



Paolo Cavana

(associato di Diritto ecclesiastico nella LUMSA – Roma,
Dipartimento di Giurisprudenza)

Prospettive di un'intesa con le comunità islamiche in Italia *

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. L'Islam in Italia: una confessione religiosa non riconosciuta. - 3. La preliminare questione dei diritti - 4. Islam e questione migratoria - 5. Natura delle comunità islamiche e laicità dello Stato - 6. Alcuni problemi sui contenuti di un'eventuale intesa - 7. Il pericolo di fughe in avanti - 8. Ostacoli da superare. Il problema dei luoghi di culto - 9. Una piccola proposta: le associazioni con finalità (o oggetto) mista - 10. La questione della rappresentatività. La proposta di una consulta dell'Islam italiano - 11. Il dialogo e la collaborazione a livello locale - 12. Osservazioni conclusive.

1 - Premessa

La prospettiva di un'intesa con le comunità islamiche in Italia è tornata al centro del dibattito attuale. Per contrastare la diffusione del terrorismo islamista ogni strada deve essere percorsa, soprattutto sul piano istituzionale e socio-culturale, ma pur sempre nel rispetto dei principi e valori costituzionali che caratterizzano il nostro ordinamento. Per queste ragioni la prospettiva di un'intesa appare allo stato attuale ancora lontana e prematura. Vi si oppongono tutta una serie di ostacoli, di carattere non solo politico, dipendenti dagli orientamenti di alcune forze politiche e dal contesto internazionale e geo-politico complessivo, ma anche giuridico istituzionale e culturale, il cui superamento dipende in gran parte dalle stesse comunità islamiche e dalla loro capacità di interagire positivamente con le istituzioni e la società nazionale¹. La cornice del diritto comune, nella

* ¹ Il contributo, non sottoposto a valutazione, riproduce il testo della relazione, ampliata e con note, letta in occasione dell'incontro di studio "Intesa tra la Repubblica italiana e le Comunità islamiche: a che punto siamo?", organizzato dalla I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati in collaborazione con LUMSA, UNINT e Centro Studi Kore (Roma, 14 aprile 2016, Camera dei Deputati, Sala del Mappamondo).

¹ Le posizioni aprioristicamente ostili alla presenza delle comunità islamiche nel nostro paese, sostenute da alcune forze politiche e da una parte dell'opinione pubblica e alimentate per lo più da stereotipi e da rappresentazioni semplificate del complesso



quale esse per loro scelta attualmente vivono e operano, offre tuttavia alcuni margini di miglioramento.

2 - L'Islam in Italia: una confessione religiosa non riconosciuta

Attualmente le comunità islamiche, pur in assenza di un'intesa con lo Stato italiano, vivono e operano all'interno del nostro ordinamento secondo le forme organizzative - associazioni di vario tipo, cooperative - previste dal diritto comune, che già garantisce ai loro membri l'esercizio di tutti i diritti civili e sociali, anche in forma pubblica e collettiva². Del resto, come ha ribadito di recente la Corte costituzionale, il diritto alla libertà religiosa è garantito a tutti (art. 19 Cost.) e a tutte le confessioni religiose (cfr. art. 8, commi 1-2, Cost.) anche se prive di un'intesa con lo Stato:

«Il libero esercizio del culto è un aspetto essenziale della libertà di religione (art. 19) ed è, pertanto, riconosciuto egualmente a tutti e a

rapporto tra Islam e Occidente (sulle quali cfr. **F. CARDINI**, *"L'Islam è una minaccia" (Falso!)*, Laterza, Roma-Bari, 2016), non devono fare dimenticare alcuni oggettivi problemi, che saranno esaminati nel testo, come pure alcune vere e proprie occasioni perse nel recente passato dalle comunità islamiche per instaurare un rapporto di fiducia e di collaborazione stabile e costruttiva con le istituzioni nazionali, sulle quali prevalse la forte conflittualità e rivalità tra le sue componenti interne che non consentì la prosecuzione di un dialogo e di un impegno istituzionale già avviato con alcuni governi. In argomento da ultimo cfr. **G. BUCCINI**, *Gli Islam d'Italia e lo Stato a caccia dell'attimo fuggito. Intervista a Carlo Cardia*, in *Corriere della Sera*, 31 gennaio 2016, pp. 6-7. Per una ricostruzione più articolata, cfr. **CONSIGLIO SCIENTIFICO PER L'ATTUAZIONE E LA DIFFUSIONE DELLA CARTA DEI VALORI DELLA CITTADINANZA E DELL'INTEGRAZIONE**, *Relazione sull'Islam in Italia*, Ministero dell'Interno, Roma, 2008, spec. pp. 9-30 [pubblicata anche in C. Cardia, G. Dalla Torre (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 617 ss.]. Oggi la situazione geo-politica internazionale si è fatta più problematica rispetto ad alcuni anni fa. L'espansione dell'Isis, accompagnata da immagini di efferate crudeltà, gli attentati di Parigi, le notizie inquietanti dal Belgio, la vicenda dei *foreign fighters* e la drammatica crisi dei profughi, che sta mettendo in grande difficoltà i già delicati equilibri interni all'Unione europea, sono tutti fattori che non sembrano favorire nell'immediato l'avvio di trattative per la stipulazione di un'intesa tra lo Stato e le comunità islamiche in Italia, ciò che richiede un reciproco affidamento sul piano istituzionale ma anche una certa disponibilità da parte dell'opinione pubblica. Piuttosto questo sarebbe il periodo ideale per lavorare concretamente a ritessere le basi di un dialogo e di una collaborazione istituzionale necessari per poi giungere in un prossimo futuro, allentate le tensioni sul piano interno e internazionale, a importanti iniziative politiche.

² Sul sistema delle fonti che attualmente regola in Italia la vita e le attività delle comunità islamiche e dei loro fedeli, cfr. **P. CAVANA**, *Islam e sistema delle fonti in Italia*, in C. Cardia, G. Dalla Torre (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, cit., p. 45 ss.



tutte le confessioni religiose (art. 18, primo e secondo comma), a prescindere dalla stipulazione di un'intesa con lo Stato. Come questa Corte ha recentemente ribadito, altro è la libertà religiosa, garantita a tutti senza distinzione, altro è il regime pattizio (artt. 7 e 8, terzo comma, Cost.), che si basa sulla "concorde volontà" del Governo e delle confessioni religiose di regolare specifici aspetti del rapporto di queste ultime con l'ordinamento giuridico statale (sentenza n. 52 del 2016)»³.

In sostanza l'intesa con il Governo, da approvarsi poi con legge del Parlamento, non può costituire condizione per l'esercizio del diritto alla libertà religiosa e per la libera organizzazione delle confessioni⁴. Essa costituisce piuttosto la forma più forte di integrazione di una confessione religiosa nel nostro ordinamento, in quanto apre l'accesso a una serie di istituti promozionali che le assicurano una presenza capillare e stabile all'interno di alcuni apparati pubblici (scuola, Forze armate, penitenziari, servizi sanitari e assistenziali) e forme di sostegno anche di carattere economico al fine di favorire l'esercizio della libertà religiosa dei suoi fedeli.

Detto altrimenti, lo strumento dell'intesa *ex art. 8 Cost.* esprime il riconoscimento dell'identità propria di una confessione religiosa da parte dell'ordinamento statale, anche mediante una qualche deroga alle norme del diritto comune per venire incontro ad alcune sue esigenze e tradizioni, ma sempre sulla base di una condivisa visione del primato della persona e dei suoi diritti inviolabili, *in primis* quello alla libertà religiosa, che deve valere anche all'interno delle formazioni sociali ove si sviluppa la sua personalità (art. 2 Cost.), ciò che costituisce il fondamento del nostro modello di convivenza⁵. In questo senso l'intesa rappresenta l'esito di un

³ Corte cost., sentenza 23 febbraio 2016, n. 63.

⁴ Cfr. Corte cost., sentenza 27 gennaio 2016, n. 52: "nel sistema costituzionale, le intese non sono una condizione imposta dai pubblici poteri allo scopo di consentire alle confessioni religiose di usufruire della libertà di organizzazione e di azione, o di giovare dell'applicazione delle norme, loro destinate, nei diversi settori dell'ordinamento. A prescindere dalla stipulazione di intese, l'eguale libertà di organizzazione e di azione è garantita a tutte le confessioni dai primi due commi dell'art. 8 Cost. (sentenza n. 43 del 1988) e dall'art. 19 Cost, che tutela l'esercizio della libertà religiosa anche in forma associata. La giurisprudenza di questa Corte è anzi costante nell'affermare che il legislatore non può operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese (sentenze n. 346 del 2002 e n. 195 del 1993)".

⁵ Cfr. Corte cost., sentenza n. 52 del 2016, cit., secondo cui le intese "sono" "volte a riconoscere le esigenze specifiche di ciascuna delle confessioni religiose (sentenza n. 235 del 1997), ovvero a concedere loro particolari vantaggi o eventualmente a imporre loro particolari limitazioni (sentenza n. 59 del 1958), ovvero ancora a dare rilevanza,



percorso di integrazione, sociale e culturale prima ancora che giuridico, che le comunità islamiche - peraltro molto frammentate e divise nel nostro paese per etnia, nazionalità, correnti religiose e rivalità personali - stanno ancora compiendo in Italia⁶.

Prova ne sia che nessuna di esse ha mai chiesto il riconoscimento come ente di culto in base alla legge sui culti ammessi (l. 24 giugno 1929, n. 1159), che rappresenta la prima tappa di un percorso di reciproco riconoscimento basato sulla condivisione di alcuni minimi requisiti strutturali e organizzativi conformi all'ordinamento giuridico italiano (cfr. art. 8, comma 2, Cost.). La sola eccezione è rappresentata dal Centro culturale islamico d'Italia che gestisce la grande Moschea di Roma, il quale ha ottenuto il riconoscimento in base alla legge n. 1159 del 1929 all'inizio degli anni Settanta (D.P.R. 21 dicembre 1974, n. 712). Esso però, in quanto espressione dell'Islam degli Stati - nel suo consiglio di amministrazione siedono a rotazione gli ambasciatori dei principali paesi islamici -, rappresenta innanzi tutto interessi politici di soggetti esteri, ciò che non favorisce un'interlocuzione con lo Stato italiano⁷; inoltre non riflette e non rappresenta una parte consistente delle comunità islamiche presenti nel nostro paese, che provengono dall'immigrazione, molte delle quali sono piuttosto affiliate all'Unione delle Comunità e Organizzazioni Islamiche in Italia (U.C.O.I.I.), che non ha mai chiesto il riconoscimento.

Anche il caso della CO.RE.IS, che pure ha fatto un notevole sforzo per costituirsi in confessione religiosa e ha chiesto il riconoscimento

nell'ordinamento, a specifici atti propri della confessione religiosa. Tale significato dell'intesa, cioè il suo essere finalizzata al riconoscimento di esigenze peculiari del gruppo religioso, deve restare fermo, a prescindere dal fatto che la prassi mostri una tendenza alla uniformità dei contenuti delle intese effettivamente stipulate, contenuti che continuano tuttavia a dipendere, in ultima analisi, dalla volontà delle parti."

⁶ In argomento cfr. **E. CAMASSA**, *Caratteristiche e modelli organizzativi dell'Islam italiano a livello locale: tra frammentarietà e mimetismo giuridico*, in C. Cardia, G. Dalla Torre (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, cit., p. 123 ss.; **M. BOMBARDIERI**, *Mappatura dell'associazionismo islamico in Italia*, in A. Angelucci, M. Bombardieri, D. Tacchini (a cura di), *Islam e integrazione in Italia*, Marsilio, Venezia, 2014, p. 11 ss.

⁷ Com'è stato opportunamente rilevato, "la configurazione giuridica della Moschea, infatti, collegata a rappresentanze diplomatiche, non favorisce la possibilità di una interlocuzione verso lo Stato Italiano. Il quale entra in rapporti con le confessioni religiose soltanto in quanto esse diano vita a proprie istituzioni rappresentative, siano strutturate comunitariamente in territorio italiano e risultino libere da vincoli con Stati esteri" [**CONSIGLIO SCIENTIFICO PER L'ATTUAZIONE E LA DIFFUSIONE DELLA CARTA DEI VALORI DELLA CITTADINANZA E DELL'INTEGRAZIONE**, *Relazione sull'Islam in Italia*, Ministero dell'interno, Roma, 2008, p. 21, ripubblicata in C. Cardia, G. Dalla Torre (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, cit., p. 617 ss.].



giuridico al Ministero, del quale è tuttora in attesa, non appare risolutivo a causa della ridotta rappresentatività di tale associazione, costituita per lo più da italiani convertiti e quindi non rappresentativa dell'Islam dell'immigrazione⁸.

3 - La preliminare questione dei diritti

L'avvio delle trattative per la stipulazione di un'intesa con una confessione religiosa esige preliminarmente la convinta adesione da parte della stessa e dei suoi dirigenti a una cultura dei diritti della persona umana, sottesa ai valori e ai principi del nostro ordinamento, e anche uno sforzo di riconoscibilità e trasparenza sul piano organizzativo e statutario che ancora sembrano mancare da parte di tali comunità.

A tale proposito occorre ricordare che il nostro sistema costituzionale, a differenza di quelli di altri paesi europei, prevede una doppia soglia d'istituzionalizzazione delle confessioni religiose nell'ordinamento⁹. La prima è costituita dal loro riconoscimento giuridico, disciplinato dalla legge sulla base di uno statuto organizzativo autonomamente elaborato dalla confessione con il limite del non contrasto con l'ordinamento giuridico italiano (art. 8, comma 2, Cost.); limite che peraltro la nostra giurisprudenza ha inteso in senso liberale come riferita ai "soli principi fondamentali dell'ordinamento"¹⁰ e concernenti unicamente "l'organizzazione e le finalità dell'ente, non l'ideologia religiosa"¹¹, in

⁸ Sulle principali organizzazioni islamiche presenti e operanti in Italia a livello nazionale, da ultimo cfr. **R. BENIGNI**, *Le organizzazioni musulmane a dimensione nazionale. Assetto giuridico ed azione, tra mimetismo, emersione del carattere culturale, rappresentatività di un Islam italiano*, in C. Cardia, G. Dalla Torre (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, cit., p. 97 ss.

⁹ Molti paesi europei prevedono un'unica soglia di istituzionalizzazione delle confessioni, consistente nel loro riconoscimento giuridico e da cui deriva la possibilità di operare nell'ordinamento e di godere di una serie di benefici anche di natura fiscale. A tale proposito è stato osservato da **S. FERRARI**, *Le questioni normative*, cit., p. 83, che "la richiesta di istituzionalizzazione rivolta all'Islam europeo non può riguardare i diritti di libertà né l'autonomia di questa comunità religiosa ma soltanto la cooperazione con lo Stato. Quando è in gioco questo profilo, l'amministrazione pubblica è legittimata a richiedere che le comunità musulmane si dotino delle strutture in mancanza delle quali è impossibile un'interazione efficace con lo Stato, senza però spingersi fino a definire i caratteri che esse debbono assumere al proprio interno".

¹⁰ Corte cost., sentenza 14-21 gennaio 1988, n. 43.

¹¹ Cons. Stato, Sez. I, parere 30 luglio 1986, n. 1390, che trae questa conclusione dal nostro sistema costituzionale, il quale non prevede più l'ordine pubblico ma solo il buon



conformità al principio di laicità dello Stato e a garanzia dei diritti dei membri della comunità (organi statutari e loro nomina, facoltà di recesso, casi di decadenza o espulsione, poteri sanzionatori)¹².

La seconda soglia d'istituzionalizzazione, riservata alle confessioni riconosciute, è invece rappresentata dall'eventuale stipulazione di un'intesa con lo Stato, che apre a una prospettiva di forte collaborazione con le istituzioni pubbliche e a una serie di istituti promozionali sulla base di requisiti più esigenti in termini di affidabilità e compatibilità della confessione religiosa con i valori e i principi supremi dell'ordinamento (art. 8, comma 3, Cost.).

In una recente e approfondita indagine sugli statuti delle comunità islamiche in Italia è emersa la sostanziale e diffusa assenza di profili statutari certi, sicuri, affidabili, attributivi di effettivi diritti e doveri agli associati e una chiara e reale ripartizione di funzioni tra gli organi interni. Quasi sempre il dato formale non corrisponde alla situazione reale. Lo statuto viene considerato dai responsabili di tali comunità come una mera forma, una mera apparenza necessaria per interloquire con le istituzioni locali ma priva di effettività all'interno della comunità, i cui membri spesso

costume come limite alla libertà religiosa, innovando profondamente sul punto l'art. 1 della legge n. 1159 del 1929: "il semplice riferimento al limite del buon costume (per giunta solo con riferimento ai riti religiosi) e non anche all'ordine pubblico, rende inammissibile qualsiasi sindacato della ideologia religiosa in rapporto all'ordine pubblico e ai principi dell'ordinamento. (...) Nulla, d'altra parte, induce a ritenere che il sindacato sull'ideologia religiosa, escluso dal costituente con riferimento alla libertà di culto (in forma individuale o associata), sia stato mantenuto quale presupposto dell'attribuzione della personalità giuridica, evento quest'ultimo che evidentemente nulla aggiunge alla professione del credo religioso".

¹² Pertanto su questo punto la disciplina della vecchia legge sui culti ammessi, che tuttora regola il procedimento di riconoscimento, è stata profondamente innovata, senza contare che le confessioni religiose mediante i loro enti sono già ammesse a godere nel diritto comune di vari benefici previsti per gli enti *non profit*. L'ordine pubblico non potrebbe dunque essere reintrodotta come limite alla libertà religiosa, né attraverso il richiamo alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (art. 9) o al diritto dell'Unione europea, né attraverso un esplicito richiamo al principio di laicità, che nel nostro ordinamento non è un limite ma "una garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale". Così l'ha inteso la nostra Corte costituzionale, secondo la quale il diritto alla libertà religiosa, come garantito dall'art. 19 Cost., fa parte integrante del principio supremo di laicità dello Stato, risultante dal combinato disposto degli artt. 7-8, 19 e 20 della nostra Costituzione (Corte cost., sentenza n. 203 del 1989), come tale non suscettibile di revisione costituzionale e prevalente su ogni fonte esterna. La stessa Corte anche di recente ha poi precisato che "una legislazione generale e complessiva sul fenomeno religioso (...) non è affatto imposta dalla Costituzione, che tutela al massimo grado la libertà religiosa" (sentenza n. 52 del 2016, cit.).



nemmeno ne conoscono l'esistenza né tanto meno le specifiche norme, continuando quindi a vivere secondo gli usi e consuetudini apprese nei paesi d'origine anche se in contrasto con esse¹³.

La questione dei diritti (e dei doveri) statutari e del significato che essi assumono all'interno della comunità è essenziale. Il loro riconoscimento effettivo esprime una concezione che pone al centro dell'ordinamento la persona umana e le sue esigenze di libertà¹⁴. L'espressione "diritti inviolabili", della cui tutela è garante la Repubblica (art. 2 Cost.), indica che essi sono al di sopra dello Stato e anche delle formazioni sociali¹⁵. Nella concezione islamica, e negli ordinamenti giuridici che a essa sono ispirati, l'autonomia dell'individuo tende invece a sfumare e a essere riassorbita dalla comunità, le cui esigenze prevalgono su quelle della singola persona¹⁶. Questa circostanza induce quindi ad

¹³ Per approfondimenti cfr. **E. CAMASSA**, *Caratteristiche e modelli organizzativi dell'Islam italiano*, cit., p. 123 ss.;

¹⁴ Di recente e autorevolmente sul tema cfr. **C. CARDIA**, *Islam e Repubblica italiana: la via è nella Costituzione*, in *Avvenire*, 30 marzo 2016, che sottolinea come "organizzarsi in una confessione non è un dato giuridico o formale, essa fa entrare la comunità di fedeli in una dimensione nuova: nel caso dell'islam, fa uscire da una semi-clandestinità, moschee e centri culturali, li inquadra in un orizzonte certo di diritti e doveri, giova al consolidamento della identità collettiva, la fa evolvere in collegamento con la società esterna. La costituzione della Confessione comporta il coinvolgimento dei fedeli, la formazione di uno Statuto con diritti e doveri anche interni alla confessione, l'attivazione di organismi dirigenti responsabili di fronte alla società, e via di seguito. Insomma, la fuoriuscita dalla semiclandestinità immette in un circuito di conoscenza, e di controlli, un pulviscolo di strutture e organizzazioni e centri che altrimenti vivrebbero per sempre isolati". Sui modelli associativi utilizzati e/o utilizzabili dalle comunità islamiche, cfr. **A. ANGELUCCI**, *L'associazionismo religioso musulmano tra diritto speciale e diritto comune: la centralità dello statuto*, in *A. Angelucci, M. Bombardieri, D. Tacchini (a cura di), Islam e integrazione in Italia*, cit., p. 71 ss.

¹⁵ Come noto, per una parte della dottrina pubblicistica il contenuto dell'art. 2 Cost. sarebbe propriamente nella tutela dell'individuo all'interno delle formazioni sociali, cfr. **P. GROSSI**, *La famiglia nella evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in *G. Dalla Torre (a cura di), La famiglia nel diritto pubblico*, Studium, Roma, 1996, p. 14. In termini più ampi, cfr. **E. ROSSI**, *Art. 2*, in *R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), Commentario alla Costituzione*. Vol. I, *Art. 1-54*, Utet, Torino, 2006, p. 38 ss.

¹⁶ Una simile concezione domina anche l'attuale dottrina giuspubblicistica di tradizione islamica, che non riconosce i diritti fondamentali come propri dell'individuo ma li subordina alle esigenze della comunità politica-religiosa, intesa come una realtà unitaria. A tale proposito cfr. **S. CECCANTI**, *Islam e Stato in Italia*, in *Federalismi.it*, 20 ottobre 2010, pp. 1-2, il quale ricorda che negli ultimi trent'anni le persecuzioni e le discriminazioni praticate in parte cospicua del Medio Oriente, anziché diminuire, hanno persino trovato pezzi d'appoggio in dichiarazioni di stampo internazionalistico che hanno esplicitamente limitato il diritto alla libertà religiosa (ad esempio, la cosiddetta Dichiarazione universale



assumere un atteggiamento di prudenza al riguardo e sottolinea l'importanza di una verifica circa la reale osservanza di tali statuti all'interno delle singole comunità per assicurare l'effettivo esercizio dei diritti e delle libertà ivi previsti anche in vista del rinnovo degli organi statutari.

Ciascuna esperienza religiosa può recepire in modo diverso la categoria dei diritti fondamentali, può anche non riconoscerla o riconoscerla con alcune peculiarità nel proprio specifico ambito, quello religioso¹⁷. Tuttavia, per integrarsi pienamente nell'ordinamento statale, come richiesto dal modello pattizio, essa, e in modo particolare i responsabili della singola comunità religiosa, che ispirano e guidano i comportamenti dei loro fedeli, devono in qualche modo aderire all'idea del primato della persona e dei suoi diritti inviolabili all'interno della comunità e nei rapporti con gli altri membri della comunità nazionale, come peraltro è espressamente e costantemente previsto nella normativa pattizia in vigore¹⁸

dei diritti dell'uomo nell'Islam, la Carta araba dei diritti dell'uomo ecc.), e osserva: "Sebbene non siano dotati di forza vincolante e nemmeno siano state adottati dagli Stati che pur hanno contribuito alla loro stesura, questi documenti testimoniano il montare dei profili e delle pratiche discriminatorie e una politica del diritto che li avalla anziché limitarli".

¹⁷ Basti pensare alla categoria dei diritti fondamentali dei fedeli nell'ordinamento della Chiesa cattolica, ove essi sono concepiti e formulati in modo diverso rispetto alle costituzioni degli ordinamenti secolari contemporanei. In argomento cfr. **AA. VV.**, *I diritti fondamentali del fedele. A venti anni dalla promulgazione del Codice*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2004; E. Corecco, N. Herzog, A. Scola (a cura di), *I diritti fondamentali del cristiano nella Chiesa e nella società*, Giuffrè, Milano, 1981.

¹⁸ Nel testo di tutte le Intese con le confessioni acattoliche, approvate con legge del Parlamento, ricorre sempre, in uno dei primi articoli dedicato alla libertà religiosa e organizzativa della confessione, il richiamo espresso ai "diritti inviolabili dell'uomo" - o ai "diritti di libertà garantiti dalla Costituzione" - come fondamento ma altresì limite all'autonomia degli ordinamenti confessionali nell'ordinamento statale. Cfr. art. 2, comma 2, legge 11 agosto 1984, n. 449. *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le chiese rappresentate dalla Tavola valdese*; art. 2, comma 2, legge 22 novembre 1988, n. 516. *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del settimo giorno*; art. 2, comma 2, legge 22 novembre 1988, n. 517. *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le Assemblee di Dio in Italia*; art. 2, legge 12 aprile 1995, n. 116. *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia (UCEBI)*; art. 3, comma 2, legge 29 novembre 1995, n. 520. *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa Evangelica Luterana in Italia (CELI)*; art. 2, comma 2, legge 30 luglio 2012, n. 126. *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione*; art. 3, comma 2, legge 30 luglio 2012, n. 127. *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione*; art. 2, comma 2, legge 30 luglio 2012, n. 128. *Norme per la*



e anche nell'Accordo di revisione concordataria con la Santa Sede¹⁹. Tanto più in un ordinamento, come quello italiano, ispirato al principio di solidarietà (art. 2 Cost.) e che tali diritti - tra cui quelli alla salute, all'istruzione e alla libertà religiosa - assicura ai membri di tutte le comunità religiose, anche prive di intesa con lo Stato, nel momento in cui li accoglie sul proprio territorio come profughi o immigrati stranieri²⁰.

Com'è sempre più evidente, l'avanzamento del processo di integrazione delle comunità islamiche in Europa dipende *in primis* non tanto dalla massa di semplici immigrati, in cerca di lavoro o in fuga da guerre e carestie e che col tempo assaporano nei paesi europei libertà e garanzie per sé e per i propri cari mai godute nei loro paesi; né tanto meno dall'Islam come religione o dall'insieme di precetti morali e giuridici che derivano dai suoi testi sacri²¹, quanto piuttosto dall'interpretazione che di

regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa apostolica in Italia, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione; art. 2, comma 2, legge 31 dicembre 2012, n. 245. Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Buddhista Italiana, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione; art. 2, comma 2, legge 31 dicembre 2012, n. 246. Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Induista Italiana, Sanatana Dharma Samgha, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione. Nell'intesa con l'ebraismo il richiamo ai diritti fondamentali della persona umana, come previsti dalla Costituzione italiana e nelle convenzioni internazionali, è invece formulato nel Preambolo, allegato alla legge 8 marzo 1989, n. 101. Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione delle comunità ebraiche italiane, ove si afferma inoltre che "tali principi universali sono aspirazione perenne dell'ebraismo nella sua plurimillennaria tradizione".

¹⁹ Nel Protocollo addizionale all'Accordo, che ne costituisce parte integrante, si prevede, in relazione all'art. 23 del Trattato lateranense, che gli effetti civili delle sentenze e dei provvedimenti emanati da autorità ecclesiastiche, previsti da tale disposizione - ossia quelli circa persone ecclesiastiche o religiose e concernenti materie spirituali o disciplinari - "vanno intesi in armonia con i diritti costituzionalmente garantiti ai cittadini italiani" (punto 2, lett. c, Prot. add., legge 25 marzo 1985, n. 121. *Ratifica ed esecuzione dell'Accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede*).

²⁰ Proprio per sviluppare e far maturare nelle comunità immigrate, non solo musulmane, il senso dei diritti - e dei correlativi doveri - riconosciuti dalla nostra Costituzione e i valori cui si ispira il nostro modello di convivenza civile e sociale, improntato al rispetto delle libertà e del pluralismo religioso, fu varata dal Ministro dell'interno, con apposito decreto del 23 aprile 2007, la *Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione*, elaborata da una commissione presieduta dal prof. Carlo Cardia. Sul valore e il significato di questo importante documento, cfr. **C. CARDIA**, *Carta dei valori e multiculturalità alla prova della Costituzione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), dicembre 2008, pp. 1-17.

²¹ Il dibattito sulla compatibilità dell'Islam con la democrazia e i diritti umani è molto acceso anche all'interno del mondo islamico europeo (in argomento cfr. **R. GUOLO**, *L'Islam è compatibile con la democrazia?*, Laterza, Roma-Bari, 2007; **O. BOBINEAU**, *S.*



essi viene data dai responsabili delle comunità islamiche, sia dentro che fuori le terre dell'Islam²². Quindi in primo luogo le autorità religiose e i governi dei paesi islamici, che sostengono una interpretazione letterale ("integralista") e tradizionalista dell'Islam per farne uno strumento di conservazione del potere, cioè un'ideologia politica²³; in secondo luogo i leader delle comunità islamiche europee, spesso legati ai governi dei propri paesi d'origine che ne finanziano le strutture e pertanto sensibili alla loro propaganda e influenza, i quali possono essere tentati di divulgare una versione della religione islamica incompatibile con i principi di democrazia e libertà che l'Europa ha acquisito attraverso molte sofferenze e tragedie e ai quali non può rinunciare²⁴.

LATHION, *Les musulmans, une menace pour la République?*, Desclée de Brouwer, Paris, 2012). È prevalente la tesi della sua piena compatibilità a patto che ne venga data un'interpretazione che tenga conto delle diverse circostanze storiche e dell'evoluzione culturale intervenuta (cfr. **T. RAMADAN**, *Islam e libertà*, Einaudi, Torino, 2008; **T. BEN JELLOUN**, *L'Islam spiegato ai nostri figli*. Nuova edizione accresciuta, Bompiani, Milano, 2016). Emblematica in tal senso è la *Charte pour les musulmans d'Europe*, elaborata nell'ambito della Federazione delle Organizzazioni Islamiche d'Europa (FOIE) e firmata il 10 gennaio 2008 a Bruxelles da 400 organizzazioni islamiche (in www.olir.it), ove tra l'altro si afferma che «la comprehension qui exprime l'essence même de l'Islam est celle qui consiste à choisir le "juste milieu" dans le cadre des objectifs universels de cette religion. Un "juste milieu" qui bannit l'excès et le laxisme, qui concilie la guidance divine avec les lumières de la raison, qui respecte le juste équilibre entre le besoin matériel et le besoin spirituel de l'Homme et qui conçoit la vie comme une harmonie entre la recherche de l'au-delà et le bien être d'ici-bas» (§ 2). Tuttavia non mancano voci autorevoli che sottolineano l'intrinseca problematicità dell'Islam, derivante dai suoi testi sacri, per quanto concerne lo stretto rapporto tra religione e potere politico e la sottomissione della donna (cfr. **ADONIS**, *Violenza e Islam. Conversazioni con Houria Abdelouahed*, Guanda, Milano, 2015, p. 41 ss.).

²² In argomento cfr. **O. ROY**, *Islam alla sfida della laicità*, Marsilio, Venezia, 2008, p. 67 ss., che sintetizza il dibattito in corso nella cultura e nella teologia islamica per quanto concerne l'interpretazione del dogma, ovvero dei testi sacri, e la sua strumentalizzazione sul piano politico.

²³ In fondo anche l'Isis adotta la stessa strategia, facendo della religione islamica e dell'interpretazione aberrante che ne dà una ideologia spietata e brutale per la conquista del potere. In argomento più diffusamente cfr. **T. BEN JELLOUN**, *È questo l'Islam che fa paura*, Bompiani, Milano, 2015, p. 103 ss. Sul dibattito politologico suscitato dalla nascita dell'Isis e sull'ideale califfale, che comunque rappresenta un elemento essenziale dell'identità islamica, si veda la stimolante analisi di **C. SBAILÒ**, *I Costituzionalisti europei e il califfato nero. Dopo la sconfitta militare, un confronto a tutto campo sulla riespansione islamica*, in www.federalismi.it, 6 maggio 2015, pp. 1-26.

²⁴ Cfr. **A. PANEBIANCO**, *Noi e l'islam. L'Europa non venda la sua anima*, in *Corriere della Sera*, 1 aprile 2016. In termini analoghi cfr. **E. GALLI DELLA LOGGIA**, *Noi, l'islam e il rispetto della legge*, in *Corriere della Sera*, 26 marzo 2016, il quale, con particolare riferimento alle questioni legate al ruolo delle donne, precisa: "in Italia non si può essere musulmani nel modo come lo si è in Iraq, in Senegal o in Eritrea. Lo si può essere solo in modo diverso".



L'affermazione di una cultura dei diritti (e dei doveri), cui è legata in Italia anche la prospettiva di un'intesa con lo Stato, riguarda quindi in primo luogo la maturazione delle classi dirigenti delle comunità islamiche, che devono essere in grado di guardare sempre più al benessere dei loro membri e futuri cittadini europei e di resistere all'influenza di movimenti fondamentalisti e alle pressioni politiche degli Stati islamici, prigionieri di un modello di civiltà o di lotte di potere - cui peraltro non sono estranei i governi occidentali - che non hanno saputo dare risposte adeguate ai propri cittadini, costringendoli a emigrare, né tanto meno alle aspirazioni di pace e concordia di milioni di credenti. Ma una simile maturazione, che potrà essere d'esempio e di stimolo per un'evoluzione dell'intero mondo islamico verso modelli di democrazia più avanzati²⁵, oltre a dovere essere favorita dai governi europei, come già avviene in alcuni paesi²⁶, deve poi soprattutto essere sostenuta e accompagnata dalle stesse comunità islamiche al loro interno, cioè dalla massa di immigrati e fedeli che le compongono e frequentano le sale di preghiera, i quali, abbandonando tentazioni vittimistiche alimentate anche da pulsioni xenofobe diffuse in Europa, devono sollecitare dall'interno questi cambiamenti, imparando con ciò che la democrazia e i diritti vanno tutelati e rivendicati, quando occorre, anche mediante la partecipazione attiva alla vita sociale²⁷.

In assenza di tali condizioni il rischio è che tali comunità, ripiegate su se stesse, si sviluppino all'interno del nostro paese come universi paralleli, ove valgono e si riproducono regole e precetti diversi e talora contrastanti con principi irrinunciabili del nostro ordinamento (uguaglianza tra i sessi, libertà religiosa, laicità delle istituzioni pubbliche), magari anche con l'affermazione di giurisdizioni - soprattutto in materia matrimoniale, familiare e anche penale, per i casi di blasfemia e apostasia -

²⁵ Come reclamato anche da un numero crescente di intellettuali arabi, delusi dall'esito tragico delle c.d. "primavere arabe" e fortemente critici nei confronti degli attuali regimi politici al governo nei loro paesi, che strumentalizzano la religione a fini politici. In argomento cfr. **ADONIS**, *Violenza e Islam*, cit. p. 21 ss.

²⁶ Sulla delicata questione della formazione degli imam, che costituisce uno degli strumenti principali per la maturazione e lo sviluppo di un islam europeo, sempre meno esposto ai condizionamenti degli Stati islamici e quindi a una interpretazione conservatrice e tradizionalista dell'Islam, cfr. **P. BRANCA**, *Quali imam per quale Islam?*, in A. Ferrari (a cura di), *Islam in Europa/Islam in Italia tra diritto e società*, cit., p. 219 ss.; **B. BASDEVANT GAUDEMET**, *Moschee e formazione degli imam in Francia*, ibidem, p. 233 ss.; **W. WIESHAIDER**, *Moschee e formazione degli imam in Austria*, ibidem, p. 249 ss. Per l'esperienza italiana, da ultimo cfr. **M. CARNÌ**, *Islam e ministri di culto*, in C. Cardia, G. Dalla Torre (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, cit., p. 211 ss.

²⁷ Sulle sfide impegnative che attendono le comunità islamiche in Europa, cfr. **T. RAMADAN**, *Islam e libertà*, cit., p. 86 ss.



indipendenti rispetto a quella dello Stato²⁸. In questo modo si creerebbero i presupposti per la formazione di comunità separate rispetto alla più ampia comunità nazionale, come già accaduto altrove, con la graduale dissoluzione del principio d'eguaglianza giuridica e, quel che è più grave, a tutto danno di questi nuovi cittadini (soprattutto di sesso femminile), i quali sarebbero privati dell'accesso ai diritti fondamentali, che rappresentano il patrimonio più prezioso e irrinunciabile della civiltà europea²⁹.

Un modello di tipo separatista nei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose, che le comunità islamiche sembrano di fatto prediligere in Europa, potrebbe forse ammettere una certa indulgenza e gradualità su questo punto, anche se con rischi che si fanno sempre più evidenti. Ma nella prospettiva della stipulazione di un'intesa con lo Stato, che nel modello pattizio italiano apre la porta a rilevanti benefici per la singola confessione, come la disponibilità di consistenti fondi pubblici, a una sua presenza pervasiva all'interno di alcuni fondamentali apparati della pubblica amministrazione (scuole, ospedali, polizia, Forze armate, carceri) e a misure promozionali per l'esercizio della libertà religiosa dei suoi membri, la convinta accettazione dei diritti fondamentali e dei principi che ispirano il nostro modello di convivenza, democratica e pluralista, appare un prerequisito irrinunciabile che lo Stato ha non solo il diritto ma anche il dovere di verificare e accertare nell'interesse dell'intera comunità nazionale³⁰.

²⁸ In argomento, sulle peculiarità del caso britannico, cfr. **G. PATRIARCA**, *Giurisdizione multiculturale. Il contesto e le sfide del caso britannico*, in *Il Regno-att.*, 14/2014, pp. 449-450.

²⁹ È stato giustamente, e autorevolmente, osservato al riguardo che la strategia italiana per favorire i processi di integrazione delle comunità islamiche presenta caratteri di gradualità e realismo: "l'obiettivo italiano non è quello di unire l'Islam nel suo insieme, a prescindere dagli orientamenti e dalle scuole dottrinali e di pensiero, e neanche di ignorare divisioni e conflitti su questioni cruciali per l'ordinamento giuridico. La Carta dei Valori approvata nel 2007 muove dal rifiuto dell'ideologia multiculturalista che privilegia le identità religiose ed etniche a scapito dei diritti individuali, ed elabora una piattaforma ideale e normativa in sintonia con i principi costituzionali e le carte internazionali dei diritti umani. (...). Si rifiutano i diritti etnici e si ribadisce la dialettica positiva dei diritti individuali e collettivi. L'autonomia personale è a base della affermazione dei diritti di libertà, a cominciare dalla libertà religiosa, del carattere monogamico del matrimonio, del rispetto delle prescrizioni religiose il cui adempimento è lasciato alla libera determinazione individuale" [**C. CARDIA**, *Le ragioni di una ricerca. Le originalità dell'Islam. Le difficoltà dell'integrazione*, in C. Cardia, G. Dalla Torre (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, cit., pp. 21-22].

³⁰ In prospettiva europea, cfr. **A. PANEBIANCO**, *Noi e l'islam. L'Europa non venda la sua anima*, cit., il quale si chiede: "Riuscirà l'Europa ad ottenere l'appoggio delle comunità



4 - Islam e questione immigratoria

Un ulteriore fattore che conferisce particolare complessità alla questione islamica, come si presenta oggi in Italia, deriva dall'origine immigratoria di gran parte dei membri di tali comunità, che sono per lo più stranieri provenienti dal Nord Africa, dal continente asiatico o anche dall'Africa subsahariana, poco integrati nel nostro paese sul piano socio-culturale³¹.

Anche altre comunità religiose di recente insediamento in Italia, come quelle di tradizione ortodossa, hanno una forte componente di stranieri ma essi sono per lo più provenienti da paesi europei e da culture storicamente affini a quella europea, e inoltre possono godere di alcuni vantaggi pratici derivanti dai rapporti ecumenici con la Chiesa cattolica³². Anche le comunità religiose di provenienza orientale hanno minore difficoltà a integrarsi negli ordinamenti occidentali, perché le loro tradizioni religiose insistono sulla dimensione spirituale e sono poco strutturate sul versante etico-giuridico.

L'Islam è, invece, una religione molto strutturata sul piano etico e giuridico, anche in forza della concezione dell'origine divina diretta - non meramente ispirata - del suo testo sacro, che conferisce ai suoi precetti una particolare rigidità e fissità nel tempo e alla comunità dei credenti una forte identità pubblica³³, ma è priva di una struttura gerarchico-dottrinale

musulmane contro il terrorismo e l'estremismo in genere senza vendersi l'anima? Servirebbe a tutti (anche ai musulmani) se laicità, libertà individuale, uguaglianza di fronte alla legge, non risultassero infine formule vuote e retoriche ma principi non negoziabili".

³¹ Sulle specificità dell'islam italiano, tra cui la eterogeneità e diversità dei paesi di provenienza, che "impedisce di fatto l'identificazione, sia sul piano istituzionale che su quello della percezione, con un solo paese (e dunque impedisce di ripetere errori fatti altrove, in Europa: come la sorta di appalto della gestione del controllo dell'islam interno affidato agli stati esteri di provenienza, che si è visto nel caso turco-tedesco e, in parte, in quello francese-algerino)", cfr. **S. ALLIEVI**, *Islam italiano e società nazionale*, in A. Ferrari (a cura di), *Islam in Europa/Islam in Italia tra diritto e società*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 43 ss.

³² Sulla differente condizione delle comunità ortodosse rispetto a quelle islamiche in Italia, grazie ai legami ecumenici che le prime hanno sviluppato con la Chiesa cattolica - che le ha concesso in uso molte sue chiese - e alla loro disponibilità a presentarsi in modo unitario di fronte allo Stato, cfr. **A. FERRARI**, *Libertà religiosa e nuove presenze confessionali (ortodossi e islamici): tra cieca deregulation e super-specialità, ovvero del difficile spazio per la differenza religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., luglio 2011, p. 13 ss.

³³ Sul Corano come testo sacro, cioè non semplicemente ispirato ma divinamente rivelato nella sua originale formulazione in lingua araba, e sulle sue implicazioni, cfr. **M. COOK**, *Il Corano*, Einaudi, Torino, 2001, p. 57 s. Sull'importanza dell'interpretazione delle fonti di diritto divino come istanza decisiva nell'evoluzione dell'ordinamento islamico, cfr. **S. FERRARI**, *Lo spirito dei diritti religiosi. Ebraismo, cristianesimo e islam a confronto*, il Mulino, Bologna, 2002, p. 173 ss.



autonoma in grado di affermare una sua indipendenza rispetto all'autorità politica.

In altri paesi europei vi è una consolidata e storica presenza islamica di origine coloniale (Francia, Belgio, Olanda, Regno Unito), frutto anche di intensi traffici commerciali e/o di alleanze politiche risalenti nel tempo (Germania), che peraltro non sempre si è rivelata garanzia di soddisfacente integrazione delle nuove generazioni provenienti da famiglie immigrate nella cultura e nei valori dei paesi d'accoglienza. Pur tuttavia questa presenza, consolidata nel tempo e sviluppatasi attraverso più generazioni, ha determinato in tali paesi un livello di radicamento sociale e d'istituzionalizzazione delle comunità islamiche oggi molto elevato, che ha consentito la formazione di nuovi cittadini in gran parte ben inseriti nella società europea e nelle sue dinamiche sociali, culturali e politiche, anche a livello di classe dirigente, contribuendo a fare della cultura islamica, ripensata e rivissuta alla luce di quella europea e del singolo paese, una componente a tutti gli effetti della complessa e variegata realtà nazionale³⁴.

In Italia questa presenza storica di origine coloniale è sostanzialmente assente³⁵ e le comunità islamiche si trovano tuttora quasi integralmente assorbite dal fenomeno dell'immigrazione, ossia in una fase - se non iniziale - intermedia e provvisoria del loro insediamento, ancora caratterizzata dalle difficoltà e dal senso di sradicamento propri delle prime generazioni di immigrati e dai rapporti conflittuali con le nuove generazioni emergenti e già più integrate con il nuovo contesto sociale³⁶. Non è detto che ciò sia uno svantaggio, tenendo conto dei risentimenti e del senso di frustrazione prodotti dal passato coloniale nelle popolazioni poi

³⁴ È questa la tesi espressa e argomentata da **T. RAMADAN**, *Islam e libertà*, cit., p. 65 ss., in qualche modo confermata dalla recente elezione a sindaco di Londra di un cittadino inglese di origine pakistana e di fede islamica, ma che tuttavia riflette una condizione dell'islam europeo presente in alcuni paesi, quali per esempio la Francia e il Regno Unito, con un livello di istituzionalizzazione e di radicamento sociale delle comunità islamiche assai avanzato e che appare molto lontano dalla situazione italiana attuale.

³⁵ Come noto l'Italia ha avuto in passato una vicenda coloniale, ma limitata e breve nel tempo se comparata a quella di altri paesi europei, e soprattutto essa non comportò fenomeni migratori dalle colonie ma piuttosto l'arrivo di coloni italiani in cerca di lavoro nelle colonie. Sul diritto coloniale italiano in relazione all'islam, cfr. **G. DALLA TORRE**, *Considerazioni sulla condizione giuridica dell'Islam in Italia*, in C. Cardia, G. Dalla Torre (a cura di), *Comunità islamiche in Italia*, cit., pp. 30-32.

³⁶ Osserva in proposito **A. FERRARI**, *Libertà religiosa e nuove presenze confessionali (ortodossi e islamici)*, cit., p. 15, che i musulmani in Italia "sono stati interamente assorbiti dal loro carattere di immigrati e dalla pressoché totale interlocuzione con le autorità locali, a loro volta poco propense e a disagio di fronte alla gestione del fenomeno esplicitamente religioso, rinviato, assai volentieri, allo Stato centrale".



immigrate nella madrepatria. Comunque la stipulazione di un'intesa con la comunità religiosa a livello nazionale richiede un radicamento sociale, un livello d'istituzionalizzazione e un processo di reciproco adattamento sul piano culturale - da parte delle comunità immigrate e di quella ospitante - tuttora in corso, e anzi in gran parte da acquisire a motivo proprio del (relativamente) recente insediamento di tali comunità nel nostro paese³⁷.

D'altra parte la condizione di straniero e/o di rifugiato implica nel nostro ordinamento l'applicazione di un regime giuridico di forte tutela (art. 10 Cost.), con la titolarità e l'accesso a tutti i diritti fondamentali, civili e sociali, assicurati a livello interno e sul piano internazionale, ciò che tende a favorire l'accoglienza e l'avvio di processi di integrazione sociale, che dovrebbero però essere sostenuti in modo continuativo attraverso interventi che promuovano un inserimento stabile degli immigrati nel nuovo contesto sociale. Vi è quindi una sovrapposizione di tutele per gli immigrati, in quanto per essi la garanzia del diritto di libertà religiosa deriva non solo dall'art. 19 Cost. ma anche dalle norme sulla condizione giuridica dello straniero (art. 10 Cost., Convenzioni internazionali e T.U. sull'immigrazione: D.Lgs 25 luglio 1998, n. 286), a favore del quale il nostro ordinamento prevede anche istituti contro la discriminazione per motivi etnici e religiosi³⁸.

5 - Natura delle comunità islamiche e laicità dello Stato

Ulteriore elemento da considerare: l'intesa prevista dall'art. 8, comma 3, Cost. ha come destinatarie le confessioni religiose (acattoliche), non una comunità più ampia fondata su elementi etnico-culturali, politici e/o

³⁷ Per il sociologo **S. ALLIEVI**, *Islam italiano e società nazionale*, cit., p. 57-58, la via dell'intesa, che "sancirebbe il riconoscimento simbolico e l'avvenuta istituzionalizzazione dell'islam italiano, appare ancora lontana. Per ragioni inerenti al rifiuto del quadro politico e più in generale della pubblica opinione, ma anche per dinamiche proprie, interne al mondo islamico, ancora diviso, non preparato e non pronto a giocare questa partita". Per approfondimenti, anche se risalenti ormai ad alcuni anni fa, cfr. **ID.**, *Islam italiano. Viaggio nella seconda religione del paese*, Einaudi, Torino, 2003.

³⁸ Sottolinea la ricaduta positiva avuta dalla legislazione sull'immigrazione sulla condizione dell'Islam organizzato in Italia, fornendo una serie di garanzie e creando le condizioni per una prima interlocuzione con alcuni soggetti istituzionali **R. BOTTA**, "Diritto alla moschea" tra "intesa islamica" e legislazione regionale sull'edilizia di culto, in S. Ferrari (a cura di), *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche*, il Mulino, Bologna, 2000, p. 109 ss., specialmente p. 125 ss. Sull'azione civile contro la discriminazione, cfr. **P. CAVANA**, *Pluralismo religioso e modelli di cittadinanza: l'azione civile contro la discriminazione*, in *Dir. eccl.*, 2000, I, pp. 165-195 ss.



nazionali³⁹. In realtà criteri più ampi sono stati adottati in occasione della stipula dell'intesa con l'Unione delle Comunità Ebraiche Italiane (legge n. 101 del 1989), in quanto l'ebraismo costituisce certamente qualcosa di più di una semplice confessione religiosa⁴⁰. D'altra parte esso è tradizionalmente ben integrato nella nostra cultura, ne è anzi parte costitutiva sul piano storico; inoltre come religione non è dedito al proselitismo, non ha aspirazioni espansionistiche, come invece l'Islam.

In relazione a quest'ultimo si pone quindi con urgenza, nella prospettiva di un'intesa ex art. 8, comma 3, Cost. o anche solo di un più adeguato riconoscimento di certe sue istanze, il problema di tenere distinta la dimensione religiosa da quella socio-politica⁴¹: distinzione, alla base del principio di laicità dello Stato, che non appartiene storicamente alla tradizione islamica e che occorre maturi autonomamente all'interno delle comunità islamiche provenienti dall'immigrazione⁴².

³⁹ Richiama la necessità di tenere distinta la dimensione religiosa da quella socio-politica nell'affrontare la questione islamica, nel nostro come negli altri paesi europei, **S. FERRARI**, *Le questioni normative*, in A. Ferrari (a cura di), *Islam in Europa/Islam in Italia tra diritto e società*, cit., p. 77: "le comunità musulmane sono anche comunità religiose, che pongono problemi analoghi a quelli suscitati da altri gruppi religiosi: ma non sono soltanto quelle. Esse sono al tempo stesso comunità composte in larga misura da persone immigrate in Europa nel corso degli ultimi cinquanta anni: e ciò pone questioni totalmente differenti, che interessano le politiche abitative, il mercato del lavoro, l'organizzazione della scuola".

⁴⁰ Ciò risulta anche dall'intesa con l'ebraismo, ove si prevede che le Comunità ebraiche "in quanto istituzioni tradizionali dell'ebraismo in Italia, sono formazioni sociali originarie che provvedono, ai sensi dello Statuto dell'ebraismo italiano, al soddisfacimento delle esigenze religiose degli ebrei, secondo la legge e la tradizione ebraiche", ma si aggiunge altresì che esse, oltre curare l'esercizio del culto e l'istruzione e l'educazione religiosa, "promuovono la cultura ebraica, provvedono a tutelare gli interessi collettivi degli ebrei in sede locale, contribuiscono secondo la legge e la tradizione ebraiche all'assistenza degli appartenenti delle Comunità stesse"(art. 18, commi 1-2, l. 8 marzo 1989, n. 101). In argomento cfr. **N. COLAIANNI**, *L'ente di culto e gli statuti nell'islam*, in A. Ferrari (a cura di), *Islam in Europa / Islam in Italia tra diritto e società*, cit., p. 272-273.

⁴¹ Per **S. FERRARI**, *Le questioni normative*, cit., p. 78, occorrerebbe quindi fare «uno sforzo per "de-islamizzare" la questione islamica: almeno la metà dei problemi che siamo soliti associare all'islam interessa in realtà tutte le minoranze religiose in Europa come in Italia. Per risolvere questi problemi non è necessaria - parlando del nostro paese - un'intesa con la comunità musulmana: basta una buona legge sulla libertà religiosa».

⁴² Sull'assenza del principio di laicità negli ordinamenti costituzionali dei paesi islamici, cfr. **A. BARBERA**, *Il cammino della laicità*, in S. Canestrari (a cura di), *Laicità e diritto*, Bononia University Press, Bologna, 2007, pp. 37-39; in termini più ampi, cfr. **A. PIN**, *Laicità e Islam nell'ordinamento italiano. Una questione di metodo*, Cedam, Padova, 2010, p. 205 ss. Quella della separazione tra politica e religione è una delle più forti e frequenti rivendicazioni degli esponenti più sensibili della comunità islamica europea, sia sunniti che sciiti, talora esuli dai loro paesi di origine e molto critici nei confronti dei governi di molti paesi islamici



È questa una delle ragioni che inducono le comunità islamiche, non solo in Italia ma in tutta Europa, a prediligere di fatto un approccio separatista ai rapporti con lo Stato laico, in quanto esse hanno difficoltà a rapportarsi con istituzioni politiche non in sintonia con i propri principi etico-religiosi⁴³. Laddove storicamente nelle terre dell'Islam (*dar al-islam*), sia sunnita che sciita, il legame con l'autorità politica è sempre stato ed è tuttora molto stretto ed entrambi gli apparati - quello politico e quello religioso - anche laddove formalmente distinti si legittimano a vicenda e sono, a seconda dei casi, l'uno emanazione dell'altro: nell'esperienza sunnita è l'autorità politica a legittimare quella religiosa, mentre in quella

- e anche dei governi occidentali che li assecondano - che tendono invece a strumentalizzare l'Islam come religione, imponendone un'interpretazione rigida e tradizionalista per farne uno strumento di conservazione del potere. Tra i più noti, cfr. **T. BEN JELLOUN**, *L'Islam spiegato ai nostri figli*, cit., pp. 81, 108 ss.; **S. EBADI**, *Le paure e le speranze dell'iraniana Shirin Ebadi*, in *Corriere della Sera-Sette*, 13 maggio 2016, n. 19, p. 36, specialmente p. 40; **ADONIS**, *Violenza e Islam*, cit. In argomento anche cfr. **T. RAMADAN**, *Islam e libertà*, cit., pp. 79-80, secondo il quale la secolarizzazione e la laicità sarebbero principi già acquisiti dagli europei musulmani, i quali "hanno capito che [esse], quando non sono strumentalizzate ideologicamente o dalle correnti intellettuali e politiche contrarie alla presenza della religione, assicurano il pluralismo religioso e proteggono i loro diritti". D'altra parte egli ritiene che gli islamici in Europa, anche quando sono già cittadini, tendono a introiettare psicologicamente la percezione di "minoranza" diffusa nell'opinione pubblica e non riescono ancora a far propria "la differenza tra lo status giuridico e pubblico del cittadino e la sua appartenenza religiosa, che è un fatto privato del fedele".

⁴³ Cfr. **B. LEWIS**, *L'Europa e l'Islam*, Laterza, Roma-Bari, 2007, pp. 92-94, il quale ricorda come la legge e la tradizione islamiche dedicano grande attenzione alla situazione giuridica dei non musulmani sotto dominio musulmano, mentre quasi nulla si dice, al contrario, in merito al problema corrispondente, quello dei musulmani governati da non musulmani, in quanto rappresentava una situazione sostanzialmente sconosciuta e quindi inconcepibile nei secoli dell'espansione islamica, nei quali si formarono le norme fondamentali della *shari'a* e della giurisprudenza islamica. L'autorevole studioso inglese precisa: "La premessa da cui i giuristi partono per discutere questo argomento è, chiaramente, che per un musulmano è indesiderabile - secondo alcuni, proibito - vivere sotto il dominio dei non musulmani (...). Fino a tempi moderni, l'intera analisi della posizione del musulmano soggetto alla sovranità di non musulmani è stata condotta in rapporto a due situazioni: le esigenze pratiche del visitatore che si reca per un periodo breve o lungo in un paese abitato da infedeli, e l'infelice condizione di una comunità musulmana sottomessa da invasori infedeli. Quello a cui nessuno dei giuristi classici sembra aver mai pensato è che un gran numero di musulmani si sarebbero un giorno recati di propria spontanea volontà a vivere sotto governi non musulmani, assoggettando se stessi e le loro famiglie al diritto civile non islamico e mandando i propri figli a studiare in scuole non musulmane. Invece è accaduto proprio questo. (...). Questi problemi specifici - un Islam privo di autorità, privo della legge che regola la condizione individuale e di un'istruzione separata, specie per le ragazze - sono tanto più acuti in quanto la stragrande maggioranza di questi emigrati proviene dalle classi sociali e dalle regioni più tradizionaliste dei paesi d'origine".



sciita è di regola l'inverso, come è evidente nel caso della Repubblica iraniana⁴⁴.

Non si tratta di un separatismo ostile allo Stato, come quello di matrice teologica della tradizione luterana o quello di origine politica della tradizione anglosassone, perché anzi l'Islam cerca da sempre uno stretto legame con l'autorità politica in quanto si concepisce come un universo unitario di cui fa parte integrante il detentore del potere civile, il quale assume a seconda dei casi il ruolo di supremo garante o di esecutore della corretta dottrina⁴⁵. Ma ricerca un'autorità politica disponibile a consentire ai suoi fedeli di continuare a vivere secondo i precetti islamici, com'era negli imperi multinazionali ove, sull'esempio delle *millet* di matrice ottomana, erano riconosciuti *status* o regimi giuridici differenziati a seconda della diversa appartenenza religiosa del soggetto⁴⁶. L'eventuale reintroduzione anche solo parziale del regime degli statuti personali, come peraltro auspicato alcuni anni fa dal primate della Chiesa anglicana per l'ordinamento inglese⁴⁷, significherebbe però rinunciare al principio

⁴⁴ In argomento cfr. **R. GUOLO**, *Lo Stato parallelo. Legittimazione religiosa e legittimazione politica nella Costituzione iraniana*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2001/1, p. 275 ss. Per una ricostruzione critica del rapporto tra politica e religione nell'evoluzione storica e dottrinale dell'esperienza islamica, e sulla costruzione dello Stato islamico, da tempo al centro di un acceso dibattito dentro e fuori l'Islam, cfr. **B. GHALIOUN**, *Islam e islamismo. La modernità tradita*, Editori Riuniti, Roma, 1998.

⁴⁵ Del resto lo stesso Maometto creò una comunità al tempo stesso religiosa e politico-militare, e lui stesso in vita fu un condottiero politico e militare, creando il primo Stato islamico, che governò con i suoi compagni. In argomento cfr. **B. LEWIS**, *L'Europa e l'Islam*, cit., p. 7 ss. Sulla figura di Maometto e sul suo ruolo storico, cfr. **B. SCARCIA AMORETTI**, *Il mondo musulmano. Quindici secoli di storia*, Carocci, Roma, 2013, p. 54 ss.

⁴⁶ Sul sistema delle *millet* nell'Impero ottomano e sulla sua origine, cfr. **R. BOTTONI**, *Il principio di laicità in Turchia. Profili storico-giuridici*, Vita e Pensiero, Milano, 2012, p. 12 ss.; **S. KILL**, *The Atatürk Revolution. A paradigm of modernization*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul: Şefik Matbaası, 2008, p. 66 ss., che sottolinea la centralità del sistema delle *millet* nella struttura sociale dell'Impero ottomano e il suo superamento attraverso l'affermazione del principio di nazionalità, che fu alla base della fondazione della Repubblica turca da parte di Mustafa Kemal Atatürk. Sulla legge speciale austriaca sull'Islam (l. 15 luglio 1912, n. 159), seguita all'annessione della Bosnia-Erzegovina all'Impero austro-ungarico nel 1908, che riconosceva la comunità religiosa islamica di rito hanafita tutelando "anche le dottrine dell'Islam, le istituzioni e le consuetudini dello stesso (...) in quanto non siano in contraddizione colle leggi dello Stato" (§ 6), tuttora in vigore in Austria ma emendata anche di recente, cfr. **G. DALLA TORRE**, *Considerazioni sulla condizione giuridica dell'Islam in Italia*, cit., pp. 33-35; **R. POTZ**, *100 Years of Austrian Legislation on Islam*, Federal Ministry for European and International Affairs, Vienna, 2012.

⁴⁷ Cfr. **R. WILLIAMS**, *Civil and Religious Law in England: A Religious Perspective*, lecture at the Royal Courts of Justice, 7th February 2008, in *Ecclesiastical Law Journal*, 10 (2008), pp. 262-282, ove egli propone, nel contesto di una società religiosamente plurale, una limitata



d'eguaglianza giuridica, a quelli di laicità dello Stato e di parità uomo-donna, e quindi l'abbandono del concetto moderno di cittadinanza e dell'idea di universalità dei diritti umani, tra cui quello di libertà religiosa⁴⁸,

applicazione della *shari'a*, al pari di altre leggi religiose, come *supplementary jurisdiction*: «it might be possible to think in terms of (...) "transformative accommodation": a scheme in which individuals retain the liberty to choose the jurisdiction under which they will seek to resolve certain carefully specified matters, so that "power-holders are forced to compete for the loyalty of their shared constituents". This may include aspects of marital law, the regulation of financial transactions and authorized structures of mediation and conflict resolution – the main areas that have been in question where supplementary jurisdictions have been tried, with native American communities in Canada as well as with religious groups like Islamic minority communities in certain contexts», ma ciò a condizione che «no "supplementary" jurisdiction could have the power to deny access to the rights granted to other citizens [regardless of faith affiliation], or to punish its members for claiming those rights». All'epoca tale discorso, che in sostanza invitava a considerare l'applicazione della *Shari'a* nell'ambito delle procedure arbitrali, suscitò molto interesse. Oggi il clima pare cambiato anche nel Regno Unito. È recente la notizia che il Ministro dell'Interno (*Home Secretary*) Theresa May ha nominato una commissione di esperti per verificare l'impatto dell'applicazione della *Shari'a* nell'ordinamento inglese (in Inghilterra e Galles) al fine di evitare che attraverso di essa possano essere legittimate pratiche discriminatorie, quali i matrimoni forzati e gli atti di ripudio, nel quadro di una più ampia strategia di contrasto all'estremismo islamista. In argomento cfr. **F. CRANMER**, *UK Government launches independent review into sharia*, in *Law & Religion UK*, 26 May 2016 (<http://www.lawandreligionuk.com/>).

⁴⁸ Una questione spesso trascurata concerne proprio l'incidenza dell'adesione alla fede religiosa su vari istituti del diritto islamico, sulla quale per un primo approccio cfr. **A. CILARDO**, *Persistenza della tradizione giuridica islamica*, in O. Bucci (a cura di), *L'Islam tra dimensione giuridica e realtà sociale. "Il libro, la Bilancia e il Ferro"*, ESI, Napoli, 2006, p. 49 ss. Per esempio nel matrimonio islamico, oltre alla disparità tra uomo e donna, in fase di attenuazione in alcuni paesi (Tunisia, Marocco), permane il principio, osservato a tutt'oggi integralmente in tutti gli Stati islamici, per cui una donna musulmana non ha il diritto di sposare un uomo non musulmano a meno che questi non si converta all'islam. Ciò in quanto "sposando un non-musulmano la donna sarebbe influenzata dalla religione di suo marito e per l'islam sarebbe perduta, insieme ai suoi figli" (**T. BEN JELLOUN**, *L'Islam spiegato ai nostri figli*, cit., p. 87. Cfr. **A. CILARDO**, *Persistenza della tradizione giuridica islamica*, cit., p. 57). Ma una simile condizione non potrebbe essere riconosciuta dall'ordinamento italiano, né le autorità religiose islamiche potrebbero ammettere una deroga generale in tal senso, ciò che rende quindi problematica l'ipotesi del riconoscimento in sede pattizia della rilevanza civile di un matrimonio celebrato secondo il rito islamico in Italia. Del resto già oggi i residenti musulmani in Italia preferiscono tornare nel loro paese di provenienza per celebrare il matrimonio, che risulta quindi soggetto al diritto islamico. Il matrimonio civile con una donna italiana viene per lo più utilizzato solo come strumento per l'acquisto della cittadinanza.



garantiti dalla nostra Costituzione e culmine di un travagliato percorso storico e culturale che ha segnato l'identità europea e occidentale⁴⁹.

Da questo stretto e complesso rapporto storicamente sviluppatosi nel mondo islamico con l'autorità politica nasce il disagio dell'Islam della diaspora, che consiste nella grande difficoltà delle comunità islamiche localizzate fuori dalle terre dell'Islam (*dar al-harb*: la dimora della guerra), dove vivono gli infedeli e l'Islam è minoranza, a organizzarsi autonomamente senza la guida e il sostegno diretto di un'autorità politica religiosamente affine. Da cui la spinta centripeta, la tendenza alla frantumazione e la forte conflittualità delle comunità islamiche in Italia e in altri paesi europei, private come sono di quel centro di gravità che nella loro tradizione storica è rappresentata dallo Stato islamico, e la loro facile sudditanza all'influenza di Stati stranieri di tradizione islamica, che mirano a controllarle dall'esterno mediante corposi finanziamenti e l'invio di propri imam ma ostacolando con ciò lo sviluppo di un'autonoma coscienza nazionale ed europea⁵⁰.

In questa situazione, complessa e problematica, nella quale attualmente vivono le comunità islamiche in Italia, la sola reale alternativa in grado di favorire una loro piena e pacifica integrazione è la maturazione e la crescita al loro interno di una classe dirigente che sappia condurre e guidare queste comunità a vivere la propria esperienza religiosa, e civile, nel nostro paese in modo conforme ai principi e ai valori di libertà e uguaglianza ivi garantiti e di cui anch'essi godono, come peraltro già avviene in altri paesi europei, arrecando con ciò un fondamentale contributo non solo alla crescita sociale ed economica di quest'ultimi, ma anche alla modernizzazione dell'Islam e ai processi di democratizzazione dei propri paesi d'origine.

⁴⁹ Sulla tentazione e la logica degli statuti personali, che mettono in discussione alcuni principi fondamentali degli ordinamenti moderni e tendono a isolare le persone all'interno delle tradizioni di provenienza, chiudendo gli immigrati negli archetipi delle rispettive comunità, cfr. **C. CARDIA**, *Le sfide della laicità. Etica, multiculturalismo, islam*, Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo, 2007, pp. 183-187. Sul rischio di reificare ed essenzializzare la religione come qualcosa di immutabile, spesso al servizio di interessi di élite religiose che vogliono contrastare indesiderati cambiamenti sociali, ostacolando processi di osmosi ed evolutivi degli stessi ordinamenti confessionali, cfr. **G. BAUMANN**, *L'enigma multiculturale. Stati, etnie, religioni*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 75 ss.

⁵⁰ In argomento cfr. **F. DASSETTO**, *L'"Islam europeo" e i suoi volti*, in A. Ferrari (a cura di), *Islam in Europa/Islam in Italia tra diritto e società*, cit., pp. 38-39. Sulla delicata questione dei finanziamenti esteri, cfr. **S. ALLIEVI**, *La guerra delle moschee. L'Europa e la sfida del pluralismo religioso*, Marsilio, Venezia, 2010, p. 79 ss.



6 - Alcuni problemi sui contenuti di un'eventuale Intesa

In vista di un'eventuale intesa, e a prescindere dall'individuazione dell'interlocutore sul piano istituzionale, la dottrina ha già individuato una serie di questioni concrete che andranno quanto meno precisate e meglio chiarite⁵¹.

A partire da quella fondamentale concernente la figura degli imam, ossia dei ministri di culto islamici destinati nel modello pattizio a presiedere la preghiera collettiva e a orientare la condotta morale dei fedeli, a celebrare matrimoni religiosi civilmente validi e a prestare assistenza spirituale negli ospedali, nelle carceri e nelle Forze Armate, come pure quella di altri rappresentanti o incaricati per l'eventuale insegnamento della religione islamica nelle scuole⁵². La gran parte degli imam che operano in Italia, quando non autodidatti, si sono formati in istituti di paesi islamici che non sempre danno adeguate garanzie in termini di apertura culturale e di adesione ai nostri valori costituzionali. Inoltre, per tutta una serie di atti del loro ministero destinati ad acquisire rilevanza civile, essi dovrebbero essere in possesso della cittadinanza italiana, che invece per lo più non hanno. Senza contare che l'assenza di una o più organizzazioni confessionali a livello nazionale, ben strutturate e dotate di un'effettiva e riconosciuta rappresentatività a livello territoriale, rende meno affidabili una serie di controlli interni - tra cui la vigilanza sui luoghi di culto - che le confessioni pattizie esercitano attraverso i ministri di culti da esse stesse nominati, a garanzia degli impegni assunti con lo Stato⁵³.

⁵¹ Per un approfondimento delle singole questioni giuridiche in vista di un'eventuale intesa con l'Islam in Italia, cfr. C. Cardia, G. Dalla Torre (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, cit., p. 175 ss.; A. Ferrari (a cura di), *Islam in Europa/Islam in Italia tra diritto e società*, cit., p. 77 ss.; **A. CILARDO**, *Il diritto islamico e il sistema giuridico italiano. Le bozze di intesa tra la Repubblica Italiana e le Associazioni islamiche italiane*, ESI, Napoli, 2002; S. Ferrari (a cura di), *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche*, cit., 109 ss.

⁵² Sulla figura degli imam nell'esperienza islamica e nell'ordinamento italiano e sulla loro formazione, cfr. **COMITATO PER L'ISLAM ITALIANO**, *Parere su Imam e formazione*, in C. Cardia, G. Dalla Torre (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, cit., p. 679 ss. In dottrina da ultimo, cfr. **M. CARNÌ**, *Islam e ministri di culto*, cit., p. 225 ss.

⁵³ Il problema della nomina e della formazione degli imam è ammesso dallo stesso Abdellah Redouane, segretario del Centro culturale islamico d'Italia che gestisce la grande Moschea di Roma, nel corso di un'intervista rilasciata a G. Buccini, *"L'Isis ricorda il totalitarismo nazista"*. *Intervista a Abdellah Redouane*, in *Corriere della Sera*, 10 dicembre 2015, p. 11: «"Se volete capire, non dovete immaginare un vescovo e ... tradurlo. L'imam è una funzione. Se in questa stanza siamo tre, o dieci, e decidiamo di pregare insieme, scegliamo uno di noi che fa l'imam". Il meccanismo non sembra garantire che un pazzo non diventi



Il riconoscimento civile del matrimonio islamico è un altro oggetto controverso. Non è un caso che a tutt'oggi nessuna comunità islamica - nemmeno il Centro culturale islamico d'Italia, che pure gode di personalità giuridica come ente di culto - abbia mai chiesto l'approvazione di propri ministri di culto a norma dell'art. 9 della legge n. 1159 del 1929, che li legittimerebbe a celebrare matrimoni religiosi civilmente validi ma soggetti a una legge, quella italiana, che esse disconoscono in materia matrimoniale e familiare perché non conforme ai principi islamici⁵⁴. Per sposarsi gli immigrati musulmani residenti in Italia preferiscono tornare nel loro paese di origine o in quello dei loro genitori per contrarre un matrimonio interamente soggetto alla legge islamica. È quindi lecito chiedersi se avrebbe un senso prevedere in sede pattizia il riconoscimento civile del matrimonio religioso celebrato in Italia secondo il rito islamico, ma necessariamente soggetto alla legge italiana, sapendo che probabilmente nessun islamico vi ricorrerebbe⁵⁵.

Anche l'eventuale previsione di un insegnamento religioso islamico nella scuola pubblica potrebbe risultare priva di reale significato, data l'attuale diffidenza e talora l'aperta contrarietà di molte comunità islamiche, e delle relative famiglie e genitori, ad ammettere un simile insegnamento in un contesto pluralista quale quello della scuola italiana. Certamente esse preferirebbero potere aprire e gestire autonomamente proprie scuole, secondo il modello delle scuole confessionali abilitate a rilasciare titoli di studio aventi valore legale, e magari finanziate con fondi pubblici come avviene in molti paesi europei: ma l'accesso a tale modello richiede nel nostro paese, tra le altre cose, la presentazione di un progetto educativo "in armonia con i principi della Costituzione" e un'attività d'insegnamento "improntato ai principi di libertà stabiliti dalla Costituzione"⁵⁶.

imam ... "Infatti nessuno può garantirlo, al momento. Oggi dobbiamo passare alla fase due, in cui gli imam vengono formati, anche per ragioni di sicurezza: la sicurezza è minacciata soprattutto dall'ignoranza, dobbiamo sprigionare anticorpi, fare autocontrollo della base. Con diciotto, venti o trenta sermoni oggi chi può dire che nessuno di essi costituisce un pericolo? Chi può certificarlo?"». E il giornalista commenta: "Ma il problema nel rapporto con l'Islam sta appunto qui. Nell'estrema orizzontalità della sua struttura di culto, nella litigiosità dei suoi protagonisti e nella conseguente nostra difficoltà a trovare un interlocutore".

⁵⁴ Cfr. **COMITATO PER L'ISLAM ITALIANO**, *Parere su Imam e formazione*, cit., p. 687.

⁵⁵ Dubbi sul riconoscimento civile del matrimonio islamico sono espressi da **A. ALBISETTI**, *A proposito del matrimonio islamico in Italia*, in A. Ferrari (a cura di), *Islam in Europa/Islam in Italia tra diritto e società*, cit., p. 127.

⁵⁶ Art. 1, commi 3-4, legge 10 marzo 2000, n. 62. *Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione*. In argomento cfr. **A. FERRARI**, *La scuola italiana di fronte al paradigma musulmano*, in A. Ferrari (a cura di), *Islam in Europa/Islam in Italia tra diritto e*



Anche la materia degli enti ecclesiastici si presenta problematica. In primo luogo, pure in questo caso, per l'assenza di una o più organizzazioni a livello nazionale ben strutturate e dotate di un'effettiva e solida rappresentatività, che rischierebbe di fare implodere e di rendere inefficaci - a fronte della tendenziale frammentarietà e conflittualità esistente tra le varie comunità islamiche, autocefale e autoreferenziali - il sistema di controlli confessionali sull'amministrazione di tali enti e sulla loro coerenza rispetto ai tipici fini di religione e di culto, previsti dal modello pattizio. Ma poi anche per l'evidente e più volte rimarcata inadeguatezza di uno schema normativo - quello dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto, fondato su specifiche "finalità, costitutive ed essenziali, di religione o di culto" (l. n. 222 del 1985), estese nella legislazione pattizia a quelli di "istruzione e beneficenza" (l. n. 449 del 1984) - rispetto a un'esperienza religiosa, quella islamica, nella quale religione cultura diritto e attività sociali sono storicamente fuse e sovrapposte⁵⁷.

Da questa sommaria rassegna si evince che, in assenza di un preciso chiarimento su questi (e altri) temi, un'eventuale intesa rischierebbe quanto meno di assumere un contenuto anomalo. In sostanza attraverso di essa la comunità islamica, più o meno rappresentativa, otterrebbe una serie di concessioni, vere e proprie deroghe al diritto comune, volte a favorire l'esercizio del culto e della libertà religiosa dei fedeli islamici (tutela dei luoghi di culto, assistenza spirituale presso alcune istituzioni pubbliche, presenza nella scuola pubblica, rilevanza civile del matrimonio islamico, enti ecclesiastici) e a salvaguardare altre specifiche pratiche religiose (macellazione rituale, riti e modalità di sepoltura, riserva di aree cimiteriali specifiche, rispetto degli orari di preghiera e di alcune festività religiose, menù specifici nelle mense scolastiche e aziendali, simboli e abbigliamenti religiosi, regime fiscale agevolato per la *zakat* o offerta alla comunità, che peraltro è giuridicamente obbligatoria nella tradizione islamica, etc.) e

società, cit., p. 195, il quale osserva che la parità «richiede non soltanto significative capacità organizzative – di cui molti gruppi religiosi possono non disporre – ma anche una sensibilità e una volontà chiare, da parte dei gruppi religiosi interessati, ad essere parte del “sistema-paese” e, dunque, a fare proprio lo spirito della Costituzione».

⁵⁷ In argomento cfr. **P. FLORIS**, *Comunità islamiche e lacune normative. L'ente che non c'è: l'associazione con fine di religione e di culto*, cit., p. 78 ss. In argomento anche cfr. **N. COLAIANNI**, *L'ente di culto e gli statuti nell'islam*, cit., p. 259 ss., il quale rileva giustamente come tale fusione tra religione e cultura sia propria anche dell'ebraismo, che in sede di Intesa ha infatti ottenuto un allargamento delle finalità dei propri enti e comunità. Ma nell'ebraismo, come in altre realtà confessionali, essa è compensata da una solida e consolidata organizzazione delle Comunità in grado di esercitare un'effettiva vigilanza sul rispetto della normativa bilateralmente concordata e sull'attività dei propri enti.



magari anche l'accesso ai fondi dell'otto per mille, che costituisce una forma di finanziamento pubblico di tipo universale, in quanto la sua ripartizione viene effettuata anche sulla base delle scelte non espresse. Per contro essa non accetterebbe alcuna pattuizione o impegno che comportasse rinuncia a prassi e pratiche ritenute in contrasto con i diritti costituzionalmente garantiti ai cittadini italiani. Ma in questo modo l'intesa avrebbe un contenuto sostanzialmente unilaterale e ne verrebbe meno la natura pattizia, ovvero bilateralmente concordata, basata su una logica di reciproca fiducia e collaborazione e sulla necessaria condivisione di alcuni fondamentali valori costituzionali.

Il sistema pattizio voluto dai nostri costituenti, e come concretamente attuato, non riflette la logica unilaterale e paternalista degli statuti personali, che lasciava immutato l'universo confessionale favorendone una chiusura autoreferenziale in cambio della mera fedeltà all'autorità politica, come avviene tuttora nei regimi autoritari di tradizione islamica, ma realizza l'incontro tra due ordinamenti - quello statale e quello confessionale - favorendo un processo di reciproca apertura sulla base di alcuni valori condivisi, quelli del primato della persona umana e dei suoi diritti e libertà fondamentali. Se mancano questi presupposti, e la disponibilità della comunità religiosa a fare propri senza reticenze questi valori umani fondamentali cui si ispira il nostro modello di convivenza, essa e i suoi fedeli conservano nel nostro ordinamento la piena garanzia della libertà religiosa e degli altri diritti fondamentali, come pure l'accesso a tutti gli istituti del diritto comune, peraltro con la garanzia del divieto di discriminazione (art. 20 Cost.)⁵⁸, ma viene meno la logica pattizia, che richiede un reciproco impegno sul piano istituzionale.

7 - Il pericolo di fughe in avanti

Nel percorso di progressiva integrazione delle comunità islamiche in Italia occorre evitare sia le fughe in avanti, sia le resistenze irragionevoli, che possono produrre effetti controproducenti.

Fuga in avanti può essere l'illusione di potere risolvere i complessi problemi dell'integrazione mediante la semplice attribuzione di una serie di benefici o concessioni alle comunità religiose, per esempio mediante la stipula di un'intesa che consenta loro l'accesso ai fondi dell'otto per mille,

⁵⁸ Sull'articolato quadro normativo cui sono attualmente soggette le comunità islamiche nel nostro ordinamento, cfr. P. CAVANA, *Islam e sistema delle fonti in Italia*, cit., p. 45 ss.



nella speranza che ciò possa produrre di per sé solo effetti di maggiore disponibilità al confronto anche sul piano culturale e sociale. In realtà, in assenza di una chiara distinzione tra sfera religiosa e dimensione socio-politica, di una convinta adesione alla cultura dei diritti individuali e di una solida autonomia organizzativa e finanziaria in grado di recidere i legami con paesi esteri, l'intesa - con tutti i benefici che essa comporta, tra cui la presenza di personale religioso islamico anche all'interno di importanti apparati pubblici - potrebbe essere un salto nel buio e fare sorgere dubbi circa il corretto utilizzo di tali fondi pubblici.

L'esperienza recente francese, inglese e belga dimostra che anche le soluzioni apparentemente più semplici e risolutive, com'è stata negli ultimi anni la proposta di facilitare l'acquisto della cittadinanza nazionale a favore degli immigrati, tra cui anche quelli di fede islamica, si sono rivelate inefficaci in assenza di altre condizioni che favoriscano concretamente i processi di integrazione sociale e culturale, se non addirittura controproducenti o fallimentari (vedi, oltre all'esplosiva situazione delle *banlieux* francesi, il caso del quartiere di Molenbeek a Bruxelles, base di partenza degli autori degli attentati a Parigi nel novembre scorso, ove è sorto il sospetto di collusioni e connivenze a favore dei terroristi anche all'interno di alcuni settori della pubblica amministrazione locale, infiltrata da cittadini di origine nordafricana⁵⁹). Bisogna riconoscere che, nelle circostanze attuali, a differenza di quanto ritenuto in passato, nemmeno un più facile accesso alla cittadinanza (*ius soli*) con l'attribuzione dei diritti politici è di per sé solo garanzia di maggiore integrazione, come pure non è detto che lo siano - in assenza di altre condizioni - il riconoscimento di speciali agevolazioni alle singole comunità religiose⁶⁰.

8 - Ostacoli da superare. Il problema dei luoghi di culto

⁵⁹ Cfr. L. CREMONESI, "Colpiscono in Belgio perché ormai somiglia a uno Stato fallito". Intervista a Gilles Kepel, in *Corriere della Sera*, 23 marzo 2016, p. 17.

⁶⁰ Con riferimento al tema della cittadinanza, cfr. M. SANTERINI, *Le seconde generazioni e il nodo della cittadinanza*, in A. Angelucci, M. Bombardieri, D. Tacchini (a cura di), *Islam e integrazione in Italia*, Marsilio, Venezia, 2014, p. 137 ss., ove si sottolinea giustamente l'importanza centrale che assume il ruolo della scuola nei processi di integrazione delle nuove generazioni provenienti da famiglie immigrate e l'idea, che emerge in alcune recenti proposte di legge, di una sorta di *ius culturae*, che prevede l'acquisizione della cittadinanza a seguito di un prolungato e positivo inserimento del nuovo cittadino nella società italiana sin dalla minore età attraverso l'apprendimento della lingua e della cultura del nostro paese.



D'altra parte occorre anche evitare atteggiamenti, da parte delle istituzioni, che ostacolano in modo irragionevole il pacifico insediamento di tali comunità e l'esercizio di diritti fondamentali che sono parte del nostro patrimonio di civiltà.

Resistenze irragionevoli, a mio parere, sono quelle che rendono estremamente difficoltosa la legittima apertura di una sala di preghiera, strumento necessario per l'esercizio in forma collettiva del diritto di libertà religiosa e per l'emersione di comunità altrimenti semi-clandestine. La situazione è nota⁶¹. Nel nostro paese le comunità islamiche, in assenza di un riconoscimento - che esse non chiedono - come enti di culto in base alla legge sui culti ammessi (l. n. 1159 del 1929), operano sulla base del diritto comune come semplici associazioni o cooperative, godendo della garanzia di non discriminazione di cui all'art. 20 Cost.⁶². Tuttavia questa condizione non consente loro di aprire o gestire pubblicamente un luogo di culto, anche di modeste dimensioni, perché questo tipo di attività è indice, secondo la nostra giurisprudenza amministrativa, di un fine di culto che può essere legittimamente perseguito solo da un soggetto riconosciuto come ente di culto⁶³. Si tratta quindi di un'interpretazione restrittiva non delle norme

⁶¹ Sul problema della costruzione di moschee o luoghi di culto islamici in Europa, divenuto emblematico delle difficoltà d'integrazione delle comunità islamiche, cfr. **S. ALLIEVI**, *La guerra delle moschee. L'Europa e la sfida del pluralismo religioso*, Marsilio, Venezia, 2010; **ID.**, *Moschee in Europa. Conflitti e polemiche, tra «fiction» e realtà*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2010/1, p. 149 ss.

⁶² In argomento cfr. **A. ANGELUCCI**, *L'associazionismo religioso musulmano tra diritto speciale e diritto comune: la centralità dello statuto*, in A. Angelucci, M. Bombardieri, D. Tacchini (a cura di), *Islam e integrazione in Italia*, cit., p. 71 ss.

⁶³ Cfr. Cons. Stato, sez. VI, sentenza 17 aprile 2009, n. 2331, secondo cui «l'applicabilità della disciplina speciale sui c.d. "culti ammessi", ossia la legge 1159/1929, avviene tutte le volte che si riscontri la presenza di un fine di culto nell'organizzazione dell'associazione considerata, qualunque importanza possa questo assumere nella sua esistenza giuridica (cfr., in tal senso, Cons. St., Sez IV, 25.5.1979, n. 369)». Ciò in quanto - secondo questa decisione - tali norme «sono di ordine pubblico, e perciò inderogabili, giacché allo "status" di ente ecclesiastico conseguono particolari condizioni per i ministri di culto che ne fanno parte, un particolare trattamento fiscale e tributario e una serie di altre agevolazioni di diversa natura; condizioni di favore, queste, che non possono di certo seguire alla semplice iscrizione nel registro prefettizio, che è disposto sulla base di accertamenti sommari di un'Autorità cui non è riconosciuto il potere di decidere sulla natura ecclesiale di qualsiasi ente». Ove è evidente che tale motivazione confonde la figura dell'ente ecclesiastico pattizio con quella dell'ente di culto della legge del 1929; offre un'interpretazione restrittiva non solo dell'art. 19 (libertà religiosa) ma anche dell'art. 18 Cost, che garantisce a chiunque il diritto di associazione "per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale", quindi anche per fini religiosi; infine condiziona la capacità giuridica dell'ente alla sua qualificazione teologica soggettiva, secondo un indirizzo teorico ormai da tempo superato



urbanistiche, che vanno osservate da tutti e non devono consentire discriminazioni tra le diverse confessioni religiose⁶⁴, ma delle norme sulle associazioni di diritto comune, che preclude a esse lo svolgimento di attività di culto, anche se solo marginali e/o secondarie rispetto ad altre attività, e quindi anche la gestione di una sala di preghiera, dando luogo a un *impasse* normativo che anche la recente giurisprudenza costituzionale non sembra in grado di superare⁶⁵.

Al di là delle riserve che esso suscita sul piano ermeneutico, quest'orientamento giurisprudenziale asseconda di fatto e paradossalmente rafforza la diffusa tendenza a un certo mimetismo delle comunità islamiche, le quali, assumendo forme giuridiche di diritto comune - associazioni, cooperative - che non consentirebbero loro di aprire luoghi di culto o sale di preghiera, sono quindi portate a gestirle in forma quasi clandestina o camuffate come centri culturali⁶⁶.

dall'evoluzione legislativa della disciplina delle persone giuridiche e degli enti non lucrativi, che oggi sono pacificamente ammessi a svolgere qualsiasi tipo di attività lecita, anche di tipo imprenditoriale, a prescindere dallo schema soggettivo assunto [cfr. **M. BASILE**, *Enti non lucrativi (diritto civile)*, in *Enc. dir. Aggiornamento III*, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 581-582]. In argomento cfr. **P. FLORIS**, *Comunità islamiche e lacune normative. L'ente che non c'è: l'associazione con fine di religione e di culto*, in C. Cardia, G. Dalla Torre (a cura di), *Comunità islamiche in Italia*, cit., p. 75 ss. Sull'evoluzione della nozione di "fine di religione o di culto" nella recente legislazione pattizia sugli enti, cfr. **P. CAVANA**, *Gli enti ecclesiastici nel sistema pattizio*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 20 ss.

⁶⁴ Cfr. Corte cost., sentenza n. 63 del 2016, cit., che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge regionale lombarda sull'edilizia di culto nella parte in cui esse imponevano "requisiti differenziati e più stringenti per le sole confessioni per le quali non sia stata stipulata e approvata con legge un'intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost." (§ 5.2).

⁶⁵ La recente sentenza della Corte costituzionale n. 63 del 2016, cit., ha infatti riaffermato che "il libero esercizio del culto è un aspetto essenziale della libertà di religione (art. 19) ed è, pertanto, riconosciuto egualmente a tutti e a tutte le confessioni religiose (art. 8, primo e secondo comma), a prescindere dalla stipulazione di una intesa con lo Stato" (§ 4.1); ha inoltre precisato che "l'apertura di luoghi di culto, in quanto forma e condizione essenziale per il pubblico esercizio dello stesso, ricade nella tutela garantita dall'art. 19 Cost.", e non può quindi essere condizionata a una previa regolazione pattizia (§ 4.2.). Tuttavia, in assenza di un loro riconoscimento a norma della legge sui culti ammessi (l. n. 1159 del 1929), che le comunità islamiche a oggi non hanno chiesto, esse operano formalmente nell'ordinamento italiano come semplici associazioni, alle quali non spetterebbero, secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato, le garanzie proprie delle confessioni religiose di cui all'art. 8 Cost.

⁶⁶ Parla in proposito di "mimetismo a cascata" dell'associazionismo religioso musulmano, che dall'edilizia di culto si sarebbe esteso anche ad altri settori di esercizio del diritto di libertà religiosa, tra cui l'assistenza religiosa nelle c.d. strutture segreganti, **A. FERRARI**, *Libertà religiosa e nuove presenze confessionali (ortodossi e islamici): tra cieca*



D'altra parte occorre ammettere che nel nostro paese altre comunità, la cui natura religiosa - a differenze dell'islam - è tuttora controversa, pur non riconosciute come tali in base alla legge sui culti ammessi e che contano un numero di fedeli assolutamente inferiore rispetto alle comunità islamiche, ma in possesso di grandi disponibilità finanziarie, hanno ottenuto le autorizzazioni comunali all'apertura di luoghi di culto, anche di grandi dimensioni, come *Scientology*⁶⁷. Questa è una grave contraddizione che meriterebbe maggiore attenzione da parte di alcune amministrazioni locali⁶⁸.

9 - Una piccola proposta: le associazioni con finalità (o oggetto) mista

Nell'attuale situazione, che riflette un approccio di tipo separatista delle comunità islamiche nei rapporti con lo Stato italiano, un qualche contributo potrebbe derivare, sull'esempio francese, dall'ammettere la possibilità che un'associazione di diritto comune possa svolgere, accanto ad attività culturali di assistenza o di natura commerciale, anche attività di culto non esclusive ma accessorie rispetto a quelle principali (oggetto misto), così da consentire l'emersione dalla semi-clandestinità delle molte sale di preghiera gestite da comunità islamiche.

In Francia, ove pure le comunità islamiche - pur radicate da decenni - sono riluttanti a chiedere il riconoscimento come *associations cultuelles*, nonostante i vantaggi fiscali che questa figura presenta, e preferiscono operare nelle forme del diritto comune, cioè come semplici associazioni, ciò è avvenuto già da alcuni decenni per via giurisprudenziale⁶⁹.

deregulation e super-specialità, ovvero del difficile spazio per la differenza religiosa, cit., pp. 15 ss. e 18 ss.; ID., *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Carocci, Roma, 2012, p. 104.

⁶⁷ Cfr. A. COPPOLA, G. VALTOLINA, *Il tempio di Scientology. Svelate le insegne della controversa chiesa di Hubbard*, in *Corriere della Sera. Cronaca di Milano*, 29 ottobre 2015, p. 8.

⁶⁸ In argomento cfr. F. OLIOSI, *La legge regionale lombarda e la libertà di religione: storia di un culto (non) ammesso e di uno (non?) ammissibile*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 3/2016, p. 32 ss.

⁶⁹ La giurisprudenza francese distingue tra le "associations cultuelles", disciplinate dalla legge di separazione del 9 dicembre 1905 e caratterizzate da un fine di culto esclusivo (cfr. Conseil d'Etat, avis d'assemblée du 24 octobre 1997, *Association locale pour le culte des Témoins de Jéovah de Riom*; ibidem, 14 mai 1982, *Association internationale pour la conscience de Krisna*), e le "associations à objet mixte", che svolgono sulla base del proprio statuto attività di culto ma anche attività caritative, culturali, di beneficenza o di altra natura, e sono quindi soggette al regime delle associazioni di diritto comune di cui alla legge del 1 luglio 1901 (cfr. Conseil d'Etat, 29 octobre 1990, *Association cultuelle de l'Église Apostolique arménienne de Paris*). Le prime hanno la capacità a ricevere liberalità (c.d. grande capacité)



In Italia, a fronte di un indirizzo tuttora di segno contrario della nostra giurisprudenza, forse basterebbe per sbloccare la situazione apportare una piccola integrazione alla legge sulle associazioni di promozione sociale (legge n. 383 del 2000) che introduca, accanto alle “finalità di ricerca etica e spirituale”, ritenute dalla giurisprudenza incompatibili con la gestione di una sala di preghiera⁷⁰, anche “finalità di culto” ma in tal caso senza deroghe alla normativa urbanistica, per l’evidente impatto che una simile struttura, anche di dimensioni ridotte, può avere sul territorio e sul tessuto sociale circostante⁷¹. Mi sembra che un simile aggiustamento corrisponderebbe a un’interpretazione più corretta

e godono di una serie di esenzioni fiscali ma non possono ricevere contributi pubblici; le seconde possono ricevere solo donazioni manuali (c.d. *petite capacité*) e sono pure soggette al divieto di finanziamenti pubblici nella misura in cui svolgono anche attività di culto. Se quest’ultime volessero beneficiare dei vantaggi accordati alle associazioni di culto, dovrebbero scindere le loro attività e creare due associazioni: una “*association culturelle*”, che avrà per oggetto esclusivo l’esercizio del culto, e una “*association régie par la loi du 1er juillet 1901*” che sarà titolare della attività culturali, sociali, caritative o di altra natura e che potrà ricevere sovvenzioni pubbliche. Per approfondimenti cfr. *Circulaire du 23 juin 2010 des ministres de l’intérieur et de l’économie relative au support institutionnel de l’exercice du culte*, in **MINISTRE DE L’INTERIEUR. DIRECTION DES LIBERTÉS PUBLIQUES ET DES AFFAIRES JURIDIQUES. BUREAU CENTRAL DES CULTES**, *Laïcité et liberté religieuse. Recueil de textes et de jurisprudence*, les éditions des Journaux Officiels, Paris, 2011, p. 137 ss. In argomento cfr. **P. CAVANA**, *Islam e sistema delle fonti in Italia*, cit., pp. 62-63. Per approfondimenti sul regime giuridico dei luoghi di culto islamici in Francia e sulle associazioni che le gestiscono, cfr. **C. HAFIZ, G. DEVERS**, *Droit et religion musulmane*, Dalloz, Paris, 2005, p. 96 ss.

⁷⁰ Cfr. Cons. Stato., sez. V, sentenza 15 gennaio 2013, n. 181, secondo cui “la sovrapposizione e la commistione tra l’attività di culto, che non può di per sé essere intesa come attività di promozione sociale, il che è del tutto incontestabile, e le altre attività declamate nello Statuto rendono impossibile il riconoscimento all’Associazione come APS, non evidenziandosi alcun legame tra l’attività di culto medesima e le altre attività sopra indicate, al di là del legame, del tutto neutro e non certo funzionale, dell’appartenenza allo stesso credo religioso”.

⁷¹ Nella sentenza n. 181 del 2013, cit., il Consiglio di Stato ha precisato che, proprio in considerazione della meritevolezza delle finalità perseguite dalle associazioni di promozione sociale (APS), “le relative sedi, ai sensi dell’art. 32, l. 7 dicembre 2000, n. 383, sono localizzabili in tutte le parti del territorio urbano, essendo compatibile con ogni destinazione d’uso urbanistico, e a prescindere dalla destinazione d’uso edilizio impressa specificamente e funzionalmente al singolo fabbricato, sulla base del permesso di costruire. Pertanto, ove, come nella specie, non venga specificamente dimostrato un vincolo strumentale dell’attività di culto rispetto alle attività di promozione sociale che l’associazione intende realizzare, si rischierebbe di consentire un utilizzo del tutto strumentale e opportunistico della normativa di estremo favore sopra richiamata per porre un edificio destinato al culto in qualsiasi parte del territorio comunale”.



sia dell'art. 20 Cost., sia dell'art. 18 Cost., che riconosce il diritto di associazione per qualsiasi fine lecito non vietato dalla legge penale.

Da una simile riforma non deriverebbe una proliferazione incontrollata di luoghi di culto, perché questi in realtà già ci sono, ma piuttosto ne favorirebbe l'emersione da una situazione di semi-clandestinità diffusa che rende anzi più difficile sottoporli a controllo e ne ostacola l'integrazione con la società locale. Inoltre, la necessaria iscrizione nel registro regionale delle APS, con il deposito dello statuto e l'indicazione dei fini e delle attività svolte, ne imporrebbe una precisa localizzazione e le sottoporrebbe a prelievi verifiche e controlli circa il possesso di determinati requisiti in vista dell'accesso ai benefici, fiscali o di altra natura, previsti dalla legge.

L'alternativa, in assenza di una domanda di riconoscimento come enti di culto in base alla legge sui culti ammessi, è che si prolunghi questa situazione di precarietà, nella quale le comunità islamiche continuano a operare in modo mimetico assumendo forme organizzative di diritto comune che le costringono a oscurare e a gestire in forma semi-clandestina le loro attività di culto, con pregiudizio sia per l'esercizio del diritto alla libertà religiosa, sia per l'interesse dello Stato a una loro maggiore visibilità e trasparenza sia a fini di controllo e di maggiore integrazione con la società circostante.

10 - La questione della rappresentatività. La proposta di una consulta dell'Islam italiano

Un'altra questione, peraltro già emersa nel corso della trattazione, che rende problematica l'interlocuzione con le comunità islamiche in Italia è l'assenza di un'adeguata rappresentanza di questo universo così composito e frammentato. A livello istituzionale si è più volte provato a stimolare la costituzione di un organismo rappresentativo delle varie componenti dell'Islam italiano ma senza esiti soddisfacenti. Le divisioni e le rivalità interne tra le comunità islamiche in Italia è tuttora molto alta, indice di quella profonda conflittualità che attraversa oggi l'Islam a livello globale e geopolitico⁷².

⁷² Sulle vicende che hanno contrassegnato i rapporti tra le principali comunità islamiche e le istituzioni nazionali in Italia, cfr. **C. CARDIA**, *Evoluzione dell'Islam italiano e dei suoi rapporti con le istituzioni (2003-2008). (Documentazione e cronologia)*, in C. Cardia, G. Dalla Torre (a cura di), *Comunità islamiche in Italia*, cit., p. 575 ss.



È stata anche avanzata l'idea di una proposta di legge per favorire la costituzione di una consulta elettiva islamica: l'obiettivo è condivisibile, il governo potrebbe assecondarlo ma dovrebbe poi essere perseguito dalle comunità islamiche autonomamente: un intervento del legislatore in tal senso potrebbe ledere il principio di autonomia istituzionale delle confessioni (art. 8, comma 2, Cost.) e di laicità dello Stato, che vieta a quest'ultimo di intervenire negli *interna corporis* di una confessione, anche per evitare il coinvolgimento degli apparati istituzionali in conflitti e divisioni di matrice religiosa⁷³.

Questa via è già stata tentata in Europa, per esempio in Spagna. Tuttavia non si è rivelata proficua perché, dopo l'accordo con lo Stato, concluso all'inizio degli anni '90, la Federazione islamica è praticamente implosa per le rivalità tra le sue componenti interne e non si è più fatto alcun passo in avanti⁷⁴. Più consistente appare l'esempio francese, ove il Ministero degli interni all'inizio degli anni duemila ha di fatto creato - facendo leva sul prestigio e sul ruolo istituzionale acquisito dalla grande Moschea di Parigi e dal suo rettore, Dalil Boubakeur - una consulta elettiva islamica, tuttora operante e ramificata anche a livello locale, ma secondo un modello "bonapartista" che è estraneo ai nostri principi costituzionali⁷⁵. Peraltro anch'essa vive oggi una fase di profonda crisi per le divisioni laceranti tra le comunità islamiche d'oltralpe, per le pressioni esercitate su di esse da alcuni governi stranieri e perché ne viene sempre più contestata l'effettiva

⁷³ Cfr. **CONSIGLIO SCIENTIFICO PER L'ATTUAZIONE E LA DIFFUSIONE DELLA CARTA DEI VALORI DELLA CITTADINANZA E DELL'INTEGRAZIONE**, *Relazione sull'Islam in Italia*, cit., p. 653 [oggi pubblicata anche in C. Cardia, G. Dalla Torre (a cura di), *Comunità islamiche in Italia*, cit., p. 617 ss.], che sottolinea l'inapplicabilità in Italia di soluzioni adottate in altri paesi europei (Francia, Belgio), dove "lo Stato ha imposto per legge o di fatto la formazione di una struttura rappresentativa dei musulmani. Lo impedisce la nostra Costituzione che riconosce il diritto delle confessioni di organizzarsi secondo propri Statuti e afferma il principio di autonomia della sfera religiosa da quella civile. Resta, come unica strada, quella di favorire un processo autonomo di unificazione dell'Islam, o di una sua parte, per poter poi procedere al riconoscimento delle strutture rappresentative che si siano formate e a stabilire con esse rapporti ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost."

⁷⁴ Sui limiti dell'accordo spagnolo, cfr. **A. PIN**, *Laicità e Islam nell'ordinamento italiano. Una questione di metodo*, cit., pp. 104-107; **A. MOTILLA**, *L'accordo di cooperazione tra la Spagna e la Commissione islamica. Bilancio e prospettive*, in S. Ferrari (a cura di), *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche*, il Mulino, Bologna, 2000, p. 245 ss.

⁷⁵ Sulla costituzione e la natura del *Conseil français du culte musulman* (CFCM), cfr. **N. ZARKOZY**, *La République, les religions, l'espérance*. Entretiens avec Thibaud Collin et Philippe Verdin, Les Éditions du Cerf, Paris, 2004, p. 57 ss, che in qualità di ministro dell'interno ne fu il principale artefice.



rappresentatività, soprattutto da parte delle più giovani generazioni islamiche⁷⁶.

Anche il governo italiano potrebbe essere tentato, sull'esempio francese, di operare una forzatura dell'attuale situazione, individuando un interlocutore istituzionale affidabile, accreditato attraverso i propri legami privilegiati con uno o più Stati islamici moderati, per avviare le trattative in vista di un'intesa⁷⁷. Tuttavia una simile prospettiva non risulta priva di rischi. Innanzitutto essa rischierebbe di legittimare, proprio agli occhi delle comunità immigrate, quello stretto legame tra politica e religione tuttora dominante, sia pure con intensità diversa, in tutti gli Stati islamici - anche quelli c.d. moderati - ove vige a livello costituzionale il primato della *Shari'a*, in evidente contraddizione con il principio di laicità dello Stato⁷⁸. In secondo luogo essa produrrebbe l'effetto di spingere le comunità islamiche italiane, anche quelle fino a oggi restie, a porsi sotto la protezione di uno Stato estero, con tutte le implicazioni che ciò potrebbe comportare, tra cui l'allontanamento del progetto di costituzione di un islam italiano.

Occorre infine ricordare che, nell'attuale situazione di profonda conflittualità anche a livello globale tra le diverse anime dell'Islam, l'eventuale stipulazione di un'intesa con un interlocutore scelto dal

⁷⁶ In argomento cfr. **M. BOMBARDIERI**, *Francia-islam. Consiglio del culto: è crisi*, in *Il Regno-att.*, 14/2011, p. 448, che tra le ragioni di crisi pone anche, sulla base del dibattito riportato dai media francesi, anche le forti pressioni esercitate durante le elezioni per il rinnovo del CFCM dai governi di Rabat e Algeri, interessati a influenzare, attraverso le federazioni islamiche a loro vicine, lo sviluppo dell'Islam di Francia.

⁷⁷ Sembra volersi candidare a questo ruolo di interlocutore privilegiato dello Stato italiano, anche in vista di un'intesa, la Confederazione islamica italiana, organismo rappresentativo delle comunità marocchine sorto nel 2012, articolato in federazioni regionali e fortemente sostenuto dal Regno del Marocco, che vanta anche uno stretto legame con il Centro culturale islamico cui fa capo la grande Moschea di Roma, unica organizzazione islamica ufficialmente riconosciuta nell'ordinamento italiano come ente di culto. In argomento cfr. **M. BOMBARDIERI**, *Italia islam. Una federazione prevalente*, in *Il Regno-att.*, 10/2012, pp. 313-314. Sulle ambiguità di un simile progetto, che s'inserirebbe in una faida interna alla comunità musulmana per l'egemonia nell'islam italiano, nella quale si intrecciano interessi economici e politici anche di soggetti esteri, cfr. **G. GALEAZZI, I. LOMBARDO**, *La sfida fra le 700 moschee: così l'Islam italiano va a caccia di fondi*, in *La Stampa*, 1° maggio 2016. Secondo questa inchiesta "in cambio dell'intesa, la Confederazione offre all'Italia una sponda moderata, portatrice di un modello di Islam forgiato all'Istituto per imam di Rabat voluto da Muhammad VI per formare guide religiose, uomini, ma anche donne in grado di sradicare le false interpretazioni del Corano di Isis e Al Qaeda".

⁷⁸ Per un'analisi approfondita e aggiornata del rapporto tra diritto e religione negli Stati islamici del Mediterraneo, tra cui Algeria e Marocco, cfr. A. Ferrari (a cura di), *Diritto e religione nell'Islam mediterraneo. Rapporti nazionali sulla salvaguardia della libertà religiosa: un paradigma alternativo?*, il Mulino, Bologna, 2012.



governo, ma non sufficientemente rappresentativo delle comunità islamiche italiane, rischierebbe di accentuarne le divisioni e di assumere un significato di legittimazione politica di una componente dell'Islam - quella istituzionale - rispetto ad altre pure molto presenti nel nostro paese, schierando quindi lo Stato italiano, che diverrebbe pertanto, come già avvenuto per altri Stati europei, parte del conflitto attualmente in atto nel mondo islamico.

In sostanza l'Italia potrebbe perdere quel ruolo *super partes* e di equidistanza tra le varie componenti dell'Islam che le ha fino a oggi assicurato, anche grazie al suo impegno per l'accoglienza di migliaia di profughi, un sostanziale rispetto da parte dell'intero mondo islamico e un livello di convivenza accettabile con le comunità immigrate, mettendola al riparo da più gravi fenomeni di terrorismo di matrice islamista.

11 - Il dialogo e la collaborazione a livello locale

Rispetto alla prospettiva di un'intesa di vertice a livello nazionale, per la quale i tempi appaiono ancora immaturi, risulta molto promettente e certamente da incoraggiare la strada, intrapresa da numerosi Comuni, di promuovere a livello locale una collaborazione anche sul piano istituzionale con le comunità islamiche presenti sul loro territorio, in ciò sostenute anche dal mondo delle imprese e da iniziative di dialogo interreligioso e caritative fortemente sostenute dalla Chiesa cattolica⁷⁹. Il problema della presenza di numerosi profughi di tradizione islamica provenienti da aree in conflitto e quello della loro migliore sistemazione in varie aree della penisola sono stati e sono tuttora l'occasione di un dialogo e di un'intensa collaborazione tra le istituzioni locali e le comunità immigrate, sollecitate a presentarsi in forma unitaria per meglio interloquire in ambito locale sui problemi pratici d'interesse comune.

Si tratta di una prospettiva molto feconda perché parte dal basso, dai problemi concreti delle comunità immigrate (alloggi, mense, corsi di lingua e di avviamento al lavoro, scolarizzazione dei minori, cure sanitarie, ricongiungimenti familiari, luoghi di culto), ed è quindi in grado di mobilitarle spontaneamente per rispondere ai bisogni comuni dei loro

⁷⁹ Cfr. S. ALLIEVI, *Islam italiano e società nazionale*, cit., pp. 59-61, che peraltro, a fronte degli esempi positivi forniti - per lo più silenziosamente - da molte amministrazioni, ricorda come a livello locale "hanno brillato per visibilità gli esempi peggiori, tutti nel Nord Italia", dove giunte soprattutto leghiste hanno in vario modo ostacolato la vita delle comunità islamiche e reso difficile la loro integrazione nel territorio.



membri, inducendole a coordinarsi e a meglio organizzarsi sul territorio, evitando la tentazione di rinchiudersi in se stesse in atteggiamento autoreferenziale e introducendole nelle realtà locali⁸⁰. Inoltre, anche sul versante delle comunità ospitanti questa prospettiva appare importante perché, coinvolgendole direttamente nell'accoglienza ai profughi, è in grado di favorire una progressiva sensibilizzazione dell'opinione pubblica locale su tali problemi, suscitando dibattiti ma anche uno scambio di esperienze e l'avvio di un percorso di reciproco riconoscimento.

A tal fine in numerosi Comuni sono stati costituiti tavoli di lavoro, consulte e altre iniziative di coordinamento che avvicinano tra loro le comunità di immigrati e quelle islamiche in particolare, o almeno una parte di esse, e le fanno entrare in un circuito di relazioni destinate a inserirle progressivamente nella dinamica della realtà sociale e culturale locale, mediante la condivisione di comuni obiettivi di socializzazione e di alfabetizzazione culturale e civile (i c.d. "patti di condivisione e di cittadinanza attiva") e la partecipazione alla vita della più ampia comunità territoriale, con evidenti benefici anche sulla formazione e la crescita dei loro dirigenti e responsabili⁸¹.

Il dialogo interreligioso e la collaborazione a livello locale, in quella dimensione municipale fortemente partecipata, sia dai cittadini che dalle formazioni e gruppi sociali (sindacati, comunità religiose, istituti scolastici, partiti, associazioni culturali e di volontariato), che è tipica dell'esperienza italiana, è forse la migliore premessa per l'avvio di un processo di effettiva e progressiva integrazione sul piano sociale e culturale delle comunità islamiche nella realtà sociale italiana e con i valori e le tradizioni civili e religiose che la connotano.

La cornice del diritto comune può aiutare molto in questo senso, facendo leva sui numerosi istituti di tutela e promozione che caratterizzano la normativa sull'immigrazione. Anche i legislatori regionali possono fare molto in questa direzione, valorizzando al meglio i margini di autonomia normativa di cui dispongono soprattutto per quanto concerne la materia dei servizi sociali e il governo del territorio⁸².

⁸⁰ Sul rilievo personalistico, la forte competitività e la tendenza all'autoreferenzialità delle comunità islamiche anche a livello locale, e sulle difficoltà di un loro coinvolgimento nei rapporti con le amministrazioni locali, cfr. **J. PACINI**, *Le relazioni dei centri islamici con enti ed istituzioni locali*, in C. Cardia, G. Dalla Torre (a cura di), *Comunità islamiche in Italia*, cit., pp. 245-249.

⁸¹ Cfr. **M. BOMBARDIERI**, *Italia-islam. A chi giova ignorarsi. Il punto sul rapporto tra Islam italiano e istituzioni di governo nazionale e locale*, in *Il Regno-att.*, 4/2016, pp. 67-68.

⁸² Per una rassegna critica delle più significative esperienze emerse a livello locale, comunale e regionale negli ultimi anni, cfr. **J. PACINI**, *Le relazioni dei centri islamici con enti*



12 - Osservazioni conclusive

Molte sono le questioni che devono ancora essere affrontate sulla via di un'intesa tra la Repubblica italiana e le comunità islamiche.

Sul piano istituzionale un rilievo importante assume, come già osservato, il problema della rappresentatività, che significa per lo Stato la possibilità di individuare un interlocutore - forse anche più di uno - affidabile e credibile in grado di parlare autorevolmente, e senza legami privilegiati con Stati esteri, a nome delle comunità islamiche in Italia provenienti dall'immigrazione. L'intesa, se ci sarà, dovrà essere con un Islam italiano, non d'importazione e/o eterodiretto, in grado quindi di maturare autonomamente una propria peculiare esperienza di vita e di pratica comunitaria della religione islamica nel rispetto delle tradizioni nazionali e dei principi di libertà e pluralismo religioso proprie del nostro ordinamento.

Proprio per questa ragione risulta preliminare e decisiva la questione dei diritti fondamentali. Solo la presa di coscienza - *in primis* da parte dei responsabili di tali comunità - del primato della persona e dei suoi diritti, individuali e collettivi, anche rispetto alla comunità politica e/o religiosa di appartenenza, frutto di un processo graduale già in corso ma ancora da consolidare, potrà aprire la strada a un'effettiva e piena integrazione delle comunità islamiche nell'ordinamento italiano, che costituisce la necessaria premessa per un'intesa con lo Stato. Come peraltro è avvenuto storicamente con tutte le altre confessioni religiose, anche con la Chiesa cattolica⁸³.

Muslim Organisations in Italy: perspectives on an Agreement with the State

This paper examines the legal framework of Muslim communities in Italy in order to check the requirements needed to reach an agreement with the State, as envisaged by the Italian Constitution for denominations other than Catholicism, whose relations with the State "are regulated by law, based on agreements with their respective representatives" (Art. 8, co. 3, Const.). Nowadays the problem is a key issue in current political debates both in Italy and in most European countries. This type of agreement could not only promote the social and cultural integration of Muslim communities into society, but also help isolate Islamic terrorists and their supporters in immigrant communities and fight them better. Given that in Italy Muslim communities and their members, including foreign ones, already enjoy all the civil and social rights that are granted by the Constitution to citizens and social groups, the analysis maintains that reaching such an agreement would be for the moment

ed istituzioni locali, p. 250 ss.

⁸³ Cfr. E. GALLI DELLA LOGGIA, *Noi, l'Islam e il rispetto della legge*, cit., che ricorda l'atteggiamento assunto prima dal Regno di Piemonte a partire dal 1848, poi dal Regno d'Italia nei confronti della Chiesa cattolica e di alcuni suoi istituti o privilegi ritenuti in contrasto con la legislazione statale. Come noto il Concordato fu poi stipulato solo nel 1929.



premature, on the basis of a number of reasons. Among these are the following: the deep divisions existing both within and among these communities, due to different ethnic and religious origins and settlement periods in Italy; the difficulty on behalf of the State to identify a reliable negotiating partner (or more than one) who really represents such communities and does not depend from foreign States. Last but not least the very nature of such an agreement appears to be questionable. In fact, on one hand it would bring relevant advantages and public funding but on the other it would also need an unconditional acceptance of human rights and of the fundamental principles of the Italian law system - among which the equality between men and women and State secularism - which still has to be fully acknowledged within these communities.

Keywords: Islam - Agreement - Constitution - Human Rights - Secularism