X. Verso un'agenda per città multiculturali: la regolazione spaziale della diversità religiosa in Italia

di Francesco Chiodelli

1. *Introduzione.*

Diversità, integrazione, tolleranza sono temi ricorrenti nell'ambito delle riflessioni della Commissione europea sulle città (European Union 2011). I migranti sono visti come elementi fondamentali per l'innovazione e la crescita economica in ambito urbano, mentre le città sono riconosciute come agenti chiave nei processi di integrazione degli stranieri:

> Esiste una correlazione positiva tra la proporzione di stranieri e il benessere dell'economia urbana. […] Nonostante il successo dell'integrazione degli stranieri dipenda in larga misura dalle politiche nazionali, le città possono giocare un ruolo chiave nel contrastare gli effetti negativi e nello stimolare gli effetti positivi del pieno sfruttamento del potenziale creativo e di innovazione legato alla diversità» (*ibid.*, p. 34).

Per agevolare tali processi di integrazione, la Commissione europea suggerisce soprattutto l'attivazione di strategie di inclusione lavorativa e di politiche per la lotta alla segregazione residenziale (Colini e altri 2013). Se questi due elementi sono certamente importanti, appare tuttavia sottovalutato il ruolo altrettanto cruciale giocato dalla specificità culturale di cui sono portatori i migranti. Tale specificità culturale – e, per quel che qui ci interessa, la declinazione di questa costituita dalla *specificità religiosa* – è infatti un elemento identitario fondamentale per molti migranti, su cui essi costruiscono la propria identità individuale e collettiva nei paesi in cui emigrano (Allievi 2010a; Lucà Trombetta 2006; Peach 2002). L'importanza di questo elemento è da tempo riconosciuta da numerosi paesi europei (tra cui Francia, Germania, Gran Bretagna e Olanda), che, proprio per questo, hanno in campo da diversi anni (con successo diverso a seconda dei casi) specifiche politiche volte ad affrontare in maniera dedicata e organica il tema della diversità culturale.

Non è questo, invece, il caso dell'Italia. Nel nostro paese, infatti, manca una politica nazionale di integrazione dei migranti e di approccio alla loro specificità culturale e religiosa (Guolo 2011). Il tema è così affrontato in modo poco sistematico, con un'ottica per lo più emergenziale (Allievi 2010a); nell'assenza di un'azione e di un modello di riferimento nazionali, ampia discrezionalità in materia è lasciata ai livelli periferici di governo (regioni e, soprattutto, municipalità), con la conseguenza di generare una miriade di provvedimenti diversi, confusi e spesso contraddittori. La rapida crescita della presenza straniera nel nostro paese, unita al suo consolidamento, suggerisce però che questo è un lusso che l'Italia non si potrà a lungo permettere; con tutta probabilità, nei prossimi anni emergerà con impellenza la necessità di pensare a un quadro organico di politiche in questa direzione – se non altro per disinnescare possibili tensioni sociali dagli esiti difficilmente prevedibili.

Proprio a fronte di ciò appare utile chiedersi se tale questione debba trovare cittadinanza anche nel quadro della (auspicata) formulazione di un'agenda urbana nazionale. Come si argomenterà in questo saggio, la risposa è a mio avviso affermativa. Per quanto un approccio strutturale al tema del multiculturalismo non possa prescindere da un quadro organico di interventi in diversi settori della sfera sociale e politica, il versante urbano della questione costituisce un elemento non secondario. Non solo, infatti, la presenza straniera in Italia tende a concentrarsi in modo specifico nelle aree urbane; per di più, alcune delle questioni centrali legate alla specificità religiosa dei migranti hanno una precisa declinazione spaziale (connessa in particolare alla costruzione di luoghi di culto e di sepoltura delle minoranze religiose). Che poi si tratti di un tema non solo urbano, ma più precisamente appropriato per un'*agenda urbana* è testimoniato dal fatto che questa è una questione che, come si argomenterà, può essere affrontata efficacemente soltanto attraverso una serie di interventi organici a scala nazionale.

La rimanente parte del testo è organizzata come segue: nella prima sezione sono presentati alcuni dati sintetici sulla rilevanza dei flussi migratori in Italia e sulla loro caratterizzazione in termini di diversità religiosa; nella seconda sezione si offre una panoramica sulla sedimentazione spaziale (urbana) della diversità religiosa dei migranti in Italia, focalizzandosi in particolare su luoghi di culto e di sepoltura islamici; nella terza sezione è presentato un quadro introduttivo alle forme di regolazione di tali luoghi, a cui segue, nella quarta sezione, un approfondimento sul caso degli edifici di culto; nella sezione conclusiva

si propongono alcune riflessioni sull'opportunità di costruire un'agenda urbana per *città multiculturali* in Italia.

2. *L'immigrazione in Italia.*

Secondo i dati Istat (2013), gli stranieri regolarmente residenti in Italia a gennaio 2013 erano circa 4,4 milioni (di cui circa 3,8 milioni di stranieri non comunitari), pari al 7,4% della popolazione totale. A questo dato vanno aggiunti circa 500 000 stranieri irregolarmente presenti nel nostro paese (Caritas - Migrantes 2012). Il numero degli stranieri residenti in Italia è destinato ad aumentare nei prossimi anni, all'interno di un processo di crescita che dura da diversi decenni (per quanto si sia verificato un rallentamento in anni recenti): si consideri che, nel 2030, secondo Istat (2011), gli stranieri residenti nel nostro paese potrebbero essere circa 9,5 milioni, pari al 14,6% della popolazione totale.

Quello di una presenza significativa della popolazione straniera è un fenomeno che riguarda in modo disomogeneo il territorio nazionale. A esserne interessato è soprattutto il Nord Italia, dove risiede il 61,8% di tutta la popolazione immigrata nel nostro paese; più sporadica la presenza nel Centro (24,2%), nel Sud (10,0%) e nelle Isole (4,0%). I migranti tendono inoltre a concentrarsi in particolar modo nelle città di maggiori dimensioni: l'incidenza media della popolazione straniera sulla popolazione totale nelle grandi città italiane raggiunge il 9,6%, rispetto a una media nazionale a scala municipale del 7,4%; non mancano tuttavia casi in cui, in comuni di medie o piccole dimensioni, tale incidenza è particolarmente elevata, anche oltre il 20% (Istat 2013).

Tutto ciò sta avendo un impatto profondo su numerosi aspetti della società italiana. Quello che qui ci interessa sottolineare è il fatto che tali flussi migratori hanno implicato l'arrivo, nel nostro paese, di un numero consistente di persone di religioni diverse dalla religione cattolica maggioritaria. Ciò ha determinato un cambiamento per certi versi epocale dell'Italia. Come afferma Enzo Pace,

> nel giro di soli vent'anni (meno di una generazione) l'Italia sta gradualmente mutando: da paese a maggioranza cattolica […] l'Italia sta diventando una società caratterizzata da una diversità religiosa molto articolata e perciò del tutto inedita. Per alcuni aspetti più di quanto è accaduto in paesi come la Germania, l'Olanda o il Belgio […], dove all'incirca si possono individuare due o tre, al massimo, gruppi di cittadini di origine straniera (Pace 2013a, p. 9).

Secondo le stime di Caritas e Migrantes (2012) sulle appartenenze religione degli stranieri in Italia, la religione maggioritaria tra gli im-

migrati sarebbe la religione islamica (1 650 000 fedeli), seguita da quella ortodossa (1 482 000 fedeli), cattolica (960 000), protestante (223 000), indù (131 000) e buddhista (97 000)[1].

L'Italia non è più, dunque, un paese mono-religioso; è, al contrario, un paese caratterizzato dalla presenza *stabile* e *non reversibile* di un significativo numero di persone – per la maggior parte stranieri – di religione non cattolica (Allievi 2000a; 2000b). Tra queste religioni spicca l'islam, che è oggi non solo la religione più diffusa tra gli immigrati nel nostro paese, ma anche la seconda religione d'Italia (Introvigne - Zoccatelli 2013).

In chiusura di paragrafo, appare utile accennare ad altri due elementi significativi relativi alla presenza immigrata in Italia. Il primo è legato alla crescita, nei prossimi anni, delle seconde generazioni. Oggi, nel nostro paese, il peso delle seconde generazioni è ancora minimo: i nati in Italia da genitori stranieri rappresentano circa l'1% della popolazione residente (in Francia, ad esempio, sono il 13,5%). Tuttavia il loro numero è in crescita: se nel 2002 sono nati circa 33 000 bambini da genitori stranieri, nel 2012 tale dato è salito a quasi 80 000 bambini (circa il 15% di tutti i nuovi nati in Italia)[2] (Istat 2012). Il secondo è legato alla crescita del numero di acquisizioni della cittadinanza italiana da parte di immigrati. Nel 2012, più di 65 000 persone hanno acquisito cittadinanza italiana. Tale dato è in crescita da alcuni anni (nel 2003 erano state circa 17 000), e potrebbe continuare a crescere in futuro. Quel che questi due elementi raccontano è che la presenza «straniera» in Italia sarà sempre più articolata: non sarà costituita solo da nuovi immigrati (che continueranno comunque a rappresentare la parte maggioritaria della popolazione straniera nel nostro paese), ma anche, in maniera crescente, da giovani di seconda generazione e da immigrati che, da molti anni in Italia, avranno acquisito la cittadinanza italiana. Seconde generazioni e nuovi cittadini italiani incideranno probabilmente in modo radicale – aumentandolo – sul peso politico e sociale della popolazione «straniera» in Italia e sulle richieste connesse alle sue specificità culturali e religiose – rendendo sempre più difficile continuare a ignorare queste ultime.

[1] Tali dati devono essere presi con grande cautela: rappresentano infatti una stima del numero di fedeli ottenuta in base alle stime della diffusione di una certa religione nel paese di origine – indicano dunque non tanto ad esempio i sikh o i musulmani, quanto le *persone provenienti da aree a significativa presenza sikh o musulmana*. Ciò è per diversi aspetti problematico: ad esempio, non tutte le persone provenienti da un paese musulmano sono necessariamente religiose o di religione musulmana. Tuttavia, in Italia non esistono modi alternativi a questo per quantificare la diffusione delle religioni. Le cifre qui riportate sono comunque significative per avere un'ordine di grandezza della presenza delle minoranze religiose nel nostro paese. Per un approfondimento critico su questa questione, si rimanda a Chiodelli (2014).

[2] Se si considerano i nati da almeno un genitore straniero, tale dato sale a 107 000 unità, il 20,1% di tutti i bambini nati nel 2012 (Istat 2012).

3. *La dimensione urbana della diversità religiosa.*

La presenza di quote consistenti di popolazione straniera di religione diversa dalla religione cattolica maggioritaria ha un impatto rilevante sullo spazio delle città italiane. Ad esempio, determina la comparsa di nuovi luoghi, alcuni caratterizzati da un'esplicita funzione religiosa (tra cui luoghi di culto e sepoltura), altri caratterizzati da una funzione religiosa implicita (come certi luoghi connessi a specifiche esigenze alimentari: è il caso delle macellerie *halal*). Inoltre, determina la comparsa di nuove forme della vita pubblica contrassegnate dalla religione, di carattere sia individuale (ad esempio certi modi di vestire, come il velo islamico o il turbante sikh), sia collettivo (si pensi allo svolgimento di rituali pubblici legati a certe feste religiose).

Tra le diverse minoranze religiose presenti nel nostro paese, ad avere un impatto spaziale particolarmente significativo è soprattutto l'islam. Nello specifico, la presenza musulmana nelle città italiane si sostanzia in quattro principali «marcatori spaziali»: luoghi di preghiera, luoghi di sepoltura, macellerie (ossia rivenditori al dettaglio di carne *halal*) e forme della vita pubblica[3]. Nel prosieguo del testo ci si occuperà solo di luoghi di preghiera e di sepoltura[4].

Luoghi di preghiera islamica[5]

L'elemento paradigmatico della presenza islamica nelle città italiane è sicuramente costituito dai luoghi di culto. Esistono diversi tipi di luoghi di preghiera islamici in Italia. Tra questi, è importante distinguere tra *musallayat* [sing.: *musallah*] (semplici sale di preghiera informali, di dimensioni ridotte, localizzate generalmente in appartamenti, magazzi-

[3] Ho svolto un'analisi dettagliata della presenza spaziale musulmana in Italia in Chiodelli 2014. In questo paragrafo ne vengono presentati solo alcuni elementi sintetici, propedeutici al ragionamento sulle questioni di regolazione presentato nel prosieguo del testo.

[4] Le macellerie *halal*, infatti, per quanto caratterizzanti in modo significativo la presenza islamica in Italia, hanno un interesse marginale quando ci si focalizza sulle questioni di regolazione: ciò è dovuto al fatto chela loro diffusione non ha dato luogo a specifici problemi di regolazione. Quello delle forme della vita pubblica, invece – per quanto sia anch'esso particolarmente problematico in termini di regolazione – sembra essere invece un tema meno attinente ai contenuti di un'agenda urbana.

[5] Per un approfondimento sui luoghi di culto delle diverse minoranze religiose in Italia, si veda Pace 2013b.

ni o negozi; non sono caratterizzate da segni esteriori di riconoscimento e la loro presenza spesso non è percepita dai non-musulmani) e moschee *ad hoc* (luoghi caratterizzati dall'iconografia comunemente associata alle moschee, ad esempio cupola, minareti, scritte arabe e simboli islamici) (Allievi 2010b). Per quanto manchino stime precise in proposito, è probabile che i luoghi di preghiera islamici in Italia siano oggi circa un migliaio[6]. In termini generali, il loro numero appare adeguato alle esigenze dei musulmani in Italia, di modo che, secondo Allievi (2009) è possibile dichiarare che, da un punto di vista strettamente *quantitativo*, nel nostro paese non esiste un problema di libertà di culto islamico. A essere rilevanti sono tuttavia problemi di tipo *qualitativo*. La maggior parte dei luoghi di culto islamici in Italia è infatti costituita da *musallayat*; le moschee *ad hoc* sono soltanto una manciata (la grande moschea di Roma, la piccola moschea di Segrate, e le moschee di recentissima inaugurazione a Colle Val d'Elsa, Ravenna, e Piacenza) (Pace 2014). Per avere un termine di paragone, si tenga presente che in Francia le moschee *ad hoc* sono circa 200 (su 2100 luoghi di culto islamici) (Allievi 2010b)[7]. Le *musallayat* rispondono alle esigenze liturgiche basilari dei fedeli; tuttavia non sono adeguate a raggiungere obiettivi di visibilizzazione e riconoscimento pubblico che sarebbero invece connessi alla costruzione di una moschea *ad hoc*, dignitosa dal punto di vista della struttura architettonica e della localizzazione (Metcalf 1996).

Spazi di sepoltura islamica

Per quanto meno numerosi dei luoghi di preghiera, anche i luoghi di sepoltura islamica costituiscono un elemento caratterizzante la presenza musulmana in Italia. Oggi, nel nostro paese, a fronte di un ciclo migratorio piuttosto recente, i musulmani preferiscono generalmente rimpatriare la salma del defunto nel paese di origine; tuttavia non mancano casi di tumulazione islamica in Italia. In alcune città italiane (soprattutto in quelle di maggiori dimensioni) esistono luoghi di sepoltura dedicati ai musulmani (raramente si tratta di cimiteri *ad hoc*; nella maggior parte dei casi si tratta di aree dedicate all'interno di cimiteri cristiani preesistenti). È ad esempio il caso di Torino, Bologna, Genova, Roma, Firenze, Padova. A Milano esiste anche un piccolo cimitero musulmano

[6] Una stima del numero dei luoghi di culto musulmani in Italia è fornita anche da Bombardieri 2011; Rhazzali - Equizi 2013.

[7] Emblematico è il caso di Milano: per quanto vi risiedano circa 80 000 musulmani (Blangiardo, a cura di, 2013; Menonna - Blangiardo 2013) – e nonostante le continue richieste in questo senso da parte delle associazioni musulmane –, ad oggi non esiste ancora alcuna moschea *ad hoc* in città.

ad hoc, aperto nel 1982 nell'area di Lambrate, vicino alla moschea di Segrate; i 40 spazi inumativi qui presenti sono però esauriti da tempo, di modo che il Comune di Milano ha deciso di dedicare alla sepoltura islamica una zona all'interno del cimitero cristiano di Bruzzano.

In tutti questi casi è possibile dichiarare che la loro capacità è generalmente sufficiente alle esigenze presenti (Bombardieri 2011). Sono tuttavia moltissimi i comuni italiani in cui non esiste un'area per la tumulazione islamica. Tale assenza potrebbe rappresentare un problema nell'immediato futuro, a fronte del prevedibile aumento di domanda in questo senso, connesso al consolidamento della presenza islamica in Italia e alla crescita delle seconde generazioni (per le quali l'Italia non solo è il paese di nascita, ma sarà probabilmente anche quello di sepoltura).

4. *La regolazione spaziale della diversità religiosa in Italia.*

In Italia, la libertà di professare la propria fede religiosa – in modo sia individuale, sia collettivo – è garantita dalla Costituzione (si vedano, ad esempio, gli articoli 3, 7, 8, 19 e 20). Tuttavia, la mancanza di una specifica legge quadro nazionale che regoli i diversi aspetti concreti di tale diritto ha determinato una situazione per la quale il dettato costituzionale resta lettera morta in un numero elevato di situazioni.

La regolazione dei diversi aspetti significativi del pluralismo religioso – e, per quel che ci interessa, delle sue specifiche declinazioni spaziali, come la possibilità di costruire un luogo di culto o di sepoltura, o di indossare in pubblico uno specifico capo di abbigliamento a caratterizzazione religiosa – avviene infatti attraverso una miriade di provvedimenti diversi (talvolta persino in conflitto fra di loro)[8] emanati da livelli di governo differenti. Il quadro normativo che ne risulta è contraddistinto da un'elevatissima differenziazione territoriale (comportamenti identici sono regolati in modo diverso, talvolta persino opposto, in Comuni magari contigui); tuttavia, in termini complessivi, si può dichiarare che ciò determina, in un numero elevato di aree del paese, una situazione caratterizzata allo stesso tempo da un esplicito privilegio nei confronti della religione cattolica e da evidenti di-

[8] «Norme approvate con legge ordinaria contraddicono norme della Costituzione in forza di una loro asserita "copertura" o "rilevanza" costituzionale; norme di derivazione pattizia regolano materie che sembrerebbero appartenere all'esclusiva competenza del legislatore statale; leggi civili unilaterali disciplinano materie che per l'oggetto atterrebbero ai rapporti con le confessioni; norme regionali regolamentano materie di legislazione concorrente senza che vi sia la determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato» (Casuscelli 2007, p. 10).

scriminazioni nei confronti di quelle minoranze religiose che, per diversi motivi, non hanno firmato un'intesa con lo Stato italiano[9]. Come afferma Valerio Tozzi:

> la mancata emanazione della legge [sulla libertà religiosa] ha perpetuato notevoli discriminazioni ed ingiustizie […]. Questa politica […] continua a manifestare un'attenzione per così dire a carambola, cioè, solo verso alcune religioni più importanti e con il limite per cui le esigenze religiose dell'uomo vengono prese in considerazione unicamente mediante la sponda delle organizzazioni religiose di appartenenza. Ne è derivata una politica lobbyistica, che […] prestando prevalentemente attenzione alle richieste dei gruppi religiosi più influenti, perpetua e incrementa ingiustizia e discriminazione, allontanandosi di fatto dal progetto costituzionale» (Tozzi 2009, pp. 4-5)[10].

Tale discriminazione si esplicita soprattutto con riferimento all'islam, che è oggi, per diverse ragioni, la religione che trova una più accesa opposizione da parte di amministrazioni e popolazioni locali. Ciò si manifesta con particolare evidenza soprattutto nel caso degli edifici di culto, sul quale ci si soffermerà in dettaglio nel paragrafo successivo. Prima di proseguire, è però utile accennare brevemente anche al caso dei luoghi di sepoltura islamica[11]. Anche in questo caso, infatti, si rintracciano aspetti analoghi a quelli che si evidenzieranno in relazione alla regolazione dei luoghi di preghiera: un complesso di pratiche a scala locale che, per quanto spesso molto diversificate tra di loro, determina situazioni di discriminazione nei confronti delle minoranze religiose – a fronte di un quadro di riferimento nazionale che è inefficace nell'indirizzare in maniera stringente l'azione dei livelli periferici di governo. Secondo la legge italiana (d.l. 285/1990), infatti, ogni municipalità deve essere dotata di un cimitero, che può prevedere reparti speciali e separati per la sepoltura di persone appartenenti a fedi diverse da quella cattolica[12]. Nonostante ciò, come si è accennato, oggi solo un numero minoritario di Comuni è dotato di aree per l'inumazione musulmana. Ciò è legato sicuramente anche al fatto che, in certi comuni, le tumulazioni islamiche sono ancora piuttosto rare; non mancano però casi in cui l'assenza di un'area per la sepoltura musulmana è legata all'opposizione delle istituzioni locali: di fronte al tentativo di realizzare un luogo di inumazione islamica, queste ultime frappongono ostacoli burocratici intenzionali (ad esempio ritardi pretestuosi nella concessione di permessi e autorizzazioni) e talvolta persino veri e propri abusi di potere – si veda in proposito il caso di Bergamo (Brambilla - Rizzi, a cura di, 2011).

[9] Gruppi di religione ebraica, buddhista, induista e chiese valdesi, luterane, apostoliche e ortodosse hanno firmato un'intesa con lo Stato, e godono perciò di alcuni dei privilegi concessi alla Chiesa cattolica.

[10] Si vedano anche Lariccia 2007 e Casuscelli 2007.

[11] Ringrazio Rossella Bottoni (Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano) per i preziosi suggerimenti sul tema.

[12] In seguito alla modifica del Titolo V della Costituzione nel 2001, le competenze in materia sono state trasferite alle Regioni. Alcune di queste hanno approvato specifici provvedimenti, che sono tuttavia piuttosto in linea con il d. 285/1990.

5. *Il caso della regolazione dei luoghi di culto.*

In Italia i luoghi di culto sono considerati beni funzionali alla realizzazione del diritto costituzionale di professare la propria fede religiosa[13]. Dal punto di vista della legislazione urbanistica, sono qualificati come opere di urbanizzazione secondaria e dunque dovrebbero essere realizzati dalle amministrazioni comunali in risposta ai bisogni della popolazione insediata (Bolgiani 2013; Tozzi 2010). Si noti che in nessun caso – nemmeno per le confessioni che non hanno firmato alcuna intesa con lo Stato – l'edificazione di un luogo di culto richiede il rilascio di permessi speciali, ma è soggetta solo ai normali vincoli edilizi e urbanistici vigenti.

A fronte di questo quadro generale e di principio la situazione *de facto* della regolazione dei luoghi di culto è assai diversa. Con il passaggio delle competenze in tema di governo del territorio alle Regioni, infatti, si è assistito alla frantumazione del quadro legislativo in materia (Bolgiani 2013), con il risultato, come sottolinea Valerio Tozzi, che «le leggi regionali in materia di edilizia di culto […] presentano immancabilmente il difetto di perdere il carattere di generalità e astrattezza delle citate leggi nazionali in materia, in favore del sancire un privilegio a favore della Chiesa cattolica e delle confessioni con intesa, vanificando di fatto la prospettiva della tutela diretta delle esigenze religiose della popolazione insediata sul territorio» (Tozzi 2010, p. 35)[14].

È questo ad esempio il caso della Lombardia[15]. La legge regionale lombarda in materia di governo del territorio (l.r. n. 12, del 2005) stabilisce infatti che «la Regione e i comuni concorrono a promuovere [...] la realizzazione di attrezzature di interesse comune destinate a servizi religiosi» (l.r. 12/2005, art. 70, c. 1), sia attraverso l'individuazione

[13] «L'idea di libertà di esprimere la propria fede, e di esprimersi nella propria fede, non può essere ricondotta ad una mera libertà interiore di coscienza, ma tale diritto deve potersi estrinsecare in un'azione di culto, e in un luogo di culto» (Bettetini 2010, p. 10). Per un approfondimento sul particolare regime proprietario e sui limiti di utilizzazione degli edifici di culto, si veda Marano 2010.

[14] Si veda D'Angelo 2008.

[15] Per un approfondimento sulle disposizioni normative in materia di edilizia di culto di altre regioni italiane, si vedano Bettetini 2010 e Bolgiani 2013.

di apposite aree, sia attraverso il finanziamento diretto con una parte (pari all'8%) degli oneri di urbanizzazione secondaria. I destinatari di tale disposizione sono sia gli enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa Cattolica, sia «gli enti delle altre confessioni religiose […] aventi una presenza diffusa, organizzata e stabile nell'ambito del comune […] e previa stipulazione di convenzione tra il comune e le confessioni interessate» (l.r. 12/2005, art. 70, c. 2). Come è facilmente intuibile, la clausola vaga della «presenza diffusa, organizzata e stabile», unita a quella della stipula di una convenzione con il Comune – della quale la legge non specifica né lo scopo, né il contenuto –, introduce un ampio margine di discrezionalità per le singole amministrazioni locali (Casuscelli 2009). Qualora lo desideri, infatti, un Comune può rifiutarsi di promuovere l'edificazione ad esempio di una moschea, argomentando la decisione in base al fatto che la presenza di fedeli musulmani nel territorio comunale non è sufficientemente stabile e organizzata, o in base all'assenza dei presupposti per firmare la convenzione con l'organizzazione religiosa islamica di riferimento. Si noti che, come sottolinea Natascia Marchei (2014, p. 6),

> tali caratteristiche, poste come pre-requisiti alla mera presentazione delle istanze sollevano dubbi di conformità alla Costituzione posto che, con le parole della Corte, «tutte le confessioni religiose sono idonee a rappresentare gli interessi religiosi dei loro appartenenti» e non solo quelle diffuse, organizzate e stabili.

La centralità dei Comuni in materia di attrezzature religiose non si limita però alla *promozione* della costruzione degli edifici di culto. Le loro decisioni riguardano infatti, più in generale, la *possibilità tout court* da parte di un soggetto privato (ad esempio un'associazione religiosa) di stabilire un luogo di preghiera all'interno del territorio municipale, ad esempio convertendo a uso religioso un edificio destinato precedentemente ad altro uso (o utilizzandolo saltuariamente per funzioni religiose). La prassi di convertire a uso religioso un edificio destinato ad altra funzione è stata la strada in questi anni maggiormente praticata da parte di alcune minoranze religiose in Lombardia (in particolare l'islam), a fronte degli ostacoli posti dalla legge regionale alla realizzazione *ex novo* di luoghi di culto. Tuttavia, in anni recenti, anche questi casi di conversione d'uso sono stati sottoposti alla necessità di un'autorizzazione preventiva da parte dell'amministrazione comunale di riferimento. La l.r. lombarda 12/2005 (art. 52) ha liberalizzato i cambi di destinazione d'uso che non comportino opere edilizie – che, di conseguenza, non richiedono più alcuna autorizzazione da parte del Comune, ma solo comunicazione preventiva nel caso di immobili con

superficie lorda di pavimento superiore a 150 metri quadrati. Con un intervento legislativo successivo all'approvazione della l. 12/2005, la Regione ha però introdotto un comma (c. 3bis, articolo 52, l.r. 12/2006) che esclude da questa liberalizzazione i luoghi di culto (e i centri sociali) che, di conseguenza, anche quando non comportano la realizzazione di opere edilizie, sono soggetti a permesso di costruzione. In un successivo passaggio normativo (l.r. 3/2011) la Regione Lombardia ha effettuato un ulteriore giro di vite sul tema, introducendo un comma (c. 1c bis, art. 71) in cui si specifica che, per attrezzature religiose, si intendono non solo i luoghi destinati in modo dedicato e continuativo alla preghiera, ma anche «gli immobili destinati a sedi di associazioni, società o comunità di persone in qualsiasi forma costituite, le cui finalità statutarie o aggregative siano da ricondurre alla religione, all'esercizio del culto o alla professione religiosa quali sale di preghiera, scuole di religione o centri culturali»[16].

L'intento di questi provvedimenti è, con tutta probabilità, quello di limitare la proliferazione di sale di preghiera islamiche – che, in questi ultimi anni, sono sorte soprattutto all'interno di sedi di associazioni religiose e in centri culturali, o in negozi, magazzini o abitazioni private convertiti a uso religioso. Così facendo, però, è evidente come il concreto godimento del diritto di esercizio collettivo del culto sia completamente dipendente dalle decisioni discrezionali delle singole amministrazioni comunali, a cui è concessa la facoltà non solo di scegliere quali luoghi di culto promuovere attraverso l'azione pubblica, ma anche di impedire che un gruppo di fedeli o un'associazione religiosa di un culto «indesiderato» stabiliscano di propria iniziativa una sala di preghiera (poco importa se di dimensioni ridotte o utilizzata solo saltuariamente per attività religione) all'interno del perimetro comunale. Si noti come, seppur all'interno di una cornice normativa differente rispetto a quella lombarda, situazioni analoghe si verifichino in altre regioni italiane[17].

6. *Conclusioni: verso un'agenda per città multiculturali.*

Come si è argomentato in questo saggio, l'Italia si sta trasformando rapidamente in un paese segnato da una significativa presenza di perso-

[16] Per un approfondimento dettagliato sulla legislazione lombarda in materia di edilizia di culto, si veda Marchei 2014.

[17] Per alcuni esempi specifici, si veda D'Angelo 2008. Su conflitti e problemi sorti con autorità e popolazione locali in relazione all'intenzione di costruire una moschea *ad hoc*, si vedano Saint-Blancat e Schmidt di Friedberg (2005) sul caso di Lodi, e Galeotti (2012) sul caso di Vercelli.

ne portatrici di una specificità culturale – e in particolare religiosa – diversa da quella che, fino a non più di due decenni fa, caratterizzava la quasi totalità della popolazione italiana. Ciò è vero non solo per una parte rilevante degli stranieri che arrivano nel nostro paese, ma anche per una quota progressivamente crescente di «nuovi italiani», ossia seconde generazioni e migranti che hanno acquisito la cittadinanza italiana.

Il radicarsi in Italia di religioni differenti da quella cattolica maggioritaria ha impatti profondi anche sul corpo delle città italiane. È in particolare il caso dell'islam, che oggi rappresenta la seconda religione del nostro paese, con più di un milione e mezzo di fedeli. Nello specifico, la presenza musulmana in Italia determina la comparsa di nuove manifestazione spaziali a caratterizzazione religiosa (luoghi di culto, luoghi di sepoltura, macellerie *halal* e forme della vita pubblica), che stanno divenendo sempre più comuni nelle nostre città.

Nonostante la trasformazione in senso multiculturale del panorama sociale e urbano italiano sia un fenomeno in atto già da un paio di decenni – e sia probabilmente destinato a crescere di rilevanza nei prossimi anni (Chiodelli 2014) –, il nostro paese non si è ancora attrezzato in maniera adeguata per rispondere alla sfida del multiculturalismo[18]. Come è stato illustrato, in Italia le svariate manifestazioni spaziali della diversità religiosa sono approcciate in modo disorganico, al di fuori di un disegno nazionale, lasciando alle amministrazioni locali un'amplissima discrezionalità di scelta in materia. La conseguenza è che, in questa situazione, emergono con forza

> le incognite di un federalismo affidato allo «spontaneismo» degli amministratori locali. Ad essi, infatti, […] è rimesso in buona (e crescente) misura il governo ed il soddisfacimento di ampi settori di interessi primari riconducibili ai diritti fondamentali delle persone. Ed essi, spesso, appaiono inclini a forme di «autarchia» in ambito religioso a difesa della «identità» delle comunità che li hanno eletti, ritenendosi gli unici regolatori del «mercato religioso» sul loro territorio, avulsi dalle regole del diritto sovraordinato (nazionale, internazionale, comunitario) (Casuscelli 2009, p. 12)[19].

[18] Quello del multiculturalismo è un tema scivoloso: è un termine ampio, al quale possono essere ricondotte politiche molto diverse. Negli ultimi due decenni, poi, il concetto è stato oggetto di numerose critiche a livello internazionale. Ciò nonostante, ci pare appropriato utilizzarlo in relazione al contesto italiano (nel quale questo concetto non è ancora stato oggetto di un significativo dibattito pubblico), come corrispettivo di pluralismo culturale e religioso. Sul tema si veda ad esempio Vertovec - Wessendorf 2010.

[19] Su questo tema si veda anche Licastro 2010: «Se troppo estesa è la misura degli spazi in definitiva rimessi alle scelte discrezionali dell'amministrazione, la moltiplicazione dei centri di esercizio della sovranità […] non può che elevare all'ennesima potenza […] i casi di strategie politiche caratterizzate da inattività, da insufficiente tutela, da intenti e prassi discriminatorie, dal perseguimento di obiettivi strumentali e clientelari, da vere e proprie forme di "autarchia"» (p. 32).

Quella che risulta è così una situazione caratterizzata, a fianco di alcune esperienze virtuose, da numerosi casi di discriminazione nei confronti delle minoranze religiose – e in particolare dei fedeli musulmani.

Di fronte a questo quadro, la costruzione di un'agenda urbana italiana può essere un'occasione preziosa. Non è nello scopo – e nemmeno nelle possibilità – di un'agenda urbana risolvere problemi che sono legati alla mancanza di una legge nazionale sulla libertà religiosa e di una strategia nazionale di integrazione dei migranti. Tuttavia la declinazione spaziale di alcune questioni fondamentali legate alla diversità religiosa e alla tutela dei diritti delle minoranze determina un margine di azione rilevante, che vale soprattutto per luoghi di culto e di sepoltura, la cui natura di attrezzature urbane li rende particolarmente adeguati a interventi propri di un'agenda urbana. Tra i suoi obiettivi vi dovrebbe essere così quello di contribuire a rendere la struttura fisica delle nostre città più adeguata alla trasformazione in senso multiculturale della società italiana, promuovendo una serie di azioni atte a favorire, laddove ve ne sia una reale esigenza non soddisfatta dalle politiche locali, la costruzione di luoghi di culto e di sepoltura per le minoranze religiose. Non sfugge come gli ostacoli a un'azione di questo tipo siano rilevanti e di diversa natura: vincoli di carattere normativo, legati a leggi di carattere regionale, e vincoli di carattere politico, legati al poco favore di cui gode in Italia in particolar modo l'islam (a cui si affianca il grande peso politico del cattolicesimo). Tuttavia, il dettato costituzionale (e le direttive europee) da un lato, e dall'altro l'impellenza di dover fare i conti, volenti o nolenti, con una presenza di minoranze religiose che è ormai radicata e quantitativamente significativa, sono, sul versante opposto, uno stimolo a mettere in campo un'azione decisa in questa direzione.

Bibliografia

Allievi, S. 2000a
Immagini di un islam plurale. Dinamiche sociali e processi di istituzionalizzazione tra i musulmani italiani, in «Humanitas», 6, pp. 858-73.

Allievi, S. 2000b
La città plurale. Nuove presenze culturali e mutamento urbano, in *L'islam nelle città. Dalle identità separate alla comunità plurale*, a cura di I. Sigillino, Franco Angeli, Milano, pp. 13-50.

Allievi, S. 2009
Conflicts over Mosques in Europe: Policy Issues and Trends, Alliance Publishing Trust, London.

Allievi, S. 2010a
Immigration and Cultural Pluralism in Italy: Multiculturalism as a Missing Model, in «Italian Culture», 28, 2, pp. 85-103.
Allievi, S. 2010b
La guerra delle moschee. L'Europa e la sfida del pluralismo religioso, Marsilio, Venezia.
Bassetti, G. 2012
Interculturalità, libertà religiosa, abbigliamento. La questione del burqa, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», 25, pp. 1-47, in www.statoechiese.it.
Bettetini, A. 2010
La condizione giuridica dei luoghi di culto tra autoreferenzialità e principio di effettività, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 1, pp. 3-26.
Blangiardo, G. (a cura di) 2013
L'immigrazione straniera in Lombardia. La dodicesima indagine regionale, Fondazione Ismu, Milano.
Bolgiani, I. 2013
Attrezzature religiose e pianificazione urbanistica: luci ed ombre, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», 28, 1-23, in www.stratoechiese.it.
Bombardieri, M. 2011
Moschee d'Italia, Emi, Bologna.
Brambilla, C. - Rizzi, M. (a cura di) 2011
Migrazioni e religioni. Un'esperienza locale di dialogo tra cristiani e musulmani, Franco Angeli, Milano.
Caritas - Migrantes 2012
Dossier Statistico Immigrazione 2012. XXII rapporto sull'immigrazione, Roma.
Casuscelli, G. 2007
Dal pluralismo confessionale alla multireligiosità: il diritto ecclesiastico e le sue fonti nel guado del post-confessionalismo, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», pp. 1-15, in www.statoechiese.it.
Casuscelli, G. 2009
Il diritto alla moschea, lo Statuto lombardo e le politiche comunali: le incognite del federalismo, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», pp. 1-14, in www.statoechiese.it.
Chiodelli, F. 2014
La spazialità islamica nelle città italiane: rilevanza, caratteristiche ed evoluzione, in «Archivio di Studi Urbani e Regionali», in corso di stampa.
Chiodelli, F. - Moroni, S. 2013
Città, spazi pubblici e pluralismo: una discussione critica delle ordinanze municipali, in «Quaderni di Scienza Politica», 1, pp. 125-44.
Colini, L. e altri 2013
Against Divided Cities in Europe, Urbact, Paris.

D'Angelo, G. 2008
Pronunce recenti in materia di edifici ed edilizia di culto: uno sguardo d'insieme, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 3, pp. 737-70.
European Union 2011
Cities of Tomorrow. Challenges, Visions, Ways Forward. European Commission, Directorate General for Regional Policy, Brussels.
Fiorita, N. 2008
Libertà religiosa e società multiculturali: il caso del velo islamico, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», 1-19, in www.statoechiese.it.
Galeotti, A. E. 2012
La tolleranza irrispettosa: il caso della rinviata questione della moschea a Vercelli, in *Lo spazio del rispetto*, a cura di E. Ceva e A. E. Galeotti, Bruno Mondadori, Milano, pp. 169-93.
Guolo, R. 2011
L'Islam in Italia, in «Il Mulino», 1, pp. 56-63.
Introvigne, M. - Zoccatelli, P. 2013
Enciclopedia delle religioni in Italia, Elledieci, Torino.
Istat 2011
Il futuro demografico del paese, Statistiche, Report, Roma.
Istat 2012
Natalità e fecondità della popolazione residente, Statistiche, Report, Roma.
Istat 2013
La popolazione straniera residenti in Italia. Bilancio demografico, Statistiche, Report, Roma.
Jonker, G. 1996
The Knife's Edge: Muslim Burial in the Diaspora, in «Mortality», 1, 1, pp. 27-43.
Lariccia, S. 2007
Garanzie di libertà e uguaglianza per i singoli e le confessioni religiose, oggi in Italia, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», pp. 1-6, in www.statoechiese.it.
Licastro, A. 2010
Libertà religiosa e competenze amministrative decentrate, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», pp. 1-34, in www.statoechiese.it.
Lorenzetti, A. 2010
Il divieto di indossare «burqa» e «burqini». Che «genere» di ordinanze?, in «Le Regioni», 38, pp. 349-65.
Lorenzetti, A. 2011
Discriminazioni razziali ed etniche nelle ordinanze dei Sindaci e negli ordinamenti municipali, in *Le discriminazioni razziali ed etniche. Profili giuridici di tutela*, a cura di D. Tega, pp. 206-19), Armando, Roma.
Lucà Trombetta, P. 2006
Le religioni degli immigrati nella società pluralista, in *Multiculturalismo e il pluralismo religioso fra illusione e realtà: un altro mondo è possibile?*, a cura di A. Nesti, Firenze University Press, Firenze.

Marano, V. 2010
Regime proprietario e limiti di utilizzazione degli edifici di culto, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 1, pp. 93-106.
Marchei, N. 2014
La legge della Regione Lombardia sull'edilizia di culto alla prova della giurisprudenza amministrativa, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», 12, pp. 1-16, in www.statoechiese.it.
Menonna, A. - Blangiardo, M. 2013
L'immigrazione straniera in Provincia di Milano. Anno 2012, Fondazione Ismu, Milano.
Metcalf, B. D. 1996
Introduction. Sacred Words, Sanctioned Practice, New Communities, in *Making Muslim Space in North America and Europe*, a cura di B. D. Metcalf, University of California Press, Berkeley-Los Angeles-London, pp. 1-27.
Pace, E. 2013a
Introduzione, in *Le religioni nell'Italia che cambia. Mappe e bussole*, a cura di E. Pace, Carocci, Roma, pp. 9-12.
Pace, E. 2013b
Le religioni nell'Italia che cambia. Mappe e bussole, Carocci, Roma.
Pace, E. 2014
Lento pede. Immigrazione, cambiamento sociale e libertà religiosa, in *XXIII rapporto immigrazione 2013. Tra crisi e diritti umani*, a cura di Caritas e Migrantes, Tau Edizioni, Todi, pp. 203-17.
Peach, C. 2002
Social Geography: New Religions and Ethnoburbs – Contrasts with Cultural Geography, in «Progress in Human Geography», 26, 2, pp. 252-60.
Rhazzali, K. - Equizi, M. 2013
I musulmani e i loro luoghi di culto, in *Le religioni nell'Italia che cambia. Mappe e bussole*, a cura di E. Pace, Carocci, Roma, pp. 47-72.
Saint-Blancat, C. - Schmidt di Friedberg, O. 2005
Why are Mosques a Problem? Local Politics and Fear of Islam in Northern Italy, in «Journal of Ethnic and Migration Studies», 31, 6, pp. 1083-104.
Tozzi, V. 2009
Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», 1-10, in www.statoechiese.it.
Tozzi, V. 2010
Gli edifici di culto tra fedele e istituzione religiosa, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 1, pp. 27-47.
Vertovec, S. - Wessendorf, S. 2010
Assessing the Backlash against Multiculturalism in Europe, in *The Multiculturalism Backlash. European Discourses, Policies and Practices*, a cura di S. Vertovec e S. Wessendorf, Routledge, London, pp. 1-31.

XI. Immigrazione e diversità nell'agenda urbana. Dall'Italia all'Europa

di Carlotta Fioretti

1. *Introduzione.*

Il presente contributo parte da un assunto: l'importanza dell'immigrazione come fenomeno urbano che dunque influenza ed è parte integrante dei processi di trasformazione del territorio, sia fisici sia simbolici e culturali.

Dal punto di vista fenomenologico, in effetti, in Italia (e più in generale in Europa) l'immigrazione dall'estero è ormai considerata come parte integrante dei processi di urbanizzazione; detto in altre parole, tale fenomeno a oggi interessa prevalentemente le città.

Anche se è vero che i bisogni principali degli immigrati sono più o meno gli stessi ovunque è anche vero che si declinano localmente a seconda del contesto territoriale e del tipo di immigrazione presente in quel contesto: ben diverso è il bisogno casa in realtà metropolitane come Roma, segnata da una cronica emergenza abitativa e componenti immigrate stabili con presenza di seconde generazioni, dal bisogno casa per lavoratori stagionali nelle realtà campane o calabresi.

La letteratura inizia a essere piuttosto consistente e unanime nel raccontare l'importanza degli spazi urbani, pubblici e collettivi: da un lato perché veicolano l'incontro quotidiano con la differenza, come lo definisce Amin (2002), e quindi i processi di inclusione sociale, dall'altro perché possono essere all'origine di dinamiche segreganti ed escludenti (Fioretti 2013).

Considerando tutti questi elementi è possibile sostenere che la partita dell'integrazione si giochi a livello locale, e questo sembra essere suffragato dal fatto che le politiche per gli immigrati[1], cioè proprio

[1] Thomas Hammar (1990) distingue tra le politiche di immigrazione (*immigration policy*) intese come quelle di regolamentazione dei flussi migratori dalle politiche per gli immigrati (*immigrant policy*) intese come quelle di integrazione degli immigrati.