltre ratificato i più importanti accordi internazionali sulla protezione dei lavoratori immigrati, ad eccezione della Convenzione Onu del 1990 sulla Protezione di tutti i lavoratori immigrati e delle loro famiglie. L'Italia ha anche ratificato le convenzioni ILO nn. 92, 133 e 143, nonché la Convenzione ILO sulla discriminazione sul lavoro e nelle professioni e la Convenzione europea sui lavoratori immigrati.

⁷⁷ Come anticipato, il T.U. 286/98, Art. 43.3 estende la protezione dalle discriminazioni ai cittadini italiani e dell'Unione Europea. Inoltre la legge 300/1970, art. 15, punisce ogni discriminazione sul lavoro fondata, fra l'altro, sulla razza e la religione.

⁷⁸ T.U., Art. 44.9.

⁷⁹ Cfr. il rapporto EUMC, “*Anti-Discrimination in EU Member States – Italy*”, p. 17.

⁸⁰ I lavoratori stagionali hanno diritto alle stesse prestazioni assicurative di cui beneficiano tutti i lavoratori subordinati. T.U. 286/98, Artt. 24-25.

futura, pertanto, la qualità dell'istruzione assicurata agli immigrati sarà un elemento fondamentale per l'accesso a lavori più qualificati.

Accesso al lavoro

Il Governo italiano ha proclamato i lavoratori immigrati una risorsa fondamentale per l'economia nazionale⁸¹ e ha predisposto strumenti normativi finalizzati a disciplinare l'immigrazione in accordo con le concrete esigenze economiche.⁸² Molti immigrati sono così stati assunti, anche se principalmente per mansioni poco qualificate,⁸³ occupazioni che generalmente i lavoratori italiani (specialmente le generazioni più giovani) rifiutano.⁸⁴ Nel corso dell'anno 2000, le quote di accesso previste dal Governo hanno riservato posti di lavoro per 6000 Albanesi, 3000 Tunisini e 3000 Marocchini.⁸⁵

Mancano dati per stabilire se l'adesione ad una religione o le origini etniche costituiscono un fattore penalizzante nell'accesso al lavoro, in particolare per quanto attiene ad occupazioni poco qualificate, per le quali gli immigrati sono generalmente assunti. Nonostante vi sia necessità anche di figure professionali maggiormente qualificate provenienti da paesi extracomunitari, (dall'operaio specializzato all'ingegnere) le complesse procedure burocratiche impiegate dagli uffici di collocamento, spesso scoraggiano lavoratori stranieri qualificati dal presentare la propria candidatura.⁸⁶

Inoltre, la qualificazione educativa e professionale ottenuta nel paese di origine è raramente riconosciuta e ciò rende difficile trovare un lavoro adeguato anche ad immigrati altamente qualificati.

⁸¹ Per i dettagli circa la politica perseguita dal Governo in materia di immigrazione, v. <http://www.governo.it/sez_newsletter/indice_tematico/immigrazione.html>, visitato il 17 settembre 2002.

⁸² T.U. 286/98, Art. 21. Le determinazioni per il 2001 si trovano in D.P.C.M. 9 aprile 2001, in *G.U.* n. 113, 17 maggio 2001; le determinazioni per il 2002 sono disponibili ai siti <http://www.minlavoro.it/norme/dm_04022002.htm> e <http://www.minlavoro.it/norme/DM_12032002.htm>, visitato il 15 agosto 2002.

⁸³ V. CNEL, *Le iniziative per contrastare il razzismo, l'intolleranza, la xenofobia, la discriminazione nel mondo del lavoro. Le attività delle forze sociali in Italia. Rapporto preliminare dell'indagine*, Roma, 21 giugno 2001.

⁸⁴ Le generazioni più giovani di Italiani generalmente rifiutano impieghi che determinano uno status sociale basso, quali le collaborazioni domestiche o il lavoro nelle cucine dei ristoranti. V. sul punto Ministero del Welfare, Dipartimento per gli Affari Sociali, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, *Secondo Rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, p. 40. V. anche EUMC Newsletter, Issue 11, March 2002, p. 2.

⁸⁵ V. Documento programmatico in materia di immigrazione per il triennio 2001–2003, approvato con D.P.R. 30 marzo 2001, p. 13.

⁸⁶ Rete d'emergenza contro il razzismo, rapporto annuale 2000, p. 43.

Accesso al pubblico impiego

Si segnalano alcuni casi di discriminazione contro immigrati regolarmente residenti nell'accesso al pubblico impiego; spesso la normativa che stabilisce i requisiti necessari all'assunzione nel settore pubblico, prescrive il possesso della cittadinanza italiana o comunitaria.⁸⁷

In un recente caso, tuttavia, il Tribunale amministrativo della Liguria ha dichiarato illegittima una norma che disponeva in tal senso, affermando il diritto degli immigrati regolarmente residenti ad accedere al pubblico impiego a parità di condizioni rispetto ai cittadini italiani e comunitari,⁸⁸ sulla base delle disposizioni generali del T.U. 286/ 98.⁸⁹

Lo stesso T.U. 286/ 98, tuttavia, ammette espressamente la possibilità che l'accesso ad alcune professioni sia riservato a cittadini italiani o comunitari,⁹⁰ in chiaro contrasto con i summenzionati principi generali ispirati, invece, al principio di parità.

Lavoro autonomo

La condizione di reciprocità ha in passato rappresentato un problema per immigrati regolarmente residenti sul suolo italiano che volessero avviare una propria attività commerciale; essi erano infatti tenuti a provare che il loro paese d'origine prevedesse un'eguale possibilità per i cittadini italiani.⁹¹

In diverse occasioni, l'impossibilità di provare la sussistenza di tale condizione ha di fatto impedito l'avviamento di attività economiche da parte di immigrati non appartenenti all'Unione Europea, inclusi quelli che si trovavano in condizioni regolari ed erano in possesso di un valido permesso di lavoro.

⁸⁷ V. Università di Bari, Concorso Pubblico per esami, ad un posto di categoria C, categoria economica C1, area tecnica, tecnico scientifica, ed elaborazione dati presso il Dipartimento di farmacologia e fisiologia umana, <<http://www.gazzettaufficiale.it/index.jsp>>, visitato il 17 settembre 2002.

⁸⁸ T.A.R. Liguria, sez. II, 13 Aprile 2001, Rehhal Oudghough v. Ente Opere Riunite Devoto Marini Sivori, in *D&L- Rivista critica di diritto del lavoro*, 2001, p. 643 ss., con commento di A. Guariso, *Un passo (forse) decisivo verso la parità tra Europei ed extracomunitari nell'accesso al pubblico impiego*

⁸⁹ V. Art. 2 D.P.R n. 487/ 1994. La Corte Costituzionale ha di recente sottolineato che la parità di trattamento per gli immigrati è obbligatoria anche in relazione a categorie oggetto di protezione speciale, come i disabili. Corte Cost. n. 454, 30 December 1998, in *D&L, Rivista critica di diritto del lavoro*, con commento di A. Guariso, *Sul principio di parità di trattamento tra lavoratori italiani ed extracomunitari* 1999, p. 277.

⁹⁰ T.U. 286/98, Art. 26.1.

⁹¹ Disposizioni preliminari al Codice Civile, art. 16.

L'entrata in vigore del T.U. 286/98 ha rimosso tale ostacolo e dal 1998 si è registrato un netto aumento delle attività private avviate da cittadini extracomunitari.⁹² In particolare, gli immigrati egiziani, marocchini, tunisini e senegalesi si sono dimostrati estremamente attivi in tale processo.

Dopo l'11 settembre 2001 vi è stata notizia di alcuni attacchi diretti contro imprese di proprietà di Musulmani.⁹³

Lavoro nero

Un gran numero di cittadini extracomunitari è disoccupato o lavora illegalmente. Ciò suscita notevoli preoccupazioni per l'assenza dell'assistenza previdenziale e della tutela giuridica normalmente garantite dagli enti previdenziali e dai sindacati.⁹⁴ Le statistiche relative all'anno 2000 mostravano che il 48.3 % degli immigrati albanesi, il 27.3 % dei marocchini ed il 31 % dei tunisini erano disoccupati.⁹⁵

I datori di lavoro assumono immigrati "in nero" per evitare gli alti costi del lavoro regolare,⁹⁶ mentre gli immigrati spesso accettano tali condizioni per bisogno di una qualsiasi fonte di reddito e per ignoranza dei propri diritti. In un circolo vizioso, la mancanza di una regolare posizione lavorativa rende inammissibile la richiesta di un permesso di soggiorno e la mancanza di quest'ultimo comporta quale scelta obbligata l'accettazione di un lavoro in nero.

I recenti emendamenti portati alla legge 286/98 hanno introdotto l'espulsione immediata degli immigrati illegali e puniscono con la prigione coloro che agevolano

⁹² A Milano, per esempio, nel 2000, 1153 Egiziani erano titolari di un'attività privata, a fronte dei 631 censiti nel 1993 e dei 966 del 1999: un aumento di oltre l'80%. Tra gli immigrati marocchini, l'aumento delle attività private è stato ancora più significativo: dal 1993 al 2000 l'incremento complessivo è stato del 364,3%. Dati ISMU e Camera di Commercio.

⁹³ EUMC, *Summary Report on Islamophobia*, p. 23.

⁹⁴ V. Fondazione Lelio Basso, "Il lavoro servile e le forme di sfruttamento paraschiavistico, in <<http://www.minwelfare.it/main/Areaimmigrazione/puzzle/working19.doc>>, visitato il 15 aprile 2002.

⁹⁵ Per un'analisi più dettagliata v. M. Ambrosini, "La fatica di integrarsi. Immigrati e lavoro in Italia", Mulino, Bologna, 2001; L. Zanfini "La discriminazione nel mercato del lavoro" in Fondazione Cariplo Ismu, *Quinto rapporto sull'immigrazione*, 1999, Angeli, 2000; M. Vitello, "Gli immigrati tra lavoro e devianza", in E. Pugliese, *Rapporto immigrazione. Lavoro, sindacato, società*, Roma, Ediesse, 2000.

⁹⁶ Anche un gran numero di cittadini italiani è impiegato irregolarmente. In base ad un recente rapporto, su un totale di 3,5 milioni di lavoratori irregolari, 350-400,000 sono immigrati. La percentuale di immigrati che lavora in nero è dunque molto più elevata rispetto alla percentuale dei cittadini italiani. V. Caritas, *Immigrazione, dossier statistico 2001*, pp. 302-303.

l'ingresso di persone prive di validi documenti di immigrazione.⁹⁷ Questi emendamenti limitano inoltre l'immigrazione a persone che possano provare di avere un lavoro disponibile. I datori di lavoro avranno l'obbligo di fornire l'abitazione agli immigrati ed un biglietto di ritorno al paese di origine, in modo da garantire che i lavoratori vi facciano ritorno una volta che il loro contratto sia terminato.⁹⁸

La Corte di Cassazione ha di recente affermato l'obbligo per i datori di lavoro di assumere solo personale in regola con il permesso di soggiorno e di garantire a tutti eguali condizioni lavorative, quali importanti aspetti del diritto alla piena parità di trattamento nel lavoro.⁹⁹

L'Islam sul posto di lavoro

Le esigenze religiose dei lavoratori musulmani possono essere soddisfatte non soltanto per mezzo di un accordo tra lo Stato italiano ed una rappresentanza della comunità musulmana in Italia, ma anche tramite la contrattazione collettiva a livello regionale o locale. In diverse regioni, i lavoratori musulmani sono riusciti a negoziare con i datori di lavoro accordi speciali finalizzati a consentire loro di osservare i propri riti (preghiere, disponibilità di cibo *halal*, ecc.) e le proprie festività religiose.

Il "Contratto collettivo per i lavoratori del settore agricolo nella provincia di Ragusa" ad esempio, permette ai lavoratori musulmani di stipulare con i datori di lavoro intese finalizzate a consentire l'osservanza delle festività religiose, ed in particolare del *Ramadan*.¹⁰⁰

Nelle regioni industrializzate del nord-est sono in vigore diversi accordi tra imprenditori locali e lavoratori musulmani, con il risultato che appositi spazi destinati alla preghiera e ad altre attività religiose sono spesso messi a disposizione dei lavoratori.¹⁰¹ In molti casi i lavoratori possono accedere a tali luoghi arredati liberamente secondo le proprie esigenze – durante le pause.

Le associazioni sindacali sono tradizionalmente attive nell'assistere alle trattative e nell'affrontare i problemi degli immigrati sul posto di lavoro. I sindacati hanno svolto con efficacia anche il delicato compito di informare gli immigrati a proposito dei loro

⁹⁷ Art. 12 e 13 della legge 268/98, come modificata dagli art. 11 e 12 della legge 189/2002.

⁹⁸ Legge 286/98, art. 5bis. Questo articolo è stato aggiunto a questa legge dalla legge 189/2002. Cfr. EUMC Newsletter, n. 11, marzo 2002, p. 2.

⁹⁹ V. Cass. Civ., Sez. Un., 30 marzo 2000, n. 62, in *D&G*, 2000, 13, (Bellocchi).

¹⁰⁰ V. L. Musselli, "Rilevanza civile delle festività islamiche", in S. Ferrari (a cura di), *Musulmani in Italia*, Bologna, Mulino, 2001, p. 193.

¹⁰¹ Cfr. "Il Veneto assume", in *Dialogo*, 2001, p. 18 ss. V. anche, in generale, CESPI, *Immigrazione e processi di internazionalizzazione dei processi produttivi locali italiani*, in <<http://www.minwelfare.it>>, visitato il 15 settembre 2002.

diritti, di prevenire trattamenti discriminatori e di promuovere l'integrazione.¹⁰² Inoltre, sono stati conclusi numerosi accordi di cooperazione con le associazioni sindacali di alcuni paesi da cui provengono consistenti flussi migratori verso l'Italia, in particolare Marocco, Tunisia e Senegal.

Autorità e cittadini italiani hanno generalmente un atteggiamento tollerante nei confronti di differenti abitudini di abbigliamento. Le donne musulmane che vogliono indossare il *chador* o lo *hjab* sul posto di lavoro non si sono viste opporre divieti. Lo svilupparsi di un conflitto su questo punto appare un'ipotesi remota.¹⁰³

3.1.3 Abitazione e altri beni e servizi

Il Testo Unico 286/98 garantisce a cittadini e stranieri residenti legali parità di trattamento nell'accesso all'abitazione e agli altri servizi pubblici (in particolare scuole e ospedali).

La concreta attuazione di tale principio è delegata alle Regioni ed ai poteri locali,¹⁰⁴ alcuni dei quali non lo hanno ancora recepito nella propria normativa.¹⁰⁵

Vi è stata almeno una decisione giudiziaria che ha condannato un'amministrazione comunale che aveva omesso di modificare la propria normativa per adeguarla alle disposizioni della legge 286/98, ma contro questa decisione è stato immediatamente proposto appello.¹⁰⁶ Inoltre, nel caso di un Comune dell'Italia settentrionale, sono stati adottati provvedimenti che vietano ai non Cristiani (e in particolare ai Musulmani) l'accesso a chiese ed aree circostanti, in evidente violazione dei principi costituzionali: il provvedimento è stato annullato.¹⁰⁷

¹⁰² La CISL è particolarmente attiva in questo campo, soprattutto promuovendo e sviluppando le attività dell'associazione ANOLF (*Associazione nazionale oltre le frontiere*), che fa registrare una larghissima presenza di immigrati tra i suoi membri. Cfr. <<http://www.anolf.it>>, visitato il 17 settembre 2002.

¹⁰³ V. S. Carmignani Caridi, "Libertà di abbigliamento e velo islamico" in S. Ferrari (a cura di), *Musulmani in Italia*, p. 233 s.

¹⁰⁴ T.U. 286/ 1998, Artt. 40-41.

¹⁰⁵ Alcune norme locali, adottate prima del 1998, richiedevano la condizione di reciprocità per l'accesso alle case popolari: in altri termini si richiedeva la dimostrazione che un analogo diritto fosse garantito al cittadino italiano nello Stato d'origine del richiedente. V. L. R. Veneto n. 10 del 2 aprile 1996, L. R. Abruzzo n. 96 del 25 ottobre 1996 and L. R. Umbria n. 33 del 23 dicembre 1996.

¹⁰⁶ Il Governo ha ammesso l'esistenza di ritardi nell'applicazione della legge 286/98 a livello locale. Cfr. *Documento programmatico*.

¹⁰⁷ V. Minority Rights Group, Interrights and European Roma Rights Centre, *Implementing European Anti-Discrimination Law*, luglio 2001.

In diverse recenti controversie, i tribunali italiani hanno applicato il principio della parità di trattamento al fine di proteggere gli immigrati regolarmente residenti contro pratiche discriminatorie a livello locale. Tuttavia, ottenere un alloggio dignitoso e godere dei beni e servizi che vi sono correlati resta un serio problema.¹⁰⁸

Condizioni di vita

Le condizioni di vita dei Musulmani residenti in Italia sono diversificate e non si prestano a facili generalizzazioni. Nonostante vi siano professionisti musulmani originari da paesi africani o medio orientali che vivono in condizioni agiate e sono bene integrati nel tessuto sociale, la maggioranza degli immigrati, inclusi i Musulmani, appartiene a classi economicamente svantaggiate e vive in condizioni di concreta o potenziale povertà.

I media hanno spesso evidenziato le condizioni di vita disagiate di molti immigrati che vivono e lavorano nelle grandi realtà urbane del nord, ma tali problemi si presentano anche nelle regioni e città meridionali.¹⁰⁹

Non esistono statistiche relative alla segregazione di residenti musulmani ma, in effetti, la segregazione non appare essere un problema diffuso in Italia; a parte alcune eccezioni, la società italiana sembra evolversi verso la coabitazione tra cittadini e stranieri immigrati, inclusi quelli di religione musulmana.¹¹⁰ Di conseguenza, i servizi pubblici a disposizione dei Musulmani sono generalmente di pari qualità rispetto a quelli garantiti ai cittadini, in particolare per quanto attiene a scuole ed ospedali.

All'interno dei quartieri, invece, gli stranieri spesso abitano case di qualità inferiore e sono guardati con diffidenza e sospetto dagli abitanti italiani.¹¹¹ A Milano, ad esempio, mentre i prezzi delle case aumentano continuamente in tutta la città, compresi i quartieri più poveri, nell'area in cui sorge l'Istituto culturale islamico la tendenza è

¹⁰⁸ Ministero del Welfare, Dipartimento per gli affari sociali, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia, 2000*, in <<http://www.provincia.bologna.it/portici/ottobre01/immigrazione4.html>>, visitato il 17 settembre 2002; v. anche <<http://www.provincia.torino.it/xatlante/legis/lecas01.htm#L9>> e il rapporto ECRI sull'Italia per il 2001.

¹⁰⁹ V. M.T. Marino, "Per gli immigrati trovare casa resta un miraggio. I dati nel rapporto Ares", *La gazzetta del mezzogiorno*, 16 Marzo 2001. V. anche A. Sciotto, "Dopo il lavoro una casa", *Il Manifesto*, 19 luglio 2001.

¹¹⁰ Una significativa eccezione riguarda la comunità Rom/Sinti. Circa un terzo dell'intera popolazione Rom/Sinti (circa 120.000, 2/3 dei quali sono cittadini italiani) sono segregati in campi, in condizioni di estrema povertà. V. rapporto ECRI 2001, paragrafi 60-61. V. Anche European Roma Rights Center, "Campland".

¹¹¹ Sulla percezione della realtà urbana da parte degli immigrati, v. Massimo Pendenza, *Noi visti da loro*, in <<http://www.minwelfare.it>>, visitato il 25 settembre 2002.

contraria ed i prezzi delle case scendono. Ciò indica con chiarezza la diffidenza, se non proprio la paura, ad investire in un'area largamente popolata da immigrati e di recente segnalata come possibile rifugio di persone operanti all'interno di organizzazioni fondamentaliste.¹¹² Allo stesso tempo, a Mazara del Vallo, la pacifica coabitazione tra la popolazione locale ed una numerosa comunità tunisina, per lo più occupata nell'industria della pesca, rappresenta un esempio di integrazione riuscita.¹¹³

I problemi relativi alla casa sono naturalmente connessi alla questione del lavoro. In molti casi, il lavoro in nero che molti immigrati sono costretti ad accettare implica salari bassissimi, del tutto insufficienti per pagare affitti, invece, molto alti.¹¹⁴ In molti casi, gli immigrati sono costretti a richiedere una fideiussione bancaria per garantire il pagamento dell'affitto, nonché a subire canoni locativi decisamente più alti rispetto a quelli riservati ai cittadini, a parità di condizioni abitative.¹¹⁵ Gli alti affitti, peraltro, spesso costringono gli immigrati ad accettare condizioni di vita inadeguate, come, ad esempio, abitare in gruppo in un monocale o, addirittura, dormire in macchina.

Parità nell'accesso

Le statistiche citate in uno studio recente dimostrano che, nonostante il numero di case popolari messe a disposizione di cittadini extracomunitari sia costantemente aumentato dal 1995 al 2000, esso è comunque di gran lunga inferiore al numero di alloggi messi a disposizione di cittadini italiani e comunitari.¹¹⁶

¹¹² V. G. Meroni, *Milano, crollano i prezzi vicino alla moschea*, 18 gennaio 2001, <<http://web.vita.it/home>>, visitato il 17 settembre 2002. Alcuni osservatori hanno sostenuto che la riduzione dei prezzi non può essere attribuita al fondamentalismo, poiché lo stesso fenomeno si è registrato in zone abitate da immigrati cinesi e comunque non musulmani. Cfr. tavola rotonda OSI, Milano 20 giugno 2002.

¹¹³ V. nel dettaglio, A. Cusumano, *Cittadini senza cittadinanza, 2000*, in <<http://www.cresm.it/it/pubblicazioni/libri/rappimm/cittpag22.html>>, visitato il 18 settembre 2002. Alcuni osservatori hanno contestato che Mazara costituisca un buon esempio di integrazione, sostenendo che la numerosa comunità tunisina di questa città vive largamente separata dalla popolazione italiana.

¹¹⁴ In effetti, gli affitti elevati sono consentiti dalla vigente normativa italiana, ed affliggono allo stesso modo cittadini italiani e stranieri, specialmente nelle regioni settentrionali. Infatti, il caro affitti nel nord Italia ha inibito notevolmente il fenomeno dell'immigrazione interna, da sud a nord. V. *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, nota 50, in <<http://www.minwelfare.it>>, visitato il 25 settembre 2002.

¹¹⁵ V. Rapporto Ares 2000, *Il colore delle case*, Settembre 2000 <<http://www.casaeconsumi.it/files/home1.html>>, visitato il 25 settembre 2002.

¹¹⁶ V. Rete d'urgenza contro il razzismo, Rapporto annuale 2000, 16-21, <<http://www.unimondo.org/reteurg/ra00it.zip>>, visitato il 18 settembre 2002.

Inoltre, in tutto il Paese, le abitazioni private a disposizione degli stranieri non comunitari sono spesso di qualità inferiore rispetto a quelle offerte ai cittadini.¹¹⁷ Scarse sono le statistiche disponibili per valutare il fondamento di queste affermazioni o per mostrare se e quanto esse riguardino specificamente i Musulmani.

Nondimeno vi sono prove di discriminazione nella possibilità per gli immigrati di accedere ad alloggi pubblici. In un caso, una norma del Comune di Milano che disciplinava l'accesso alle case popolari prevedeva un trattamento di favore per i cittadini rispetto agli stranieri con pari requisiti (età, stato di famiglia, lavoro etc.) ed assegnava alloggi su questa base.¹¹⁸ Il Tribunale di Milano, applicando le disposizioni contenute nel T.U. 286/98 che espressamente proibisce ogni pratica discriminatoria fondata su ragioni religiose, razziali e di origine nazionale o etnica,¹¹⁹ ha dichiarato illegittima la norma locale, ordinando al Comune di interrompere il comportamento discriminatorio e condannandolo al risarcimento dei danni patrimoniali e morali.

Inoltre vi sono stati casi di probabile discriminazione indiretta da parte delle autorità locali in relazione all'assegnazione di alloggi pubblici. Il Comune di Pordenone sembra richiedere agli immigrati alcuni documenti di fatto molto difficili da ottenere tempestivamente (ad es. certificati di famiglia ed altra documentazione da richiedere alle autorità amministrative del Paese d'origine) come condizione necessaria per poter aspirare all'assegnazione di un alloggio popolare.¹²⁰

Vi sono anche indicazioni di discriminazione nell'accesso ad alloggi privati. Nei casi peggiori, il rifiuto di affittare ad extracomunitari è chiaramente determinato da razzismo: recentemente, a Parma, un uomo ha messo sulla porta un avviso che negava la disponibilità ad affittare ad immigrati di colore. Vi sono inoltre numerose segnalazioni di proprietari ed intermediari che rifiutano di affittare abitazioni ad immigrati extraeuropei, inclusi quelli musulmani. Secondo l'EUMC, lavoratori stagionali musulmani hanno sostenuto che i proprietari di abitazioni sono sempre più riluttanti ad affittare loro le proprie abitazioni.¹²¹

I tribunali hanno dimostrato determinazione anche nel reprimere discriminazioni nel mercato delle abitazioni private. In un recente caso a Milano, un agente immobiliare è stato dichiarato colpevole di discriminazione per essersi rifiutato di stipulare un contratto con degli immigrati africani. Testimoni hanno riferito di aver udito l'agente dire che i padroni

¹¹⁷ V. Rete d'urgenza contro il razzismo, Rapporto annuale 2000, pp. 8-36, <<http://www.unimondo.org/reteurg/ra00it.zip>>, visitato il 18 settembre 2002.

¹¹⁸ Trib. Milano 20 marzo 2002, Dr.ssa Paola Gandolfi, El Houssein, El Mouden, Zerai / Comune di Milano, inedita, consultabile sul sito EUMAP.

¹¹⁹ T.U. 286/98, Artt. 43-44.

¹²⁰ V. F. Longo, Case agli Italiani, in *Il Manifesto*, 5 Aprile 2000.

¹²¹ EUMC, *Summary Report on Islamophobia*, p. 23.

dell'immobile non avrebbero permesso l'accesso in casa loro a dei cittadini extracomunitari. Alla parte soccombente è stato ordinato di interrompere il comportamento discriminatorio e la stessa è stata condannata al risarcimento dei danni patrimoniali e morali.¹²²

Una pronuncia analoga è stata emessa a Bologna contro i creatori di un sito internet che offriva case agli immigrati a condizioni deteriori rispetto a quelle garantite a cittadini italiani e dell'UE.¹²³

Le iniziative del Governo

La legge 286/98 richiede ai datori di lavoro di fornire un'abitazione ai lavoratori immigrati e di comunicare all'ufficio locale del Ministero del Welfare dettagliate informazioni sulle loro condizioni abitative: ciò allo scopo di evitare il rischio che agli stessi vengano assegnati alloggi inadeguati.¹²⁴

I datori di lavoro che forniscono l'abitazione agli immigrati hanno il diritto di trattenere un terzo del salario del lavoratore immigrato a titolo di recupero delle spese sostenute per provvedergli un alloggio.¹²⁵

Diverse organismi privati, inoltre, si occupano dei problemi abitativi degli immigrati. Per esempio, un'associazione privata operante in Umbria, la Alisei, ha promosso un progetto finalizzato a ridurre i costi della casa. Il progetto, che contempla accordi con le autorità locali, prevede che siano gli stessi immigrati a costruire la propria casa, sotto la guida di tecnici ed esperti.¹²⁶

3.1.4 Assistenza sanitaria e altre forme di protezione sociale

La Costituzione garantisce l'assistenza sanitaria ai cittadini italiani.¹²⁷ Il decreto legislativo 286/98 dedica molti articoli all'assistenza sanitaria,¹²⁸ la legislazione sanitaria

¹²² Trib. Milano, 30 marzo 2000, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2001/3, p. 875.

¹²³ Trib. Bologna, 22 Febbraio 2000, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2001, n. 1 pp. 101-103.

¹²⁴ T.U. 286/98, Art. 22, comma 2 (come modificato dalla legge 189/2002)

¹²⁵ Cfr. "Una casa ai dipendenti stranieri, verrà trattenuto un terzo dello stipendio", in *Corriere della Sera*, 9 settembre 2002. Questo provvedimento è previsto all'art. 2 del Decreto legge n. 195 del 9 settembre 2002, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* n. 211 del 9 settembre 2002.

¹²⁶ Per dettagli, v. <<http://www.alisei.org/focus2001/autocostruzione.htm>>, visitato il 18 settembre 2002.

¹²⁷ V. art. 32 Cost.

¹²⁸ V. Angelo Passaleva, "Politiche sanitarie e socio-sanitarie", in *Stati generali sull'immigrazione: politiche locali e percorsi di immigrazione*, Vicenza, 12 gennaio 2001.

complementare è stata adottata dalle singole Regioni.¹²⁹ Le disposizioni del Testo Unico garantiscono agli immigrati regolari la stessa copertura sanitaria pubblica degli Italiani, sulla base della mera iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale (SSN).¹³⁰ Piena assistenza medica è accordata ai minori immigrati, senza distinzione circa la condizione giuridica dei genitori.¹³¹

Gli immigrati irregolari godono della protezione sanitaria primaria (inclusa l'assistenza preventiva) per ogni infermità o patologia che possa interessare la salute pubblica o individuale, tra cui l'assistenza prenatale, per maternità, infantile, le vaccinazioni e la profilassi internazionale e la prevenzione, la diagnosi e la cura di malattie contagiose. Una Circolare del Ministero della salute estende ulteriormente la definizione della protezione sanitaria considerata "primaria" o "fondamentale".¹³²

Condizioni sanitarie

I dati sui ricoveri ospedalieri degli immigrati dimostrano il c.d. "effetto migrante sano" (gli emigranti sono solitamente coloro che hanno le migliori condizioni di salute all'interno della propria comunità).¹³³ Tuttavia, gli stessi dati evidenziano anche la "fragilità sociale" degli immigrati, che sono spesso ricoverati per aborto volontario, o infortuni sul lavoro.¹³⁴ Inoltre le probabilità che gli immigrati subiscano incidenti sul lavoro sono più alte della media, poiché essi svolgono sovente lavori potenzialmente pericolosi e godono di una insufficiente protezione.

¹²⁹ V. Titolo V Cost.

¹³⁰ V. art. 34 d.lgs. 286/98. Coloro che non sono in Italia per lavoro (dipendenti, autonomi, o iscritti alle liste di collocamento), per questioni familiari o di asilo, devono essere assicurati. Tuttavia, come forma assicurativa, possono registrarsi presso il SSN. V. anche G. Baglio, M. Loiodice, S. Geraci, "Immigrazione e salute: aspetti normativi", in *Annali di Igiene, Medicina preventiva e di comunità*, n. 7, pp. 165–177; S. Geraci (a cura di), *Immigrazione e salute: un diritto di carta? Viaggio nella normativa internazionale, italiana e regionale*, Caritas ROMA, Anterem, Roma, 1996. V. anche G. Zinconone (a cura di), *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, p. 273 ss.

¹³¹ V. art. 35, d.lgs. 286/98.

¹³² V. Circ. Min. Sanità, n. DPS/40/98/1010 del 22 aprile 1998, che specifica il contenuto del d.lgs. 286/98.

¹³³ I ricoveri ospedalieri degli immigrati rappresentano il 2% di tutti i ricoveri, coerentemente con la proporzione degli immigrati sull'intera popolazione. V. S. Geraci, *Argomenti di medicina delle migrazioni*, Peri Tecnes, Roma, 1995.

¹³⁴ V. Caritas, *Immigrazione, dossier statistico*, pp. 241–250; P. Lemma, G. Costa, L. Bandera, P. Borgia, "Stranieri in Italia: lo stato di salute e il sistema sanitario", in M. Geddes (a cura di), *La salute degli Italiani*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1999.

Non esistono dati che consentano di valutare le condizioni sanitarie della comunità musulmana in particolare né di confrontare il livello di accesso al servizio sanitario di questa comunità con quello di altri gruppi di immigrati e non risultano lagnanze circa discriminazioni nell'accesso al sistema sanitario. Tuttavia molti immigrati regolari (circa il 30% del totale) non si iscrivono al Servizio sanitario nazionale (SSN) e pertanto non usufruiscono del diritto loro legalmente riconosciuto.

Il Governo ha iniziato a prendere misure volte ad affrontare il problema della salute degli immigrati.¹³⁵ Il Piano sanitario nazionale (PSN) per il 1998–2000 si è concentrato sulla necessità di rafforzare la protezione delle fasce vulnerabili, ivi compresi gli immigrati,¹³⁶ e il Governo si è adoperato per aumentare nella comunità immigrata la coscienza dei propri diritti e per sensibilizzare il personale del SSN.¹³⁷

3.1.5 Accesso alla giustizia

I Musulmani cittadini e residenti in Italia godono di un accesso paritario al sistema giudiziario italiano.¹³⁸

L'accesso alla giustizia per gli stranieri è stato facilitato dalla procedura semplificata prevista dal decreto legislativo 286/98, secondo cui i casi di presunta discriminazione possono essere denunciati personalmente (così eliminando i costi di un avvocato) e i requisiti per la rappresentanza legale possono essere tralasciati. Inoltre, per tali casi ha competenza territoriale anche il foro dell'attore e sono previste procedure semplificate durante le udienze.¹³⁹

Non vi sono dati che rivelino un'attitudine particolarmente ostile o discriminatoria contro i Musulmani all'interno del sistema giudiziario italiano.¹⁴⁰ Al contrario, vi è un condiviso sentimento popolare che i magistrati non siano sufficientemente severi con

¹³⁵ V. *Documento programmatico*, p. 50.

¹³⁶ V. l'obiettivo n. 4 del PSN. Una Commissione ministeriale speciale per la redazione di «Assistenza sanitaria degli immigrati» è stata istituita dal D.M. 2 novembre 1998. V. anche, C.M. 24 marzo 2000, pubblicata su *G.U.* 1 giugno 2000, n. 126.

¹³⁷ V. rapporto ECRI 2001, par. 42.

¹³⁸ «Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi», art. 24 Cost.. V. anche G. Zincone (a cura di), *Secondo rapporto*, p. 401.

¹³⁹ V. Minority Rights Group, Interrights and European Roma Right Centre, *Implementing*, luglio 2001

¹⁴⁰ Non sono disponibili studi statistici, né sono note proteste ufficiali per discriminazione contro gli immigrati. Il rapporto 2001 dell'ECRI fa riferimento a «lamentele per lo squilibrio tra le condanne inflitte [...] a stranieri e ad Italiani accusati di reati simili». (ECRI, par. 18).

gli immigrati delinquenti e che «li lasciano andare» troppo facilmente. In assenza di dati, è difficile sostenere o confutare accuse e informazioni relative a casi di discriminazioni contro immigrati o specificamente contro Musulmani. L'ECRI ha «incoraggiato le autorità italiane a svolgere ricerche in questo settore».¹⁴¹

Immigrati nel sistema penitenziario

I dati del Dipartimento di amministrazione penitenziaria (DAP) indicano che la comunità immigrata è indubbiamente sovra-rappresentata nel sistema carcerario. Tra i 55.383 detenuti nel sistema penitenziario al 31 maggio 2001, 16.330 erano stranieri; gli stranieri, che sono circa il 3% della popolazione totale, costituiscono così il 29,5% della popolazione carceraria.¹⁴² Anche se non sono disponibili dati relativi all'appartenenza religiosa,¹⁴³ sei dei dieci gruppi nazionali più rappresentati all'interno del sistema penitenziario italiano provengono da paesi tradizionalmente musulmani.¹⁴⁴

Tra i carcerati, una parte significativa (9.751, o il 48,8%) è costituita da detenuti in carcerazione preventiva senza una condanna. Apparentemente gli immigrati sono sottoposti alla carcerazione preventiva in base all'elevato rischio di fuga,¹⁴⁵ delle difficoltà di identificazione e dei problemi connessi all'assenza di una residenza stabile. Il rischio, in effetti, sembra essere confermato dalla realtà, che mostra come la stragrande maggioranza degli immigrati non sottoposti a custodia cautelare in attesa di- o durante il-processo, non compaia in udienza e sia giudicata in contumacia.¹⁴⁶

Dati recenti rivelano che la percentuale di immigrati condannati è maggiore della percentuale delle condanne tra Italiani della stessa età e dello stesso sesso.¹⁴⁷ Ciò rappresenta un'inversione di tendenza significativa, dal momento che alla fine degli anni ottanta, erano gli Italiani ad essere condannati, percentualmente, più degli immigrati.

¹⁴¹ V. rapporto ECRI 2001, par. 18.

¹⁴² Dati raccolti dal Dipartimento di Amministrazione Penitenziaria, disponibili su <<http://www.giustizia.it>>, visitato il 18 settembre 2002.

¹⁴³ V. M. Barbagli, *Immigrazione e criminalità in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1998; M. Pastore, "Lo straniero e la legge penale", in *Produzione normativa e costruzione sociale della devianza e criminalità tra gli immigrati*, Quaderni ISMU, n. 9, 1995.

¹⁴⁴ Il Marocco è primo, la Tunisia seconda, l'Albania terza, l'Algeria quinta, l'Egitto nono e il Senegal decimo, con un totale di circa 10.000 detenuti. Fonte: DAP (<<http://www.giustizia.it>>, visitato il 18 settembre 2002.).

¹⁴⁵ Consentito dall'art.274, lett.a, c.p.p..

¹⁴⁶ Fonte: DAP (<<http://www.giustizia.it>>, visitato il 18 settembre 2002.).

¹⁴⁷ I dati locali dimostrano anche che gli immigrati presenti nell'Italia centrale e settentrionale hanno un tasso più alto di condanne rispetto agli immigrati residenti al sud. V. M. Barbagli, *Immigrazione e criminalità in Italia*, p. 117.

Le autorità italiane sostengono che l'alto tasso di immigrati detenuti (in particolare gli irregolari) è dovuto «alla circostanza che molti irregolari vengono più agevolmente coinvolti in attività criminali» e insistono sul punto che «non vi può essere alcuna differenza in una sentenza che interessi un cittadino italiano o un non-cittadino per lo stesso reato».¹⁴⁸

Per agevolare la conoscenza dei diritti dei detenuti, il DAP ha finanziato la traduzione nelle lingue maggiormente parlate dagli immigrati di alcune parti del regolamento penitenziario e di testi informativi sui diritti dei carcerati. Il DAP ha anche intrapreso attività di cooperazione con il CIES (una ONG che fornisce mediazione culturale e linguistica e servizi di supporto all'integrazione) con lo scopo di facilitare il processo di integrazione degli stranieri, in particolare degli extracomunitari.¹⁴⁹

Prescrizioni alimentari

In aggiunta ai recenti tentativi di soddisfare le esigenze religiose degli immigrati sul luogo di lavoro (cfr. la sezione 3.1.2), nel 2000 è stato adottato un nuovo regolamento carcerario che contiene anche una nuova disciplina sull'osservanza dei precetti religiosi in carcere. Il decreto afferma che le regole religiose devono essere tenute in considerazione per quanto possibile nella preparazione degli alimenti dei detenuti, che spazi adeguati devono essere messi a disposizione per il culto e la formazione religiosa e che le visite di rappresentanti religiosi devono essere consentite su richiesta del detenuto.¹⁵⁰

Aiuti per l'esercizio della tutela giurisdizionale

Il patrocinio gratuito è disponibile per tutte le persone non abbienti sulla base di una semplice dichiarazione giurata approvata dall'Autorità consolare, senza alcuna discriminazione di fede, razza, sesso o lingua.¹⁵¹ Ciononostante, il rapporto EUMC 2002 sull'Italia afferma che «le tutele garantite dalla legge del 1998 sono poco conosciute tra gli stessi avvocati».¹⁵²

¹⁴⁸ Il Governo italiano sottolinea che non può essere diversamente, stante l'art. 133 c.p., che specifica che «la pena deve essere proporzionata alla gravità del fatto e deve tenere in considerazione la capacità criminale del reo». Rapporto ECRI 2001, osservazioni del Governo italiano, par. 18.

¹⁴⁹ V. le osservazioni del Governo italiano al rapporto ECRI 2001, par. 56.

¹⁵⁰ V. artt. 11, 58, 116 D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230.

¹⁵¹ E' il caso dei non-cittadini, che non possono presentare dichiarazioni fiscali, per i quali viene pertanto richiesto l'intervento dell'Autorità consolare. V. L.217/90 (come modificata dalla L.134/01), cit. in rapporto ECRI 2001, par. 19.

¹⁵² V. EUMC, Anti-discrimination Legislation in EU Member States: A comparison of national anti-discrimination legislation on the grounds of racial or ethnic origin, religion or belief with the Council Directives; Italy, Vienna, 2002, p. 18.

Non vi sono programmi di sussidio legale specifici per i cittadini musulmani o per i membri di minoranze religiose; essi non sono ritenuti necessari, dal momento che l'ordinamento italiano (sia civile che penale e amministrativo) si ispira al principio di laicità.

In ogni caso, in attuazione del diritto di difesa, costituzionalmente sancito, in ogni stato e grado del procedimento,¹⁵³ gli imputati che non parlano la lingua italiana hanno diritto ad un interprete gratuito.¹⁵⁴ Tutti devono essere informati dei propri diritti in una lingua da loro conosciuta e la Corte di Cassazione ha dichiarato che ogni atto giudiziario che non sia stato tradotto nella lingua dell'indagato o dell'imputato deve essere considerato nullo e privo di effetti.¹⁵⁵ Nel processo civile, coloro che non parlano italiano possono essere assistiti da un interprete e il giudice determinerà su quale parte graveranno le spese.¹⁵⁶ Ciononostante l'ufficio italiano della Federazione di Helsinki ha recentemente sottolineato che gli immigrati ricevono ancora un'assistenza legale insufficiente "anche per ragioni linguistiche".¹⁵⁷

Inoltre, come sottolineato dall'ECRI, le autorità italiane hanno intrapreso una serie di programmi intesi a migliorare la condizione degli stranieri in carcere, tra cui l'utilizzo di mediatori culturali, la preparazione del personale carcerario con corsi di lingua, cultura e *background* culturale del detenuto straniero e la predisposizione di iniziative volte a garantire il libero esercizio del culto, oltre al mantenimento di registri, ad opera delle autorità giurisdizionali, per prevenire il maltrattamento dei carcerati.¹⁵⁸

Uno studio recente ha mostrato come negli ultimi dieci anni si sia registrata un'inversione di tendenza nell'attitudine degli avvocati italiani nei confronti dei clienti immigrati.¹⁵⁹ Nei primi anni novanta la difesa degli immigrati veniva ritenuta degradante per il prestigio professionale, ma da allora essa è divenuta una parte sostanziale dell'attività di molti avvocati, ed un numero consistente di giovani avvocati lavora quasi esclusivamente con immigrati.

¹⁵³ V. art. 24, c. 2, Cost.

¹⁵⁴ V. art. 143 c.p.p.

¹⁵⁵ V. osservazioni del Governo italiano al rapporto ECRI, 2001, par. 17, riferite all'art. 111 Cost. e ad una recente sentenza della Corte di Cassazione.

¹⁵⁶ V. art. 11, 122 c.p.c.

¹⁵⁷ International Helsinki Federation, *Annual Report 2002*.

¹⁵⁸ V. ECRI 2001, para.56.

¹⁵⁹ V. M. Cossa, T. Ferrari, I. Osmani, C. Boccazzi Varotto (a cura di), *Giustizia: lingua, ruoli e attori*, IRES, Torino, 2000.

3.2 Protezione contro la violenza motivata dalla razza o dalla religione

L'ordinamento giuridico italiano reprime penalmente ogni violenza o incitazione alla violenza fondate su motivi religiosi, razziali e di origine etnica o nazionale, al pari della diffusione di idee basate sulla superiorità di una razza sull'altra o sull'odio razziale o etnico.¹⁶⁰ Un aumento della pena è previsto per i casi in cui l'incitamento a commettere (o la commissione di) atti di violenza e altri reati abbia una motivazione religiosa, razziale o relativa all'origine etnica o nazionale.¹⁶¹

È inoltre punita la partecipazione in associazioni finalizzate ad incitare la discriminazione razziale o la violenza per le ragioni sopra indicate, con particolare attenzione ai casi in cui ciò avviene in occasione di manifestazioni sportive. Ad esempio, il possesso durante una manifestazione sportiva, di simboli o emblemi razzisti determina il divieto di accedere allo stadio per un determinato periodo.¹⁶²

I pubblici ufficiali delegati ad indagare crimini associativi di carattere razzista o reati commessi per le ragioni che qui ci interessano hanno particolari poteri investigativi con specifico riferimento a perquisizioni e sequestri. I reati qui in esame, inoltre, sono perseguibili d'ufficio.¹⁶³

Occorre sottolineare che ben raramente è possibile raggiungere la prova che l'appartenenza religiosa della vittima sia il reale motivo di tali violenze.¹⁶⁴ Benché l'inversione dell'onere della prova sia possibile nei processi civili, del tutto inaccettabile sarebbe chiamare l'imputato in un processo penale a dimostrare l'assenza di motivazioni razziali poste a fondamento dei reati commessi. Di conseguenza, autorevoli voci in dottrina sottolineano come la tutela penale risulti in molti casi inadeguata.¹⁶⁵

¹⁶⁰ L. 205/93 "misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa" che modifica la precedente L. 654/1975, ratifica delle Convenzioni internazionali sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, in Gazzetta Ufficiale n. 148, 26 giugno 1993.

¹⁶¹ La violenza motivata da odio etnico, religioso o razziale è punita con la reclusione. Il Giudice può anche irrogare sanzioni accessorie, quali lavori socialmente utili, divieto di uscire la sera per non più di un anno, sospensione della patente di guida o di documento di identità valido per l'espatrio, o il divieto di detenere armi o di partecipare ad attività politiche fino a tre anni.

¹⁶² L. 205/93, Art. 2.2. V. anche ECRI 2001, para 11.

¹⁶³ Art. 5 D.L. 26 Aprile 1993 n. 122, come modificato da L. 205/93.

¹⁶⁴ V. le recenti raccomandazioni dell'ECRI contro gli attacchi ai Musulmani in Europa dopo l'11 settembre <http://www.coe.int/T/E/Communication_and_Research/Press/Themes_files/Combating_racism/e_ECRI_Rec5.asp#TopOfPage>, visitato il 18 settembre 2002.

¹⁶⁵ V. per esempio L. Fiorino, *Brevi considerazioni sul reato di incitazione a commettere violenza razziale*, in *Cassazione penale*, 1999, p. 983.

Di fatto, in molti casi questi reati sfuggono alla punizione anche quando sono denunciati.

3.2.1 Violenza da parte di privati

Le statistiche relative agli atti di violenza non sono disaggregate per tipo di reato e non vi sono dati riguardanti il numero di violenze religiosamente o razzialmente motivate. Non vi sono neppure dati che riguardino in particolare i reati commessi contro Musulmani.

Vi sono recentemente state numerose segnalazioni di casi di maltrattamenti e molestie determinati da razzismo avvenuti in Italia, in particolare in occasione di manifestazioni sportive; le osservazioni conclusive del comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale (30 luglio – 17 agosto 2001) esprimono particolare preoccupazione per episodi che si verificano spesso negli stadi durante le partite di calcio¹⁶⁶.

E' diffusa la preoccupazione che atti di razzismo compiuti da individui o organizzazioni non siano adeguatamente puniti.¹⁶⁷ L'ECRI osserva, a tal proposito, che "dovrebbe essere migliorata l'applicazione delle disposizioni che prevedono motivi razzistici quali circostanza aggravante e di quelle relative all'istigazione alla discriminazione razziale e alla violenza per motivi razzistici, etnici, nazionali o religiosi".¹⁶⁸

Solitamente è difficile raggiungere la prova della motivazione razziale o religiosa della violenza. Per esempio, in un caso portato avanti la Corte di Cassazione nel 1998, l'accusa non è riuscita ad ottenere la condanna per violenza razziale.¹⁶⁹ Nella fattispecie, due cittadini italiani furono condannati per aver aggredito un immigrato nord africano: tuttavia i giudici non sono stati in grado di riconoscere con certezza la motivazione razziale che aveva determinato l'aggressione.

Inoltre, rappresentanti di minoranze ed alcuni esperti affermano che molti casi di violenza motivata da ragioni razziali, etniche o religiose non sono denunciati. Gli

¹⁶⁶ CERD A/56/18, par. 312 e 313.

¹⁶⁷ La Federazione Internazionale di Helsinki ha sottolineato nel suo rapporto del 2002 che "I Rom in Italia sono stati frequentemente vittime di violenze per motivi razziali da parte della polizia. Questi abusi della polizia hanno assunto forme diverse, che vanno dai pestaggi in occasione dell'arresto o della detenzione, a sparatorie e confisca illegale di proprietà personali con minaccia di maltrattamenti. Questi episodi sono accomunati dal fatto che tali abusi sono andati totalmente impuniti" (Annual Report 2002)

¹⁶⁸ Rapporto ECRI 2001, par.12.

¹⁶⁹ Cass. Pen., sez. III, 24 novembre 1998, n. 434, *Rivista penale*, 1999, n. 266.

immigrati illegali, che sono l'oggetto più facile della violenza razziale, temono che rivolgersi alla polizia possa portare alla propria espulsione.¹⁷⁰

3.2.2 Violenza da parte di pubblici ufficiali

Vi sono alcune segnalazioni di controlli discriminatori, interrogatori abusivi, maltrattamenti e, nei casi peggiori, violenze contro immigrati commesse da ufficiali di polizia.¹⁷¹ Un rapporto del 2001 di Amnesty International menziona "segnalazioni di pubblici ufficiali che aggrediscono fisicamente dei detenuti" aggiungendo che "nonostante le segnalazioni riguardino casi in cui vittime delle aggressioni sono sia cittadini italiani che stranieri, molte delle vittime erano comunque di origine africana o rom".¹⁷²

Nell'aprile del 2001 tre carabinieri sono stati accusati di aver ucciso un Tunisino a Ladispoli. Testimoni locali hanno riferito di avere visto il tunisino salire su un'auto dei carabinieri: il suo corpo è stato ritrovato mezz'ora più tardi lungo la strada e l'autopsia ha identificato la causa della morte nella frattura del cranio provocata da molteplici percosse. I carabinieri erano sotto inchiesta nell'agosto 2002.¹⁷³

Nel maggio del 2001 un Tunisino si è suicidato in prigione a Potenza; in precedenza si era lamentato di essere stato maltrattato dal personale carcerario e una visita medica aveva rivelato ferite corrispondenti alle sue lamentele. Nel febbraio del 2002 dieci persone appartenenti allo staff medico e carcerario sono state poste sotto inchiesta per avere inflitto gravi danni fisici ed avere falsificato certificati medici.¹⁷⁴

Molti immigrati diffidano delle forze dell'ordine e sono restii a denunciare casi di discriminazione e reati subiti, sia perché dubitano del buon risultato di un'azione legale sia perché temono di essere a loro volta ammessi sotto accusa.

Il CERD ha raccomandato che lo Stato "assicuri che le autorità locali prendano iniziative più decise per prevenire e punire atti di violenza a motivazione razziale contro

¹⁷⁰ M. Merelli e M. G. Ruggerini, *Le paure degli altri, sicurezza e insicurezza urbana nell'esperienza migratoria*, nei working papers pubblicati dalla Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Dipartimento affari sociali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, <<http://www.minwelfare.it>>, visitato il 25 settembre 2002.

¹⁷¹ Rapporto ECRI, 2001, par. 51.

¹⁷² Amnesty International, Annual Report 2001, Italy (<http://www.web.amnesty.org/web/ar2001.nsf/webeurcountries/ITALY>), visitato il 25 settembre 2002.

¹⁷³ Amnesty International Annual Report 2001: Italy, in <<http://www.web.amnesty.org/web/ar2001.nsf/webeurcountries/ITALY>>, visitato il 12 agosto 2002.

¹⁷⁴ Cfr. Amnesty International Annual Report 2001: Italy, in <<http://www.web.amnesty.org/web/ar2001.nsf/webeurcountries/ITALY>>, visitato il 12 agosto 2002.

Rom ed altre persone di origine straniera".¹⁷⁵ L'ECRI ha poi raccomandato al Governo italiano di sviluppare nuove e più incisive misure per prevenire violenze razziali. Nello specifico l'ECRI, ha sottolineato come, tra gli ufficiali di polizia e più in generale nelle forze dell'ordine, sia necessario aumentare la consapevolezza della necessità di contrastare la violenza razziale e la discriminazione, nonché di trovare il modo di convincere le vittime di tali crimini a presentare denuncia.¹⁷⁶

3.3 Diritti delle minoranze

L'Italia possiede un sistema pienamente sviluppato di tutela dei diritti di alcune minoranze riconosciute.¹⁷⁷ Questi gruppi godono di estesi diritti in materia linguistica e scolastica,¹⁷⁸ ivi compreso il diritto di utilizzare la propria lingua nelle scuole,¹⁷⁹ nella comunicazione con le pubbliche autorità e nei *mass-media* della minoranza.¹⁸⁰ Sono anche previste norme atte a garantire la rappresentanza politica di alcune minoranze in certe Regioni.¹⁸¹

Questi diritti non si applicano ai Musulmani e ad altri gruppi che non hanno lo *status* di minoranza riconosciuta. La politica ufficiale del Governo è di promuovere l'integrazione di questi gruppi nella società italiana, pur salvaguardandone l'identità. In tal senso, il decreto legislativo 286/98 incoraggia espressamente lo sviluppo di programmi e politiche di scambio culturale¹⁸² e numerosissimi documenti e progetti ufficiali pro-

¹⁷⁵ Cfr. CERD A/56/18, par. 308.

¹⁷⁶ Cfr. <http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Ecri/1-ECRI/2-Country-by-country_approach/Italy/CBC2-Italy.asp>, visitato il 18 settembre 2002.

¹⁷⁷ Come previsto dall'art.6 Cost., la l. 482/1999 dispone l'adozione di una normativa speciale per la protezione e la promozione della lingua e della cultura delle popolazioni albanesi, catalane, tedesche, greche, slovene e croate, come delle popolazioni che parlano francese, franco-provenzale, friulano, ladino, occitano e sardo. V. rapporto ECRI 2001, par. 6.

¹⁷⁸ L'Italia ha ratificato la maggior parte degli strumenti internazionali per la tutela delle minoranze nel campo educativo, e in particolare il Protocollo Addizionale n. 1 della European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (l. 848/1955), la UN Convention on the Rights of the Child (l. 176/1991) e la Framework Convention for the Protection of National Minorities (l. 302/1997, Art. 13).

¹⁷⁹ Per esempio, nella regione Valle d'Aosta, gli allievi seguono un insegnamento bilingue in francese e italiano: v. art. 39 Statuto Regionale Valle d'Aosta. Nella regione Trentino-Alto Adige, gli allievi possono scegliere se seguire l'insegnamento in italiano o in tedesco: v. art.19 Statuto Regionale Trentino – Alto Adige. Per ulteriori informazioni v. E. Palici di Suni Prat, *Intorno alle minoranze*, Giappichelli, Torino, 1999, pp. 29–50.

¹⁸⁰ Cfr. la legge 482/1999 e E. Palici di Suni Prat, *Intorno alle minoranze*.

¹⁸¹ Cfr. la legge 482/1999 e E. Palici di Suni Prat, *Intorno alle minoranze*.

¹⁸² V. art. 38 d.lgs. 286/98.

muovono e sostengono la multiculturalità e l'interazione con altre culture (in particolare quelle degli immigrati in Italia).

3.3.1 Religione

La Costituzione italiana riconosce il diritto di libertà religiosa a tutti e vieta ogni discriminazione basata sulla religione.¹⁸³ Queste disposizioni costituzionali vengono generalmente rispettate; ogni individuo può professare la propria religione (o nessuna religione) senza incorrere in alcun pregiudizio nel godimento dei propri diritti civili e politici. La libertà di manifestare la propria religione è limitata soltanto quando si giudica che una pratica religiosa costituisca una minaccia all'ordine pubblico o al buon costume.¹⁸⁴ L'esercizio di diritti religiosi collettivi, al contrario, è più problematico.

A tutte le confessioni religiose è riconosciuta «uguale libertà» dalla Costituzione italiana.¹⁸⁵ Ciò non significa, però, che tutte le confessioni siano regolate dalla stessa legge. A parte alcuni diritti collettivi fondamentali (come la libertà di riunione per scopi religiosi, il diritto di costituire associazioni religiose, ecc.), la disciplina legale delle confessioni religiose si fonda largamente su accordi bilaterali con lo Stato. Per esempio un Concordato (1984) regola i rapporti tra la Chiesa cattolica e lo Stato italiano,¹⁸⁶ e vi sono intese tra lo Stato e numerosi gruppi religiosi minoritari.¹⁸⁷

I gruppi religiosi che non hanno concluso alcuna intesa vengono disciplinati dalla legge del 1929 sulle religioni di minoranza¹⁸⁸ o dal diritto comune delle associazioni.¹⁸⁹ Un disegno di legge che sostituisca la legge del 1929 è attualmente in discussione in Parlamento.¹⁹⁰

¹⁸³ V. artt. 19 e 3 Cost.

¹⁸⁴ V. art. 19 Cost.

¹⁸⁵ V. art. 8 Cost.

¹⁸⁶ Il Concordato fu ratificato con legge 25 marzo 1985, n.121, Ratifica ed esecuzione dell'«Accordo», con Protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, con modifiche ai Patti Lateranensi dell'11 febbraio 1929 tra la Repubblica italiana e la Santa Sede.

¹⁸⁷ Intese sono state concluse con i Valdesi, gli Avventisti, i Battisti, i Pentecostali, gli Ebrei e i Luterani. Le intese con i Buddisti e i Testimoni di Geova devono ancora essere approvate dal Parlamento. Il testo delle intese può essere rinvenuto in P. Moneta, *Il codice di diritto ecclesiastico*, Piacenza, La Tribuna, 1999.

¹⁸⁸ Legge 24 giugno 1929, n.1159, Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi.

¹⁸⁹ V., in particolare, artt.14-42 c.c.

¹⁹⁰ [Cfr. Camera dei Deputati, Disegno di legge n. 2531, Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi, presentato il 18 marzo 2002.](#) Il testo di questo progetto di legge si può trovare in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2001/2, pp. 567-75.

Non è stata siglata alcuna intesa tra la comunità musulmana e lo Stato italiano e pertanto i Musulmani non godono dei benefici che derivano da tali accordi. Per esempio, a differenza dei gruppi che hanno firmato una intesa, i Musulmani non possono destinare una quota dell'IRPEF alla propria comunità né dedurre le donazioni alla comunità musulmana dalle proprie tasse, né mandare insegnanti di religione musulmana nelle scuole pubbliche, né astenersi dal lavoro in occasione di feste religiose.¹⁹¹

Osservatori diversi indicano ragioni diverse per la mancanza, sino ad oggi, di una intesa. I fattori comunemente richiamati includono la relativa novità della presenza della comunità musulmana in Italia;¹⁹² l'esiguo numero di Musulmani cittadini italiani; la molteplicità delle istituzioni musulmane che pretendono rappresentare l'intera comunità che vive in Italia (cfr. la sezione 4.2).

Un certo numero di rappresentanti musulmani ha sostenuto che il vero problema non è l'assenza di un accordo con lo Stato ma il sistema di relazioni tra Stato e gruppi religiosi in sé stesso: esso infatti tende ad imporre alla comunità musulmana una omogeneità che non corrisponde alla realtà. La richiesta di condurre negoziati con un unico rappresentante esprime più gli interessi dello Stato che le esigenze delle diverse comunità musulmane e rafforza inoltre lo stereotipo di un islam monolitico¹⁹³.

L'esigenza di una intesa potrebbe diventare meno urgente se fosse data più ampia applicazione alla legislazione già esistente. Questa soluzione costituirebbe una risposta alle domande più pressanti della comunità musulmana e darebbe alle autorità statali il tempo di studiare e dibattere con i rappresentanti musulmani ulteriori misure, quali l'elaborazione di una intesa adeguata e bene accettata ad entrambe le parti.

L'apertura di trattative per la conclusione di un'intesa tra lo Stato e la comunità musulmana non gode di un grande sostegno politico e quindi è improbabile che questo passo sia compiuto in un futuro vicino.¹⁹⁴ Inoltre alcuni ambienti politici, religiosi ed intellettuali italiani si oppongono ad un accordo temendo che esso possa rafforzare lo

¹⁹¹ V. R. Aluffi Beck-Peccoz, *Tempo, lavoro e culto nei paesi musulmani*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 2000.

¹⁹² Comunità più piccole ed ugualmente "nuove" (per esempio i Buddisti) hanno però già firmato un accordo con lo Stato.

¹⁹³ Viene inoltre giudicata incompatibile con la nozione di Stato laico la previsione costituzionale di uno statuto privilegiato per la Chiesa cattolica. Cfr. interviste con rappresentanti musulmani a Milano, Firenze e Roma, 20 aprile – 1 maggio 2002 e tavola rotonda organizzata dall'OSI, Milano, 20 giugno 2002.

¹⁹⁴ Cfr. R. Guolo, "La rappresentanza dell'Islam italiano e la questione delle intese", in S. Ferrari (a cura di), *Musulmani*, p. 67.

status della comunità musulmana in Italia ed includere disposizioni non coerenti con i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano.¹⁹⁵

Moschee

Vi sono pochissime moschee e sale di preghiera in Italia: circa un centinaio per una comunità che conta 700.000 membri¹⁹⁶. La maggior parte dei Musulmani si riunisce e prega in luoghi di culto situati in cantine, garage e appartamenti che spesso sono privi dei più elementari servizi per ospitare incontri cui partecipa un gran numero di persone. Questi incontri di conseguenza hanno sovente suscitato le proteste di coloro che abitano nelle vicinanze.¹⁹⁷

Vi è stata una sensibile opposizione alla destinazione di fondi pubblici per la costruzione di nuove moschee (come a Varese e in altre città del Nord). A Lodi, la decisione dell'amministrazione comunale di sostenere economicamente la costruzione di una moschea ha suscitato la ferma opposizione della Lega Nord, che ha promosso pubbliche manifestazioni contro questo progetto. A Napoli, i progetti per la costruzione di una nuova moschea finanziata con denaro pubblico hanno scatenato controversie e suscitato l'opposizione di parlamentari, esponenti del clero e abitanti.¹⁹⁸ In altri luoghi, come per esempio a Milano, i Musulmani pregano sul marciapiede a causa della insufficienza di spazi attrezzati per il culto.

3.3.2 Lingua

I Musulmani che vivono in Italia non parlano un'unica lingua. Non vi è alcuna disposizione riguardante l'uso di una delle lingue comunemente parlate dagli immigrati musulmani nei rapporti con le autorità pubbliche o sulla segnaletica pubblica; non vi sono restrizioni all'uso privato delle numerose lingue parlate dai Musulmani.

¹⁹⁵ Per ulteriori dettagli su questo dibattito, v. i contributi di Renzo Guolo e Giuseppe Casuscelli in Silvio Ferrari (a cura di), *Musulmani in Italia*, Bologna.

¹⁹⁶ Queste cifre sono emerse nel corso di incontri con il prof. El Sheikh dell'Università di Firenze, il prof. Allievi dell'Università di Padova, l'ambasciatore Scialoja del Centro islamico di Roma e Moustafa El Ayoubi del periodico *Confronti* di Roma.

¹⁹⁷ V. Mustafa El Ayoubi, "Questa moschea non s'ha da fare", in *Confronti*, febbraio 2002, pp. 36–37. Altri dati, unitamente all'esposizione del quadro normativo del problema, possono essere rinvenuti in Raffaele Botta, "Diritto alla moschea tra intesa islamica e legislazione regionale sull'edilizia di culto", in Silvio Ferrari (a cura di), *Musulmani in Italia*, pp. 109–130.

¹⁹⁸ V. D. Williams, "Public Funding for new mosque splits Naples", *International Herald Tribune*, 13 maggio 2002, p. 7.

Le autorità pubbliche, di regola, comunicano in italiano¹⁹⁹ ma spesso divulgano informazioni in lingue straniere parlate dagli immigrati (principalmente inglese, francese, arabo, albanese, spagnolo, romeno e cinese). Agli impiegati pubblici e ai pubblici ufficiali che lavorano in uffici che hanno rapporti con la comunità immigrata (come il corpo dei vigili urbani) viene richiesto di frequentare lezioni e corsi di aggiornamento sul *background* culturale degli immigrati; essi possono scegliere di frequentare anche corsi di lingua volti a facilitare la comunicazione con gli stranieri.

Non vi sono restrizioni all'uso delle varie lingue parlate dalla comunità musulmana nè all'uso di nomi e cognomi musulmani, anche se quelli scritti in arabo o in altri alfabeti non latini devono essere traslitterati, dal momento che l'anagrafe utilizza esclusivamente i caratteri dell'alfabeto latino.

Non vi è segnaletica pubblica nelle lingue parlate dagli immigrati.²⁰⁰ Ciononostante, nei quartieri a più alta densità di immigrati, è comune incontrare cartelli in lingue diverse, soprattutto per pubblicizzare prodotti specifici, come la carne *halal*.

3.3.3 Istruzione

Gli immigrati Musulmani parlano le diverse lingue dei propri Paesi d'origine: le più comuni sono le lingue "neo-arabe", che differiscono notevolmente dall'arabo classico e letterario. Non esiste istruzione pubblica in arabo per Musulmani (nè altre lingue per altri gruppi di immigrati).²⁰¹ Non vi sono dati relativi alla richiesta di istruzione pubblica in arabo o in altre lingue parlate dai Musulmani e non è stato intrapreso alcun programma per sviluppare iniziative in questo settore.

Istruzione religiosa

Secondo il dettato della Carta costituzionale, il sistema scolastico italiano non prevede finanziamenti pubblici speciali per istituti scolastici religiosi.²⁰² Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo Stato, qualora garantiscano ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali e rispettino le disposizioni relative al curriculum scolastico.²⁰³ Le scuole

¹⁹⁹ Il diritto di usare la lingua materna nei rapporti con le autorità pubbliche, riconosciuto ad alcune minoranza storiche, è disciplinato dalla l. 482/1999.

²⁰⁰ Il diritto di affiggere insegne nella lingua della minoranza è riconosciuto ad alcune minoranza storiche secondo quanto disposto dalla l. 482/1999.

²⁰¹ L'arabo è insegnato in un certo numero di Università italiane, insieme ad altre lingue parlate dai Musulmani.

²⁰² V. artt. 7, 8, 33 e 34 Cost.

²⁰³ V. art. 33, c. 3-4, Cost.

private, incluse quelle ad ispirazione religiosa, possono ricevere finanziamenti pubblici diretti o indiretti, sovente attraverso il canale regionale.²⁰⁴ Le numerose scuole private cattoliche presenti in Italia operano sulla base di queste disposizioni.

Non si è a conoscenza di alcuna scuola musulmana legalmente riconosciuta.²⁰⁵ Alcuni rappresentanti musulmani sostengono che, in quanto minoranza non riconosciuta, vi è un'oggettiva situazione di svantaggio nell'ottenere finanziamenti statali per creare e gestire un proprio sistema di istruzione.²⁰⁶

Il curriculum scolastico prevede l'istruzione religiosa cattolica nelle scuole pubbliche ma ogni studente ha il diritto di frequentare o non frequentare queste lezioni.²⁰⁷ Non esistono corsi di religione islamica nelle scuole, anche se richieste in tal senso sono state formulate da rappresentanti e genitori musulmani.²⁰⁸

Il problema dell'insegnamento della religione è destinato ad acquistare importanza con il progressivo aumento degli studenti musulmani nelle scuole pubbliche: le autorità scolastiche dovranno far fronte ad una forte domanda di inserire alcune ore di insegnamento della religione musulmana nel calendario scolastico, secondo le modalità già utilizzate per altri gruppi religiosi (e probabilmente anche qualche forma di insegnamento dell'arabo come lingua straniera, come è avvenuto per altre comunità musulmane nei paesi dell'Unione Europea). Fino ad ora non sono state prese iniziative in tal senso.

²⁰⁴ Per una descrizione di queste fonti di finanziamento cfr. A. Ferrari, *Libertà scolastiche e laicità dello Stato in Italia e Francia*, Torino, Giappichelli, 2002, sez. III, cap. 1.

²⁰⁵ In occasione di alcune interpellanze parlamentari, è stata sollevata la questione di una scuola musulmana "illegale" a Cremona, aperta in condizioni di grande precarietà. Alfredo Mantovano, Sottosegretario agli Interni, ha reso noto che circa 30 alunni, di età scolare e pre-scolare, frequentavano questa scuola per ottenere un certificato riconosciuto dalle autorità consolari di alcuni paesi stranieri (ma non dal Ministero dell'Istruzione italiano). Cfr. Camera dei Deputati, Resoconto stenografico dell'Assemblea, seduta n. 98, 14 febbraio 2002, p. 58, in <http://www.camera.it/_dati/leg14/lavori/stenografici/sed098/s230>, visitato il 18 settembre 2002. Alcuni Paesi musulmani hanno istituito proprie scuole in Italia: esiste per esempio una scuola egiziana a Milano e una tunisina a Mazara del Vallo, oltre a due scuole libiche a Roma.

²⁰⁶ Intervista con il prof. Salem El Sheikh, Firenze, 26 aprile 2002; interviste con rappresentanti musulmani a Roma, 28 aprile – 1 maggio 2002.

²⁰⁷ Un numero significativo di studenti cattolici e non cattolici ha scelto di non frequentare l' "ora di religione". Ma alcuni rappresentanti musulmani hanno mostrato insoddisfazione per questo sistema, poiché gli studenti che scelgono di non frequentare l'insegnamento della religione cattolica sono abbandonati a se stessi nel periodo in cui i loro compagni assistono all' "ora di religione". Cfr. interviste con rappresentanti musulmani a Milano, Firenze e Roma, aprile–maggio 2002.

²⁰⁸ Cfr. interviste con rappresentanti musulmani a Milano, Firenze e Roma, 16 aprile – 1 maggio 2002. In assenza di una intesa, l'insegnamento della religione musulmana (come quello di altre religioni) può essere impartito nel contesto delle "attività culturali" previste dalla legge 517/1977.

Le minoranze a scuola

Il sistema statale di istruzione non mira a sviluppare un'educazione differenziata per i gruppi minoritari che non siano storicamente presenti in Italia.²⁰⁹

Per i gruppi non attualmente riconosciuti come minoranze, il Governo ha concentrato l'attenzione sulla promozione della loro integrazione nella società italiana e sullo sviluppo della cultura e dell'identità della minoranza nel quadro del sistema scolastico statale.²¹⁰ La prima circolare in materia, la C.M.P.I. 301/89 («sull'inserimento degli stranieri nella scuola dell'obbligo») intendeva, anzitutto, promuovere il diritto allo studio, mentre la seconda, la C.M.P.I. 205/90 («Scuola dell'obbligo per gli studenti stranieri. Educazione interculturale»), ha introdotto i concetti di «educazione interculturale» e «mediazione» per la promozione di una società multiculturale.²¹¹ Qualche anno più tardi, la C.M.P.I. 122/92 ha riaffermato l'importanza dell'istruzione per l'integrazione degli immigrati. Nel 1994, la C.M.P.I. 73/94 («Dialogo interculturale e coesistenza democratica. L'impegno progettuale della scuola») ha introdotto concetti come «clima relazionale» e «attivazione del dialogo». Il decreto del Presidente della Repubblica 275/99, propugnando l'autonomia scolastica, ha concesso alle scuole una certa libertà nell'organizzazione di attività curriculari ed extracurriculari offerte agli studenti.²¹²

Molti enti pubblici²¹³ ed istituzioni private²¹⁴ ricevono sussidi statali per perseguire tali fini. Gli sforzi governativi sono sostenuti dal lavoro di organizzazioni private (principalmente organizzazioni assistenziali cattoliche) e ONG, che offrono un'ampia gamma di corsi di

²⁰⁹ Per un approccio specifico alla cultura musulmana e araba v. L. Operti (a cura di), *Cultura araba e società multietnica. Per un'educazione multiculturale*, Irrsae Piemonte, Bollati Boringhieri, Torino, 1998; I. Sigillino, *L'Islam nella scuola*, Franco Angeli, Milano, 1999.

²¹⁰ V. E. Besozzi, «Insegnare in una società multietnica: tra accoglienza, indifferenza e rifiuto», in G. Giovannini (a cura di), *Allievi in classe stranieri in città. Una ricerca sugli insegnanti di scuola elementare di fronte all'immigrazione*, Ismu, Franco Angeli, Milano, 1998; E. Camilletti e A. Castelnovo, *L'identità multicolore. I codici di comunicazione interculturale nella scuola dell'infanzia*, Franco Angeli, Milano, 1994; F. Poletti, *L'educazione interculturale*, La Nuova Italia, Firenze, 1992; G. Tassinari e altri (a cura di), *Scuole e società multiculturale*, La Nuova Italia, Firenze, 1992; G. Zincone (a cura di), *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*.

²¹¹ V. Ministero della Pubblica Istruzione, *Migrazioni e società multiculturale: il ruolo della scuola*, Seminario di Punta Ala, 5-7 dicembre 1991.

²¹² V. D. Demetrio e G. Favaro, *Immigrazione e pedagogia interculturale*, La Nuova Italia, Firenze, 1992.

²¹³ Per es. il Comitato per i Minori Stranieri; la Commissione per le Politiche di Integrazione; la Consulta per i Problemi degli Immigrati Stranieri e delle loro Famiglie.

²¹⁴ Per es., la Fondazione per le Iniziative e lo Studio sulla Multietnicità (ISMU) di Milano e il Centro Informazione Documentazione Inserimento Scolastico Stranieri (CIDISS) di Torino.

alfabetizzazione e lingua italiana²¹⁵ per facilitare l'ingresso dei minori stranieri nel sistema di pubblica istruzione italiano.²¹⁶ Però sono poche le organizzazioni musulmane che operano in questo settore e alcuni rappresentanti della comunità musulmana sostengono che nelle scuole manca ancora un approccio realmente interculturale, mentre sarebbe importante assicurare una presentazione più accurata ed articolata dell'Islam nei testi scolastici.²¹⁷

Il Governo ha anche sostenuto l'impiego di mediatori culturali e linguistici per promuovere l'integrazione dei minori stranieri (cfr. la sezione 3.1.1).

3.3.4 Media

La piena libertà di espressione è garantita sia dalle norme internazionali vigenti in Italia²¹⁸ sia dalla legislazione interna.²¹⁹ I tribunali hanno costantemente applicato il principio secondo cui la libertà di espressione è un diritto da attribuirsi a chiunque, a prescindere dall'origine etnica.²²⁰

Nell'ultimo decennio, numerose pubblicazioni concernenti l'Islam hanno visto la luce in Italia.²²¹ Un certo numero si rivolgono a specifici gruppi o istituzioni e sono pertanto stampate in funzione di una circolazione meramente interna. Altre pubblicazioni pe-

²¹⁵ V. G. Favaro (a cura di), *Imparare l'italiano. Alunni stranieri e apprendimento della seconda lingua*, Guerini Associati, Milano, 1999; A. Tosi, *Dalla madrelingua all'italiano*, La Nuova Italia, Firenze, 1995.

²¹⁶ V. G. Favaro, "Per una politica della formazione dei migranti. L'alfabetizzazione e l'istruzione degli adulti e l'inserimento scolastico dei minori", in E. Granaglia and M. Magnaghi (a cura di), *Immigrazione: quali politiche pubbliche*, Franco Angeli, Milano, 1993.

²¹⁷ Intervista con il prof. Salem El Sheikh, Firenze, 26 aprile 2002 e interviste con rappresentanti musulmani, Roma 28 aprile – 1 maggio 2002.

²¹⁸ CEDU, Art. 10. Gazz.Uff. n. 221, 24 Settembre 1955.

²¹⁹ Una visione d'insieme sulla disciplina vigente in Italia in materia di media è a disposizione nel sito del Comune di Bologna: cfr. A. Lallini, E. Fronza, *Libertà di stampa e discriminazione razziale* <<http://www2.comune.bologna.it/bologna/immigra/ar/liberta.htm>>, visitato il 18 settembre 2002.

²²⁰ Art. 21 Cost. In un'importante decisione il tribunale di Milano ha stabilito che la libertà di espressione di cui all'art. 21 Cost. debba essere assicurata ad ogni essere umano secondo le disposizioni attualmente vigenti, ed in particolare con riferimento al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. Cfr. *Diritto, informazione e informatica*, 1992, p. 856.

²²¹ V. D. Filesi, «La comunicazione musulmana in Italia», in Roberto Gritti – Magdi Allam (a cura di), *Islam, Italia*, pp. 150–151.

riodiche sono prodotte ad ampia tiratura e destinate alla diffusione su tutto il territorio italiano.²²² Solitamente queste pubblicazioni non ricevono finanziamenti statali.

In molti casi la lingua utilizzata è l'italiano. Vi sono tuttavia alcuni periodici in arabo o in altre lingue riconducibili ai principali Stati musulmani. In Italia operano anche diversi editori specializzati in pubblicazioni sull'Islam.²²³

A causa dei costi di pubblicazione relativamente contenuti e del crescente numero di utenti, internet va acquistando sempre maggiore importanza quale mezzo di comunicazione e di diffusione di idee. La cultura ed il credo musulmano sono ben rappresentati nel web, sia per mezzo di siti registrati e gestiti in Italia sia per mezzo di domini collocati altrove. Uno studio recente ha identificato quindici siti web musulmani.²²⁴

I promotori dei siti sono generalmente associazioni culturali o centri religiosi,²²⁵ ma spesso assistenza religiosa ed informazioni sull'esercizio del culto sono fornite direttamente da siti appartenenti alle ambasciate di Stati musulmani, come, ad esempio, il sito dell'ambasciata saudita.²²⁶

Le emittenti radiotelevisive pubbliche non contemplano, allo stato attuale, una programmazione regolare curata da rappresentanti di comunità musulmane;²²⁷ lo stesso

²²² I più importanti esempi: *Il Messaggero dell'Islam*, edito dal Centro Islamico di Milano e Lombardia; *Islamica*, edito dalla Lega Musulmana in Italia (due numeri sono disponibili al sito <http://www.lega-musulmana.it/Rivista_Islamica/Islamica1/Islamica.html> e <http://www.lega-musulmana.it/Rivista_Islamica/Islamica2/Islamica.html>, (visitati il 18 settembre 2002). V. anche *Assadakah* (<<http://www.assadakah.it>>, visitato il 18 settembre 2002), di proprietà della Lega Araba e pubblicato mensilmente dal Centro Italiano-Arabo e Mediterraneo di Roma. Per un esempio di pubblicazione in rapido sviluppo v. *Il puro Islam* (<<http://digilander.iol.it/ahlalibait/ilpuroislam-menu1.htm>>, visitato il 18 settembre 2002) edito dall'associazione sciita *Ahl al Bait* di Napoli.

²²³ Istituto culturale islamico romano (I.C.I.R.), Roma, specializzato in diritto islamico e pubblicazioni religiose, che spesso critica e mette in discussione altri credi, in particolare la religione cristiana; Centro editoriale studi islamici in Italia (C.E.S.I.), Roma, pubblica libri sulla lingua araba e su profezie religiose; Società Italiana Testi Islamici (S.I.T.I.) Trieste, specializzata in letteratura musulmana classica. Ulteriori indicazioni in D. Filesi *La comunicazione*, pp. 150-51.

²²⁴ V. Cristina Sebastiani, «Lo spazio di internet», in Innocenzo Sigillino, *I media*, pp. 14-50.

²²⁵ V. ad esempio *Unione delle Comunità e Organizzazioni Islamiche in Italia (U.C.O.I.I.)*, <<http://www.islam-ucioi.it>>, (visitato il 18 settembre 2002); Associazione islamica *Ahl al Bait* (<<http://www.shia-islam.org>>, visitato il 18 settembre 2002); Lega Musulmana mondiale- Italia (<<http://www.lega-musulmana.it>>, visitato il 18 settembre 2002); Centro Islamico di Milano e della Lombardia (<<http://www.islam.it>>, visitato il 18 settembre 2002).

²²⁶ <<http://www.arabia-saudita/ambasciata.it>>, visitato il 18 settembre 2002.

²²⁷ Al contrario, la Chiesa cattolica e altre confessioni religiose hanno regolarmente accesso ai mass media.

si può dire a proposito delle emittenti private a diffusione nazionale. Comunità ed organizzazioni musulmane hanno accesso a radio ed a televisioni locali, nell'ambito delle quali mandano in onda propri programmi.²²⁸

3.3.5 Partecipazione alla vita pubblica

La grande maggioranza dei Musulmani residenti in Italia non possiede la cittadinanza italiana e pertanto non può partecipare pienamente alla vita politica del Paese.

Diversi studiosi criticano con decisione la disciplina vigente in materia di cittadinanza, basata sul principio dello *jus sanguinis*,²²⁹ considerato anacronistico ed adeguato ad un paese origine di emigrazione e non meta di consistenti flussi migratori.²³⁰ Mentre il T.U. 286/ 98 è chiaramente orientato a favorire un processo migratorio regolamentato, la vigente legge in materia di cittadinanza sembra restringere la possibilità per gli immigrati di diventare cittadini italiani, penalizzando di fatto i residenti in pianta stabile.²³¹

Pertanto, mentre l'acquisto della cittadinanza italiana dovrebbe rappresentare il momento conclusivo dell'esperienza migratoria, alcuni recenti studi hanno evidenziato un andamento in senso contrario:²³² il numero di nuovi cittadini italiani, infatti, non aumenta proporzionalmente al numero dei nuovi immigrati residenti.

In base alle disposizioni vigenti, la naturalizzazione richiede dieci anni di ininterrotta residenza in Italia. Al termine di tale periodo non è previsto alcun test di conoscenza della lingua italiana. I bambini nati in Italia da genitori non italiani possono ottenere la cittadinanza al compimento del diciottesimo anno d'età, per effetto di una dichiarazione, a condizione che essi siano sempre stati residenti in Italia.²³³

²²⁸ Cfr. D. Filesi, *La comunicazione*, pp. 157–159. Anche queste trasmissioni non godono di finanziamenti pubblici.

²²⁹ L. 91/1992, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 38 15 febbraio 1992.

²³⁰ “Riformare la legge sulla cittadinanza”, Roma, 22 febbraio 1999, in <<http://www.minwelfare.it>, visitato il 25 settembre 2002.

²³¹ V. anche rapporto ECRI 2001.

²³² Caritas, *Dossier statistico immigrazione*. Secondo ulteriori ricerche condotte dalla Caritas, nel 1999, gli immigrati algerini, tunisini e marocchini erano il 18,7 % del totale degli immigrati in Italia, mentre quelli che avevano ottenuto la cittadinanza costituivano solo il 12,5% di tutti gli stranieri diventati cittadini italiani. Questi dati sembrano indicare che gli immigranti nordafricani sono sotto-rappresentati tra gli immigrati divenuti cittadini. Cfr. Caritas, *Maghreb: Demografia, sviluppo e migrazioni*, Ottobre 2000, p. 25.

²³³ I bambini con almeno un genitore italiano o che non ottengono automaticamente la cittadinanza dei genitori all'atto della nascita, diventano cittadini italiani prima del raggiungimento della maggiore età. V. rapporto ECRI 2001, para 7.

Il T.U. 286/98 garantisce a tutti gli stranieri regolarmente residenti il diritto di votare alle elezioni amministrative, ma tale diritto non ha potuto ancora essere esercitato poiché mancano le disposizioni regolamentari che disciplinano la partecipazione degli stranieri alle elezioni. Di conseguenza gli stranieri in possesso di un regolare permesso di soggiorno non partecipano alle elezioni locali.²³⁴

In alcune città gli immigrati hanno potuto votare per l'elezione di consiglieri municipali aggiunti o membri di organismi consultivi locali che hanno il compito di occuparsi di questioni legate all'immigrazione. In ogni caso, la modesta conoscenza da parte degli immigrati dei propri diritti elettorali ha determinato una scarsissima affluenza in occasione delle prime consultazioni elettorali su scala locale svoltesi dopo il 1998.²³⁵

La rappresentanza dei Musulmani nel settore pubblico è minima.

4. ISTITUZIONI PER LA PROTEZIONE DELLE MINORANZE

4.1 Enti pubblici

In base alla direttiva 2000/43/EC, il Governo è stato delegato dal Parlamento ad istituire entro il 2003 un ufficio, all'interno del Dipartimento per le pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, per assicurare un costante monitoraggio sull'effettiva applicazione del principio di pari trattamento.²³⁶

Come previsto dalla direttiva, l'ufficio dovrà avere i poteri necessari per fornire autonomamente assistenza alle vittime di discriminazioni nell'ambito di procedimenti giudiziari o amministrativi, nonché per condurre indagini indipendenti in caso di segnalazione di episodi di razzismo.

Inoltre, compito fondamentale dell'ufficio sarà promuovere l'adozione da parte di altre istituzioni pubbliche di speciali misure al fine di eliminare trattamenti discriminatori per motivi razziali o etnici o, almeno, di limitarne le conseguenze. Esso avrà inoltre la responsabilità di informare il Governo e gli altri poteri pubblici a proposito dei mezzi

²³⁴ La legge 286/98 fa riferimento allo *Strasbourg Agreement on the Participation of Immigrants in Public Life*, 5 February 1992, Chapter 3, che regola il diritto di voto dei non cittadini. All'atto della firma di questo accordo, l'Italia ha manifestato una riserva su questo punto in particolare.

²³⁵ V. G. Zincone, *Representation and right to vote*, in *Political participation and political representation of immigrants in Europe*, Atti del convegno, Roma, 22 giugno 1999, in <<http://www.minwelfare.it>>, visitato il 25 settembre 2002.

²³⁶ Art. 29 l. n. 39/02 in *Suppl. ord. N. 54/L alla Gazzetta Ufficiale del 26 marzo 2002 n. 72*. Dettagli e commenti in *Guida al diritto*, n. 14, 13 aprile 2002.

ritenuti più efficaci per l'attuazione delle leggi e dei regolamenti già esistenti e di inoltre informative circa le disposizioni in vigore sulla parità di trattamento. Per facilitare l'adempimento di questi compiti, l'ufficio potrà collaborare con esperti esterni provenienti da altri rami dell'amministrazione pubblica, con professionisti o consulenti, a seconda delle necessità concrete.

Alcuni esperti hanno posto in dubbio l'indipendenza di questo organismo, in ragione dei criteri seguiti nella nomina dei suoi membri.²³⁷

Integrazione degli immigrati

La politica ufficiale del Governo è di promuovere l'integrazione degli immigrati nella società italiana. Di conseguenza il decreto legislativo 286/98 incoraggia espressamente lo sviluppo di programmi e politiche di scambio culturale.²³⁸ Questa legge ha anche previsto l'istituzione di diversi organismi pubblici incaricati di facilitare l'integrazione degli immigrati.

Tra questi va ricordata la Commissione per l'integrazione degli immigrati, un organo consultivo incaricato di informare il Governo sullo sviluppo e sull'attuazione delle politiche di integrazione, comunicazione interculturale ed antirazzismo.²³⁹ La Commissione era composta da esperti in immigrazione provenienti dal mondo accademico e da rappresentanti di amministrazioni pubbliche impiegate nell'attuazione delle politiche di integrazione. Un certo numero di rappresentanti delle organizzazioni musulmane ne erano membri. La Commissione presentava al Parlamento un rapporto annuale sullo stato di attuazione delle politiche di integrazione, elaborava proposte per lo sviluppo di tali politiche e rispondeva ai quesiti via via presentati dal Governo sulle materie di sua competenza. Gli elaborati della Commissione, alcuni dei quali riguardano direttamente la comunità musulmana,²⁴⁰ sono disponibili sul sito della Commissione,²⁴¹ la quale, tra l'altro, ha pubblicato il "Decalogo contro il razzismo", dieci regole e principi generali contro il razzismo.²⁴²

²³⁷ Intervista con Chiara Favilli, giurista, Arezzo, 24 aprile 2002. Cfr. inoltre tavola rotonda promossa dall'OSI, Milano 20 giugno 2002.

²³⁸ V. art. 38 d.lgs. 286/98.

²³⁹ T.U. 286/98, Art. 46.

²⁴⁰ Ad esempio, a proposito della percezione dell'Islam da parte dei media, cfr. G. Soravia, L'immagine dell'Islam nei media italiani, in <<http://www.minwelfare.it>>, visitato il 25 settembre 2002.

²⁴¹ Cfr. <<http://www.minwelfare.it>>, visitato il 25 settembre 2002.

²⁴² Cfr. <<http://www.minwelfare.it>>, visitato il 25 settembre 2002.

L'ECRI ha espresso compiacimento per l'istituzione della Commissione ed ha incoraggiato il Governo italiano a continuare a sostenerne le attività ed a lavorare per l'attuazione delle raccomandazioni formulate nei suoi rapporti annuali.²⁴³ Questa commissione però è stata sciolta il 6 luglio 2001 e da allora non è più stata ricostituita.

L'Unità di coordinamento nazionale per le politiche locali in materia di integrazione sociale di cittadini stranieri è stata anch'essa istituita dal T.U. 286/98; essa è collocata presso il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL).²⁴⁴ I principali compiti di tale istituzione sono lo studio di iniziative ed esperienze a livello locale connesse all'integrazione sociale degli stranieri, nonché l'identificazione e la promozione di pratiche utili in tale settore. L'Unità è composta da rappresentanti delle amministrazioni locali (comunali, provinciali e regionali), dei sindacati e dei datori di lavoro, di associazioni impegnate nei problemi legati all'immigrazione e di associazioni di immigrati.

Il Dipartimento delle libertà civili e dell'immigrazione

La recente riorganizzazione del Ministero dell'Interno ha determinato l'istituzione di un Dipartimento Generale del Servizio Civile, avente il compito di promuovere e sostenere le attività dei Consigli territoriali per l'immigrazione, a loro volta istituiti presso ogni prefettura; i Consigli territoriali collaborano con le istituzioni locali nell'affrontare diversi problemi connessi all'immigrazione.²⁴⁵

Sempre nell'ambito del Ministero degli Interni, il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione include alcuni uffici impegnati con diverse comunità residenti.

Organismi governativi che si occupano di minoranze religiose

Il Governo è l'organo incaricato di stipulare le intese con i gruppi religiosi. In questo compito è assistito da due commissioni tecniche, una composta da esperti in materia di relazioni tra Stato e confessioni religiose, l'altra da rappresentanti dei Ministeri coinvolti nella conclusione di un accordo. I negoziati sono condotti da questa seconda commissione con i rappresentanti di ciascun gruppo religioso che intende concludere un'intesa.

Amministrazioni locali

Oltre alle attività del Governo a livello nazionale, i poteri locali, ad ogni livello, sono costantemente attivi nel cercare di facilitare l'integrazione degli immigrati.

²⁴³ Cfr. rapporto ECRI 2001, par. 21.

²⁴⁴ Art. 42.3.

²⁴⁵ See <http://www.interno.it/sezioni/organizzazione/dipartimenti/s_00000218>, visitato il 18 settembre 2002.

Molte amministrazioni locali forniscono agli immigrati consulenze gratuite ed altri servizi. Torino e Bologna sono tra i migliori esempi di amministrazioni comunali profondamente impegnate nelle questioni che riguardano l'immigrazione e che assicurano un gran numero di servizi agli immigrati,²⁴⁶ comprese consulenze in materia di lavoro, assistenza nell'accesso a beni e servizi di prima necessità quali casa, assistenza medica e lezioni di italiano.

Gran parte delle informazioni a disposizione degli immigrati sono diffuse tramite gli Uffici stranieri istituiti presso ogni amministrazione locale, regionale o statale. Questi uffici fungono da centro di interazione tra le comunità residenti e le autorità pubbliche; organizzano eventi e campagne informative per garantire agli immigrati una maggiore consapevolezza dei propri diritti e doveri.

4.2 Società civile

Gli sforzi dei pubblici poteri sia a livello nazionale che a livello locale per facilitare l'integrazione degli immigrati, siano essi o meno musulmani, sono accompagnati dalle attività di un gran numero di associazioni appartenenti alla società civile. In molti casi tali associazioni sono nelle condizioni migliori per fornire immediata ed efficace soluzione ai problemi concreti che interessano gli immigrati.²⁴⁷

La cooperazione tra poteri pubblici e società civile è continua ed efficace, specialmente nell'offerta di servizi agli immigrati. In particolare al livello locale, non è raro che amministrazioni ed associazioni collaborino per facilitare il processo di integrazione. Tale fenomeno è favorito dal fatto che gli operatori privati che presentano determinate caratteristiche possono attingere a finanziamenti pubblici. Ad esempio, a Torino, la Provincia coordina e finanzia il Progetto Atlante – un network di organismi pubblici e privati che collaborano per fornire servizi agli immigrati. Anche il Comune di Firenze, tra altri, offre un servizio di coordinamento e finanziamento per enti privati a sostegno degli immigrati.²⁴⁸

²⁴⁶ <<http://www2.comune.bologna.it/bologna/immigra/servimm.htm>>;
<<http://www.comune.torino.it/stranieri-nomadi/stranieri.htm>>, visitati il 18 settembre 2002.

²⁴⁷ A mero titolo di esempio, con riferimento al delicato problema della casa, si segnala l'attività della Cooperativa la Casa di Verona (<<http://www.cestim.net/cooplacasa.htm>>, visitato il 18 settembre 2002).

²⁴⁸ Per informazioni sulla situazione in Torino v.
<<http://www.provincia.torino.it/xatlante/index.htm>>; a proposito di Firenze:
<http://www.comune.firenze.it/servizi_pubblici/stranieri/meetingpoint.htm> (siti visitati il 18 settembre 2002).

Inoltre, è il caso di osservare come, spesso, organismi governativi si rivolgano ad esperti provenienti dalla società civile per svolgere ricerche, studi e formulare raccomandazioni concernenti lo sviluppo delle politiche di integrazione.

Numerose associazioni, enti e fondazioni sono gestite dalla Chiesa cattolica²⁴⁹ o dai sindacati; altre invece sono indipendenti. Tutte queste organizzazioni forniscono numerosi servizi al fine di migliorare il grado di integrazione e la qualità di vita degli immigrati e di altri gruppi vulnerabili.

Alcuni esperti hanno però rilevato come, nonostante l'attività di queste associazioni, la società civile in quanto tale non sia unita nel combattere la discriminazione e l'esclusione contro, tra gli altri, i Musulmani.²⁵⁰

Organizzazioni musulmane

Alcune organizzazioni musulmane hanno progressivamente acquistato importanza nel manifestare le richieste e le preoccupazioni della loro comunità. I Musulmani che si identificano in primo luogo come membri di una comunità religiosa hanno avanzato domande relative alla pratica religiosa. A livello locale hanno chiesto permessi per aprire moschee; a livello nazionale hanno cercato di concludere un'intesa con lo Stato, in linea con quanto già avvenuto per altri (e più piccoli) gruppi religiosi.²⁵¹

La più numerosa organizzazione musulmana è l'UCOII (Unione delle comunità e organizzazioni islamiche in Italia), una federazione di circa 50 moschee sparse in tutto il Paese. L'UCOII si inserisce in un network europeo e sostiene una "fraternità musulmana internazionale". Esse ha domandato al Parlamento europeo di essere riconosciuta come minoranza confessionale che sostiene una "integrazione a livello non individuale ma collettivo".²⁵²

Il Centro culturale islamico d'Italia si trova a Roma. Questo Centro ha svolto un ruolo di primo piano nella costruzione della principale moschea italiana. Il suo consiglio di amministrazione è costituito in larga misura dagli ambasciatori in Italia degli Stati

²⁴⁹ La Caritas è una delle principali organizzazioni cattoliche attive nel fornire assistenza agli immigrati. V. <<http://www.caritas.it>>.

²⁵⁰ Intervista con Chiara Favilli, giurista, Arezzo, 24 aprile 2002. Cfr. inoltre tavola rotonda promossa dall'OSI, Milano 20 giugno 2002.

²⁵¹ Tra il 1990 ed il 1996 sono state avanzate quattro richieste di intesa da parte di quattro diverse organizzazioni musulmane. Queste richieste non hanno però determinato l'apertura di un negoziato. Su di esse cfr. *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1996/1, pp. 287–303. Il testo dei progetti di intesa redatti dalle organizzazioni musulmane si trova in A. Cilardo, *Il diritto islamico ed il sistema giuridico italiano*, Napoli, ESI, 2002, pp. 305–347.

²⁵² Per altre informazioni cfr. Vaifra Palanca, Guida al pianeta immigrazione, Roma, Editori Riuniti, 1999, p. 105 ss.

musulmani. Oltre a rappresentare un punto di riferimento spirituale e sociale, il Centro svolge un ruolo importante a livello educativo, organizzando corsi di lingua araba e di religione musulmana; possiede inoltre un'ampia biblioteca di testi di storia e cultura islamica e di storia contemporanea.

L'Associazione Musulmani Italiani e la COREIS (Comunità religiosa islamica italiana) sono organizzazioni più piccole, cui aderiscono soprattutto cittadini italiani convertiti all'Islam; entrambe si sono impegnate a mantenere una linea non fondamentalistica, nel caso in cui lo Stato concluda con esse un'intesa. Queste organizzazioni si autofinanziano e promuovono attivamente l'interculturalità e la tolleranza.

Queste organizzazioni sono in concorrenza l'una con l'altra e con altre organizzazioni ancora per assicurare la rappresentanza dell'intera comunità musulmana.

Vi è anche un certo numero di gruppi indipendenti con base in moschee locali: essi non rivendicano alcuna rappresentatività a livello nazionale né si sono uniti alle organizzazioni più importanti.

Il problema della rappresentatività è indicato come un passaggio fondamentale per spiegare l'assenza di un'intesa tra la comunità musulmana e lo Stato italiano. Se lo Stato dovesse riconoscere uno di questi gruppi come rappresentante dell'intera comunità, con potere di nominare imam, di amministrare il denaro devoluto ai gruppi religiosi, ecc., gli altri gruppi potrebbero rifiutare di accettarne la leadership. Inoltre, a differenza di altri paesi (come la Spagna) dove gli accordi possono essere modificati ed anche abrogati dallo Stato, in Italia le intese, una volta concluse, non sono modificabili senza il consenso di entrambe le parti. La posizione dello Stato, quindi, è quella che un'intesa con la comunità musulmana è ancora prematura, non essendosi ancora radicata in Italia una comunità musulmana e non essendo ancora emersa una organizzazione che la rappresenti nella sua integralità.

Molti esperti hanno fatto notare che sono stati aperti canali di dialogo tra lo Stato ed i Musulmani, ma ulteriori sforzi sono necessari.²⁵³

In conclusione, si può dire che è cresciuta la consapevolezza che la trasformazione dell'Italia in un paese culturalmente e religiosamente pluralistico non avverrà in modo automatico (come talvolta si era dato l'impressione di pensare) ma richiederà un lungo sforzo ed un deciso impegno politico per collaborare con i gruppi di minoranza nell'identificare gli strumenti più idonei per ridurre le tensioni sociali. Al tempo stesso è cresciuta la consapevolezza che la presenza di immigrati è ormai un dato permanente e strutturale della società italiana, sicchè questo processo di integrazione non è più procrastinabile.

²⁵³ Cfr. tavola rotonda organizzata dall'OSI, Milano 20 giugno 2002.

5. RACCOMANDAZIONI

- monitorare l'applicazione delle leggi e dei programmi già esistenti, anche attraverso la costituzione di nuove istituzioni per la protezione delle minoranze ed il rafforzamento di quelle già esistenti
- ricostituire un organismo di controllo indipendente che possa consigliare il Governo sullo sviluppo e l'applicazione delle politiche di integrazione, comunicazione interculturale e lotta contro il razzismo
- produrre dati che agevolino una valutazione articolata dei livelli di discriminazione e di esclusione dei differenti gruppi etnici e religiosi
- assicurare tra i membri delle minoranze la conoscenza del contesto giuridico ed istituzionale volto a combattere la discriminazione
- formare e sensibilizzare le persone incaricate di applicare la legge al fine di prevenire l'insorgere di atti di violenza e assicurare che, quando essi si verificano, siano puniti con adeguate sanzioni
- coinvolgere i gruppi minoritari nello sviluppo, applicazione e valutazione delle politiche che-li riguardano
- sviluppare, oltre ai programmi già esistenti per fornire ai figli di immigranti le conoscenze e la preparazione necessarie per inserirsi nella società italiana, corsi scolastici facoltativi o alternativi volti a incrementare la loro conoscenza della cultura e della lingua della comunità di origine
- sviluppare strumenti per incoraggiare ed agevolare il processo di ottenimento della cittadinanza e per aumentare la partecipazione politica dei residenti permanenti, inclusa la concessione del diritto di voto nelle elezioni locali
- creare le condizioni perché i Musulmani possano godere pienamente dei loro diritti religiosi e culturali, facilitando la conclusione di un'intesa o di più intese tra comunità musulmane e Stato italiano