



Nicola Fiorita*, **Donatella Loprieno****

(*associato di Diritto ecclesiastico nell'Università della Calabria, Dipartimento di Scienze giuridiche "Costantino Mortati". ** ricercatrice di Diritto pubblico nell'Università della Calabria, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali)

Islam e costituzionalismo***

SOMMARIO: 1. Una breve premessa - 2. La "strategia" del Giudice delle leggi - 3. La strategia del "binario speciale" - 4. La strategia leghista del "razzismo istituzionale" - 5. Il ritorno alle Intese (ovvero la strategia dalemiana) - 6. Le questioni aperte - 6.1. Intesa no, però ... - 6.2. Intesa sì, però... - 6.3. Quali i possibili contenuti di una Intesa? - 6.4. E in attesa dell'Intesa? - 7. Meno Regioni più Stato, meno cooperazione più partecipazione?

1 - Una breve premessa

Tra i molti approcci astrattamente utilizzabili per indagare i rapporti tra Islam e costituzionalismo, in questa sede abbiamo optato per quello che, seppur ridotto nell'oggetto, ci sembra garantire la possibilità di circoscrivere una questione altrimenti sconfinata. Quale altro aggettivo potrebbe, infatti, descrivere le innumerevoli sfaccettature connesse al tentativo di affrontare, ad esempio, la questione del fondamento religioso delle società arabe e della sua attitudine a rallentare, condizionare o impedire la realizzazione di una democrazia costituzionale nelle forme in cui essa si è manifestata nei paesi occidentali¹? Lo Stato costituzionale contemporaneo, come è noto, si è strutturato come ente autocefalo che trae da sé la propria legittimazione, rendendo, altresì, irrilevanti le scelte religiose del cittadino, preso in considerazione dalle leggi statali esclusivamente nella sua qualifica di *civis*. E sebbene siano innumerevoli le declinazioni che della laicità hanno fornito i diversi ordinamenti giuridici occidentali², almeno su un punto c'è consenso: le autorità statali sono tenute

*** Il contributo, sottoposto a valutazione, è una rielaborazione, con l'aggiunta di note, del testo della relazione tenuta durante il Campus di studio sul tema *L'Islam. Dal pregiudizio ai diritti* [Stilo (Rc), 18-20 maggio 2016].

Pur essendo il frutto di una comune riflessione degli Autori, i paragrafi 1, 6 e 7 sono da ascrivere a Nicola Fiorita e i restanti a Donatella Loprieno.

¹ G. Gozzi (a cura di), *Islam e democrazia. Il processo di democratizzazione in un paese arabo e i problemi delle democrazie occidentali a confronto*, il Mulino, Bologna, 1998.

² Tra i molti, cfr. J. BAUBEROT, *Le tante laicità del mondo*, Luiss University press, Roma,



ad assumere atteggiamenti, se non neutrali, quantomeno equidistanti rispetto alle aspirazioni e ai sentimenti religiosi dei singoli. Sennonché, una cosa è teorizzare il pluralismo religioso (e culturale) in assetto di quasi monoconfessionalità e monoculturalismo, altro è avere a che fare con quel pluralismo estremamente composito che rende, ormai, il nostro Paese un incredibile mosaico di fedi e di culture³, di cui come sappiamo l'Islam rappresenta la tessera più consistente.

Alle sfide poste agli ordinamenti giuridici dalla non facile convivenza tra le regole generali statali e quelle di natura religiosa, che vede i cittadini/fedeli districarsi nella doppia lealtà cui possono essere chiamati, si accompagna anche la rivisitazione della categoria stessa del costituzionalismo. Quest'ultima, infatti, non è esente da tensioni, tanto che ci si è addirittura chiesti, e non senza fondate ragioni, se esso possa ancora sopravvivere⁴. Se, infatti, l'identità del costituzionalismo è essere anzitutto scienza della fondazione e della limitazione del potere legittimo, c'è da domandarsi se questi presupposti non rischino di venire offuscati "in un tempo dominato dalla pervasività delle logiche economiche e finanziarie, dalla mistica della tecnica, dall'autonomia autoreferenziale della politica"⁵.

Come può facilmente evincersi, l'unica strada percorribile per non farci risucchiare da questioni troppo vaste è quella di scegliere di rispondere a una sola domanda: qual è il livello di tutela che il nostro ordinamento giuridico riconosce oggi all'Islam?

Vi è un dato di fondo che occorre premettere e che ha a che fare con le scelte più recenti del legislatore italiano, cui va riconosciuto il merito di non essere intervenuto a regolamentare la condizione giuridica dei musulmani che vivono in Italia sull'onda delle "emergenze" che si sono succedute in questo ultimo periodo. Sarebbe stato, per alcuni versi, "facile" cavalcare le scosse emotive susseguenti agli attacchi terroristici d'Oltralpe per legittimare normative e prassi restrittive per i musulmani⁶. Non sono state intraprese crociate giuridiche contro l'Islam e le campagne contro il

2008.

³ E. PACE, *Introduzione*, in E. Pace (a cura di), *Le religioni nell'Italia che cambia. Mappe e bussole*, Carocci editore, Roma, 2013, p. 9 ss.

⁴ Cfr. G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Laterza, Roma-Bari, 2013.

⁵ G. AZZARITI, *Il costituzionalismo*, cit., p. XI.

⁶ Secondo un sondaggio condotto dall'istituto statunitense Pew Research Center (maggio 2014), il 63% degli italiani sarebbe ostile alla presenza dei musulmani sul proprio territorio. Il che farebbe dell'Italia il paese europeo maggiormente ostile alla loro presenza. Secondo tale stima, peraltro, l'Italia è tra i grandi paesi europei quello in cui la popolazione musulmana aumenterà di più in termini percentuali (nei prossimi venti anni i fedeli di Allah dovrebbero raddoppiarsi: dal 2,6% al 5,4%).



burqa e il *niqab*, pur quando avviate non hanno raggiunto l'acredine osservabile altrove⁷. E però allo stesso legislatore statale va ascritto un demerito altrettanto significativo, che è quello di non essere intervenuto affatto, di non averlo fatto cioè neanche quando meno stringenti e problematiche erano le questioni legate alla presenza dei musulmani nella nostra società. La scelta, evidentemente politica e non meramente imputabile a sciatteria o disinteresse, di non disciplinare le questioni aperte ha lasciato che si sedimentasse una regolamentazione confusa, diseguale e asimmetrica sul territorio (incapace persino di rispondere alla più classica delle manifestazioni della libertà religiosa qual è la effettiva possibilità di godere di luoghi ove professare i riti del proprio culto) e una tutela affidata prevalentemente ai soli strumenti della giurisdizione con tutte le conseguenze del caso⁸. Il fatto che, dal punto di vista giuridico, l'Islam sia come disperso in un vuoto d'aria amplifica le possibilità che esso impatti da un momento all'altro con la realtà, con conseguenze non sempre prevedibili. L'incerto statuto giuridico dell'Islam rappresenta, insomma, un ottimo rivelatore "della distanza che le omissioni della politica hanno creato tra il diritto di libertà religiosa garantito dalla Costituzione e la sua concreta realizzazione"⁹.

Stante la persistente volontà di non addivenire a una specifica regolamentazione dei rapporti tra lo Stato italiano e l'Islam, è alla giurisprudenza che occorre primariamente guardare per avere contezza del livello dell'incontro e/o dello scontro con i credenti musulmani. Proprio da qui, e per l'esattezza dalla più recente giurisprudenza costituzionale, prenderemo le mosse per individuare e distinguere le diverse strategie messe in atto dalle istituzioni (più o meno) competenti in materia.

2 - La "strategia" del Giudice delle leggi

Il punto di partenza del nostro ragionamento è rappresentato dalle due recenti sentenze con cui la Corte Costituzionale è intervenuta sulla vigente regolamentazione del fenomeno religioso (rispettivamente sentenze n. 52

⁷ Cfr. **A. FERRARI**, *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Carocci editore, 2012, p. 95, che, peraltro, denuncia più in generale il sostanziale disinteresse della politica italiana per i temi della libertà religiosa.

⁸ Sui rapporti tra legislatore e giudici quanto al riconoscimento dei diritti, **A. MORELLI**, *I diritti senza legge* (in <http://www.giurcost.org/studi/Morelli2.pdf>), gennaio 2015.

⁹ **A. FERRARI**, *La libertà religiosa*, cit., p. 103.



del 2016¹⁰ e n. 63 del 2016¹¹). In entrambi i casi, la parola della Corte è stata sollecitata dalla Presidenza del Consiglio che, da un lato, ha sollevato un conflitto di attribuzioni per contestare la competenza della Cassazione a sindacare il diniego opposto dal Governo alla richiesta dell'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (UAAR) di avviare le trattative per la stipulazione di un'Intesa e, dall'altro lato, ha impugnato la legge della regione Lombardia che aveva regolamentato la questione degli edifici di culto (nota come "legge anti-moschee")¹².

La lettura congiunta delle due sentenze lascia intendere che il Giudice delle leggi abbia colto la palla al balzo per fissare alcuni riferimenti che mettono in chiaro la cornice costituzionale entro la quale bisogna muoversi per proteggere e promuovere la libertà religiosa¹³. Le due sentenze sembrano, se non proprio gemelle, quantomeno figlie della stessa insoddisfazione verso una regolamentazione che, nel corso degli anni, ha reso irriconoscibile l'originario disegno costituzionale.

Il cuore del pensiero della Corte emerge, per l'appunto, dalla lettura parallela delle due pronunce, che si completano e si spiegano a vicenda, creando difficoltà sia a chi soffia sul fuoco della paura per limitare il diritto di libertà di religiosa sia a chi mostra indifferenza verso la necessità di regolare il pluralismo con strumenti contemporanei. Da quest'ultimo punto di vista, la Corte sembra implicitamente spronare il legislatore a elaborare una moderna legge sulla libertà religiosa e a superare la cocciuta moltiplicazione di "intese fotocopia", quasi che fosse possibile rincorrere il pluralismo accumulando leggi speciali e privilegi.

¹⁰ Interessanti contributi alla lettura della sentenza in esame sono visionabili in <http://www.giurcost.org/decisioni/2016/0052s-16.html>. Si veda poi **A. LICASTRO**, *La corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?* in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 26 del 2016 e, da ultimo, **M. TOSCANO**, *Una nuova "politica ecclesiastica" della Corte costituzionale, tra rigore teorico e conservatorismo pratico?*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 3/2016, pp. 751-765 e bibliografia ivi indicata.

¹¹ Su cui si veda **F. OLIOSI**, *La Corte costituzionale e la legge regionale lombarda: cronaca di una morte annunciata o di un'opportunità mancata?* in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 33 del 2016; **N. MARCHEI**, *La normativa della Regione Lombardia sui servizi religiosi: alcuni profili di incostituzionalità alla luce della recente novella introdotta dalla legge "anti-culto"*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 2/2015, pp.411-421; **A. FOSSATI**, *Le nuove norme, asseritamente urbanistiche, della Regione Lombardia sulle attrezzature religiose*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 2/2015, pp. 425-439. Si vedano inoltre i contributi presenti in <http://www.giurcost.org/decisioni/2016/0063s-16.html>.

¹² Legge della Regione Lombardia 11 marzo 2015 (*Legge per il governo del territorio*).

¹³ Sensazione di cui si è già avuto modo di accennare in **P. CONSORTI, N. FIORITA**, *La libertà religiosa nell'era della sicurezza* (in <http://www.rivistailmulino.it/item/3209>).



La Corte è intervenuta ribadendo in primo luogo che la libertà religiosa spetta a tutti, indipendentemente dai contenuti della fede professata, e che il suo effettivo e pieno godimento non è subordinato alla stipulazione di un'intesa (sent. n. 63 del 2016). La Corte riconduce così l'intesa alla sua funzione originaria di promozione delle specificità confessionali (o a concedere loro particolari vantaggi o imporre loro particolari limitazioni), recupera il senso pieno della formula costituzionale dell'eguale libertà e restituisce al fenomeno religioso il suo valore positivo, sempre più spesso offuscato dalle tensioni e dalle strumentalizzazioni che a esso si sovrappongono. In sostanza, la Corte rilancia il modello italiano della laicità positiva, la cui solidità non deve essere intaccata dalle ossessioni securitarie. Partendo da questa ineludibile base, la Corte ricorda che i diritti costituzionalmente protetti sono soggetti a un necessario bilanciamento, in guisa tale che per nessuno di essi valga una tutela incondizionata e assoluta che li renderebbe tiranni uno degli altri. Tra gli interessi costituzionali da prendere in considerazione nel modulare la tutela della libertà di culto (pur sempre nel rigoroso rispetto dei canoni di stretta proporzionalità) rientrano certamente quelli relativi alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla pacifica convivenza il cui perseguimento è affidato in via esclusiva allo Stato. Quel che conta è che il bilanciamento non può essere operato dal legislatore regionale, a cui è impedito introdurre disposizioni che ostacolano o compromettano la libertà religiosa quando anche ciò avvenisse per il raggiungimento di obiettivi (come il governo del territorio) che pure rientrano nell'esercizio delle sue competenze.

La libertà religiosa, si ribadisce, deve essere garantita a tutti senza distinzioni ma è altro rispetto al regime pattizio (di cui agli artt. 7 e 8, terzo comma, Cost) alla cui base sta la concorde volontà di due soggetti (il Governo e la confessione religiosa) finalizzata alla regolazione di specifici aspetti dei loro rapporti. Attesa l'ampia discrezionalità che in materia caratterizza l'operato del Governo, concordato e intese non possono assurgere a *conditio sine qua non* per l'esercizio della libertà religiosa, la cui garanzia e la cui tutela propiziano una pacifica convivenza. Se è la legge comune a garantire la libertà religiosa, gli accordi tra Stato e confessioni religiose recuperano una funzione accessoria e solo eventuale e perciò non esiste un diritto ad avere un'Intesa, ma solo un interesse di mero fatto, come tale interamente rimesso alle valutazioni politiche del Governo (sent. n. 52 del 2016).

In sostanza, la libertà religiosa non dipende dalle intese e le intese dipendono dalla volontà politica e non giustiziabile del Governo. Quest'ultima, secondo la Corte, può essere orientata anche da esigenze storicamente determinate, da considerazioni geopolitiche o derivanti dal contesto internazionale e si può, quindi, modificare nel tempo. L'unico



limite, secondo il giudice della Corte, è da rintracciare nei principi costituzionali e potrebbe indurre lo stesso Governo “a non concedere nemmeno quell’implicito effetto di “legittimazione” in fatto che l’associazione potrebbe ottenere dal solo avvio delle trattative” (sent. n. 52 del 2016). Insomma, il Governo potrà decidere se e quando aprire una trattativa con le confessioni religiose, e specialmente con l’Islam (perché, evidentemente, questo è il problema politico attuale) ma non potrà mai negare l’esercizio dei diritti di libertà, perché questi non dipendono dall’intesa. Vero è che la Corte attribuisce così alla responsabilità politica del Governo tutto il procedimento connesso alla stipulazione dell’intesa: dalla preliminare qualificazione religiosa del gruppo richiedente fino all’approvazione parlamentare della legge.

È un esito che non convince del tutto, ma che risulta in qualche modo indotto dall’impossibilità della Corte di esprimersi in termini che sarebbero altrimenti stati apertamente legislativi. In ogni caso, quel che appare chiaro è che la Corte si fa garante del rispetto pieno del diritto di libertà religiosa, frena le tentazioni dei legislatori regionali di intervenire sul punto e inibisce il ricorso alla sicurezza, all’ordine pubblico e alla pacifica convivenza per limitare l’ambito di questo diritto. Una volta operato in tal senso, la stessa Corte aggiunge che le intese non sono necessarie e che la decisione sulla loro stipulazione (anzi già sull’apertura di una trattativa) è questione meramente politica.

Quel che si delinea, in sostanza, è una strategia autonoma della Corte, ovviamente embrionale e parziale, di governo del fenomeno religioso tarata principalmente sulla preferenza per una gestione centralizzata e unilaterale della questione islamica. In questo modo, il Giudice delle leggi fa ingresso in un campo affollato da più attori istituzionali, ciascuno dei quali portatore di una propria strategia e di propri strumenti operativi per realizzarla.

3 - La strategia del “binario speciale”

L’ex ministro dell’Interno Alfano durante il proprio mandato aveva manifestato a più riprese l’intenzione di assumere l’iniziativa nell’ambito dei rapporti con l’Islam¹⁴. La strada seguita non è stata, però, del tutto

¹⁴ Si tratta soltanto, in fondo, di una ulteriore manifestazione della politica del diritto nei riguardi dell’Islam italiano che, a partire dalla istituzione della Consulta islamica del 2005, presenta - indipendentemente dal colore politico della maggioranza parlamentare e del governo - un tratto iniziale: “l’Islam non è solo una religione ma un fenomeno complesso, religioso, culturale e politico allo stesso tempo”, così N. COLAIANNI, *Alla*



lineare. Dapprima, nel gennaio del 2015 è stato attivato un tavolo permanente di consultazione, caratterizzato dalla presenza di diverse associazioni islamiche e da una certa prevalenza di soggetti riconducibili all'Ucooi, che però si è riunito solo due volte. Successivamente, il 22 gennaio del 2016, il Ministro Alfano ha istituito il "Consiglio per le relazioni con l'Islam italiano", organismo con funzioni consultive composto prevalentemente da esperti italiani, avente il compito di elaborare proposte sui rapporti tra Stato e comunità islamica. Come ricorda il coordinatore del Comitato, Paolo Naso, è

"una questione spinosa che da oltre dieci anni sopravvive in un limbo di incertezza. Il momento è difficile ma dobbiamo riconoscere che i musulmani in Italia incontrano serie difficoltà nell'esercizio del culto, oltretutto subendo i contraccolpi disastrosi del terrorismo di matrice islamica e rimanendo vittime di campagne di denigrazione e discriminazioni che uno stato democratico non può tollerare".

Nella nota del Viminale si manifesta esplicitamente l'intenzione di voler puntare alla formazione di un Islam italiano "rispettoso delle leggi e rispettato nelle sue peculiarità", anche attraverso il coinvolgimento dei territori e dei prefetti.

Nel luglio del 2016, in occasione dell'incontro tra il Tavolo di confronto con i rappresentanti delle maggiori comunità e associazioni islamiche italiane e il Consiglio per le relazioni con l'Islam italiano, il Ministro Alfano ha presentato il Rapporto "Ruolo pubblico, riconoscimento e formazione degli Imam", licenziato dallo stesso Consiglio e datato primo aprile 2016 ove la questione viene ritenuta importante e delicata "sia per il ruolo e l'influenza che essi esercitano all'interno delle rispettive comunità che per la funzione che spesso viene loro riconosciuta nel contesto in cui operano"¹⁵. L'idea, presumibilmente, era quella di favorire l'approvazione ministeriale dei ministri di culto di cui all'art. 3 della legge n. 1159 del 1929 che, nel caso degli imam, non ha trovato ancora applicazione alcuna. L'assenza di ministri di culto riconosciuti dallo Stato determinerebbe eccessiva diversificazione, incoerenza e improvvisazione. Le raccomandazioni formulate dal Consiglio vanno nella direzione di procedere, nel quadro della normativa vigente, al riconoscimento dei ministri di culto musulmani che ne abbiano i requisiti (affinché possano svolgere anche il ruolo di mediatori tra lo Stato e le varie associazioni di

ricerca di una politica del diritto sui rapporti con l'Islam (Carta dei valori e Dichiarazioni di intenti), in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, cit., gennaio 2009, p. 12.

¹⁵ Sulla condizione dei ministri di culto "acattolici", si rinvia a **D. BILOTTI**, *I Ministri dei culti acattolici: incompiutezze definitorie e inderogabilità funzionali*, Giuffrè, Milano, 2013, e con riguardo ai ministri di culto islamico specie p. 283 ss.



musulmani); di organizzare da parte del Ministero dell'Interno periodici corsi di formazione per i ministri di culto di confessioni prive di intesa; di valorizzare le norme vigenti che consentono l'accesso delle guide spirituali in luoghi protetti o segreganti (tra cui i centri di detenzione amministrativa per stranieri); la costituzione (o il consolidamento) di Tavoli interreligiosi costituiti presso le Prefetture per favorire la pratica del dialogo costante e diretto con le istituzioni maggiormente coinvolte nella gestione della sicurezza pubblica. In sostanza, dopo aver caldeggiato un percorso che portava a una sostanziale riesumazione della Consulta islamica¹⁶, il Ministro Alfano sembrava voler svoltare verso una sorta di versione "buonista" del Comitato per l'islam italiano istituito dal Ministro Maroni, riproponendo in ultima analisi l'idea di un binario speciale e differenziato per l'Islam con l'acquisizione di fatto della competenza in capo al Ministero dell'Interno¹⁷.

Non diversamente dal suo predecessore (e anzi con qualche zelo in più), anche il nuovo Ministro dell'Interno, Marco Minniti¹⁸, ha firmato il primo febbraio 2016 insieme a nove organizzazioni islamiche rappresentative dei fedeli di religione musulmana in Italia¹⁹, il "*Patto nazionale per un islam italiano, espressione di una comunità aperta, integrata e aderente ai valori e ai principi dell'ordinamento statale*"²⁰. Dieci impegni delle comunità religiose e dieci impegni (o meglio rinnovo di intenti) del Ministero: un "doppio decalogo" come si è immediatamente commentato²¹. Dopo aver nel Preambolo richiamato una serie di principi e valori

¹⁶ Organismo di carattere consultivo istituito nel 2005 dall'allora Ministro dell'Interno Giuseppe Pisanu con D.M. 10 settembre 2005 e proseguito dal suo successore Giuliano Amato al fine di favorire "il dialogo istituzionale con le comunità musulmane d'Italia" e "migliorare la conoscenza delle problematiche dell'integrazione" (art. 1 del decreto ministeriale di istituzione del 10 settembre 2005)

¹⁷ Già all'epoca della costituzione della Consulta per l'Islam, e non solo per le modalità seguite, si era parlato di uno sviamento costituzionale da cui il decreto ministeriale di essa istitutivo sarebbe stato viziato, attribuendosi al Ministro dell'Interno una competenza non a esso riservata. Sul punto, si veda **N. COLAIANNI**, *La Consulta per l'islam italiano: un caso di revisione strisciante della Costituzione*, in *www.olir.it*, gennaio 2016.

¹⁸ Nominato tale il 12 dicembre del 2016 a seguito dell'insediamento del III Governo della XVII legislatura

¹⁹ In specie C.I.I., C.I.C.I., U.CO.I.I., CO.RE.IS., U.A.M.I., Ass.ne Cheick Ahmadou Bamba, Ass.ne madri e bimbi somali, A.I. Iman e guide religiose, A.I. Pakistana "Muhammadiyah".

²⁰ Reperibile su http://www.interno.gov.it/sites/default/files/patto_nazionale_per_un_islam_italiano.pdf.

²¹ **M. CROCE**, *Preparativi all'intesa con l'Islam?* (in *www.lacostituzione.info/index.php/2017/02/07/preparativi-allintesa-con-lislam/#more-2002*, 7 febbraio 2016).



costituzionali in materia²², i rappresentanti delle associazioni e delle comunità islamiche si impegnano in dieci “percorsi” tra cui la volontà di un confronto costante con il Ministero dell’Interno, contrastare i fenomeni del radicalismo religioso, promuovere un processo di organizzazione giuridica delle associazioni islamiche in armonia con la vigente normativa in materia di libertà religiosa e con i principi dell’ordinamento giuridico, formare imam e guide religiose, aprire i luoghi di preghiera e del culto islamico alla società civile e adoperarsi affinché il sermone del venerdì sia svolto o tradotto in italiano. Dal canto suo, il Ministero dell’Interno si impegna, *inter alia*, a sostenere e promuovere tutta una serie di attività, a supportare le associazioni islamiche nell’elaborazione di modelli statutari coerenti con il nostro ordinamento giuridico²³.

Di nuovo, forse, rispetto alla Carta dei valori e della cittadinanza voluta dal Ministro Amato nel 2007 vi è una certa propensione da parte dei diversi segmenti che mirano a rappresentare l’Islam italiano a presentarsi come soggetto organizzativo in grado di favorire, come recita peraltro il punto 6 della lista degli impegni del primo decalogo, le “condizioni prodromiche all’avvio di negoziati volti al raggiungimento di Intese ai sensi dell’art. 8, comma 3, della Costituzione”.

Vi è, però, che nel caso dell’Islam le questioni più squisitamente legate ai molteplici profili di cui si compone il diritto di libertà religiosa si confondono e vengono intrecciate con le politiche (tipicamente securitarie) dell’immigrazione e della sicurezza tradizionalmente di competenza del Ministero dell’Interno. Lo spostamento della questione islamica in capo a quest’ultimo ha, però, anche significato una sua separazione dalla restante politica ecclesiastica e la neutralizzazione dell’autonomia religiosa conseguente all’attribuzione in capo a organi governativi del potere di scegliere gli interlocutori religiosi.

In realtà, come è stato giustamente notato, il notevole sforzo compiuto a livello centrale nell’ultimo decennio si è “arenato e adagiato su un orizzonte dal quale sono scomparse iniziative concrete, di aggregazione e strutturazione unitaria ... tutto è rimasto come prima”²⁴. Certamente il

²² Il (sempiterno) principio di laicità, buono da richiamare in ogni occasione; i diritti inviolabili del singolo anche nelle formazioni sociali di cui all’art. 2 Cost.; il principio di eguaglianza e la libertà religiosa; il nuovo pluralismo religioso e il contributo che i soggetti del Patto ritengono di poter offrire in materia di armoniosa e costruttiva convivenza tra diversi e nell’azione di contrasto “a ogni espressione di radicalismo religioso posta in essere attraverso propaganda, azioni e strategie contrarie all’ordinamento dello Stato.

²³ Questo, si specifica, anche ai fini di eventuali richieste di riconoscimento giuridico degli enti come enti morali di culto da parte delle associazioni islamiche o di istanze di riconoscimento dei ministri del culto islamici (*ex art. 3 della legge n. 1159 del 1929*).

²⁴ C. CARDIA, *Le ragioni di una ricerca. Le originalità dell’Islam, le difficoltà dell’integrazione*,



Patto nazionale per un Islam italiano potrebbe, negli anni a venire, sprigionare una forza centripeta e attrarre anche coloro i quali oggi non sono rappresentati dalle associazioni che lo hanno firmato. Una buona intenzione che va ad aggiungersi alle molte altre di cui è lastricata la via lungo l'intesa.

4 - La strategia leghista del "razzismo istituzionale"

L'idea di separare, ma al fine di stigmatizzarlo, l'Islam dal resto del fenomeno religioso è propria anche della Lega Nord. Si può presupporre che tra gli obiettivi della strategia leghista, che opera su contesti territoriali limitati, vi sia quella di predisporre normative deteriori per chi si riconosca e professi l'Islam non disdegnando affatto ipotesi di diritto e/o politiche speciali e derogatorie. La filosofia di fondo che anima questo *modus operandi* si ispira alle dinamiche del "razzismo istituzionale" definibile come

"quel complesso di leggi, costumi e pratiche vigenti che sistematicamente riflettono e producono le disuguaglianze nella società. Se conseguenze razziste sono imputabili a leggi, costumi e pratiche istituzionali, l'istituzione è razzista sia se gli individui che mantengono queste pratiche hanno intenzioni razziste, sia se non le hanno"²⁵.

Tra le dieci fattispecie che Clelia Bartoli ha ritenuto possano far parlare anche in Italia di razzismo istituzionale almeno due hanno a che fare più direttamente con la presenza delle comunità islamiche nei territori²⁶. La prima concerne l'attitudine, assai diffusa tra i rappresentanti istituzionali della Lega Nord, a intraprendere azioni di stampo razzista e a profondersi in dichiarazioni esplicitamente xenofobe. Comportamenti questi ultimi che vanno molto al di là delle ipotesi di razzismo individuale "perché il comportamento delle autorità produce emulazione e legittima intolleranza e violenza"²⁷. Esempio, al proposito, è stata la proposta di Roberto Calderoli (settembre 2007), coordinatore delle segreterie nazionali della Lega Nord e allora vice-presidente del Senato, di istituire il "Maiale day" ossia "concorsi e mostre per i maiali da passeggiata più belli da tenersi nei

in C. Cardia, G. Dalla Torre (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 24.

²⁵ W. MacPHERSON, *The Stephen Lawrence Inquiry. Report of an Inquiry by Sir William MacPherson*, Cm 4261-I, February 1999, § 6.30. Si veda sul punto C. BARTOLI, *Razzisti per legge. L'Italia che discrimina*, Laterza, Roma-Bari, 2012

²⁶ C. BARTOLI, *Razzisti per legge*, cit., 2012, p. 13 ss.

²⁷ C. BARTOLI, *Razzisti per legge*, cit., 2012, p. 13.



luoghi dove chiunque pensi di edificare non un centro di culto, ma il potenziale centro di raccolta di una cellula terroristica". La singolare forma di protesta era indirizzata verso la decisione del comune di Bologna di autorizzare la costruzione di una nuova grande moschea ed era stata già esperita (con successo) nell'ottobre 2000 a Lodi.

Una seconda circostanza, che rende palese quanto il razzismo istituzionale innervi certi contesti, concerne la produzione di regolamenti, ordinanze e provvedimenti di amministratori locali esplicitamente o implicitamente xenofobi e dalle certe ricadute discriminatorie. Quando sono i soggetti istituzionali a discriminare²⁸ si mira a circoscrivere il godimento di alcuni diritti in favore di chi gode dello *status civitatis* che, così, diviene spartiacque tra "ospiti" e "padroni di casa", requisito per attribuire o negare diritti. Il trattamento penalizzante può escludere o condizionare fortemente l'accesso a beni e servizi o la fruizione delle misure di sostegno tipiche dello Stato sociale a chi non appartiene alla maggioranza (nazionale, religiosa e etnica). La cittadinanza (o, anche, la residenza protratta per periodi non brevi) viene fatta assurgere, così, a criterio di esclusione da beni o prestazioni sociali (edilizia residenziale pubblica, contributi per l'infanzia o la maternità) o per vietare certi tipi di esercizi commerciali in determinate zone²⁹. Il processo di messa in discussione (se non formale certamente sostanziale) del principio di eguaglianza e di non discriminazione ha dato i suoi frutti più avvelenati in ambito locale dove più forte è stato il consolidamento di norme e prassi identitarie.

Ora la strategia della discriminazione istituzionale se può essere remunerativa dal punto di vista dei consensi elettorali, ha come contropartita intanto di imprimere un orientamento schizofrenico all'ordinamento: con alcune delle sue parti impegnate a predisporre le misure necessarie a inverare l'applicazione del principio di eguaglianza, e con altre intente a escogitare modi e forme per aggirare (ridimensionando) quello stesso principio.

Non stupisce, dunque, che l'attitudine a praticare la discriminazione istituzionale tipica della Lega Nord abbia dovuto fare i conti con la giurisprudenza (costituzionale, amministrativa e di merito) che ne ha sostanzialmente sancito l'impraticabilità siccome in contrasto anzitutto con l'art. 3, primo comma della Costituzione. A livello di normazione primaria,

²⁸ Sul concetto di discriminazione istituzionale si veda **D. STRAZZARI**, *Discriminazione razziale e diritto*, Cedam, Padova, 2008, p. 9.

²⁹ Cfr. **P. CUTTITTA**, *L'accordo di integrazione come caso di discriminazione istituzionale in Italia*, in M. Grasso (a cura di), *Razzismi, discriminazioni e confinamenti*, Ediesse, Roma, 2013, p. 257 ss., nonché nella stessa opera **M. AMBROSINI**, *Le politiche locali di esclusione: discriminazione istituzionale e risposte della società civile*, p. 207 ss.



poi, è certamente da richiamare l'art. 2 del Testo Unico sull'Immigrazione (D. lgs. n. 286 del 1998) che, nel suo primo comma, lega al mero fatto della presenza dello straniero sul territorio il riconoscimento dei diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore. In più, il legislatore del 1998 ha ritenuto di dover espressamente richiamare, tra le pertinenti normative internazionali, nel comma 3 dell'art. 2 TUI il principio della parità di trattamento e della piena eguaglianza dei diritti dei lavoratori stranieri (regolarmente soggiornanti) rispetto ai lavoratori italiani di cui alla Convenzione OIL n. 143 del 1975. Il comma 5 dell'art. 5 TUI, inoltre, afferma che allo straniero è riconosciuta parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai servizi pubblici. Già negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della normativa testè richiamata, tanto il legislatore statale quanto quelli regionali hanno previsto trattamenti giuridici differenti in svariati settori (prestazioni sociali, iscrizione anagrafica, accesso alla scuola o alle prestazioni sanitarie, accesso al lavoro e in particolare al pubblico impiego), fondati sulla differenza di status giuridico tra cittadini e non cittadini lungo soggiornanti³⁰.

L'atteggiamento discriminatorio non si è però limitato alle prestazioni socio-sanitarie ma ha finito per investire anche sensibilmente alcuni degli aspetti di cui si compone il diritto di libertà religiosa. L'indubbia pertinenza di quest'ultimo nell'alveo dei diritti umani fondamentali (o universali che dir si voglia) e i più stringenti vincoli imposti dalla pregressa giurisprudenza costituzionale hanno costretto le istituzioni territoriali a maggioranza leghista a raffinare le strategie normative e a elaborare provvedimenti in grado di determinare un arretramento complessivo della libertà religiosa giustificato, però, dalla necessità di far prevalere altri interessi di pari o più elevato rango.

Della legge sugli edifici di culto della Regione Lombardia già si è detto³¹ ma qualcos'altro resta da aggiungere. Sul finire del 2015, e a seguito

³⁰ Sul punto sia consentito rinviare a **D. LOPRIENO**, *“Le prestazioni socio-assistenziali a favore dei migranti tra presunte esigenze di contenimento, crisi economica e paura dello straniero”*, in S. Gambino (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 239 ss., e bibliografia ivi citata.

³¹ Anche la Regione Veneto, incurante di quanto espresso dal Giudice delle leggi nella sent. n. 63 del 2016, ha adottato un provvedimento normativo (legge regionale 12 aprile del 2016 recante «*Modifica della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 “Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio”*») che condiziona l'apertura di nuovi edifici di culto al rispetto di stringenti vincoli urbanistici (strade, parcheggi, opere di urbanizzazione con onere a carico del richiedente), alla stipula di una convenzione con il Comune (che può



degli attentati di Parigi del novembre dello stesso anno, la Giunta regionale (a maggioranza leghista) approvava - all'unanimità - una delibera di impatto simbolico e mediatico assai forte³². Nell'atto si disponeva,

«in attuazione dell'art. 85 del regio Decreto n. 773/1931³³, dell'art. 5 della legge n. 152/1975 e del Regolamento regionale 8 agosto 2002, n. 6 "Regolamento sulle modalità di accesso e di permanenza nelle sedi istituzionali della Giunta Regionale", l'adozione di misure idonee al rafforzamento del sistema di controllo, di identificazione e della sicurezza, che vietino l'uso di caschi protettivi o di qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona, per le sedi istituzionali della Giunta e degli Enti e Società del Sistema Regionale»

puntualmente elencati (enti sanitari compresi). Le modalità di attuazione della delibera non venivano specificate limitandosi, al punto due, a demandare alle competenti strutture regionali l'adozione, entro il 31 dicembre 2015, degli atti dirigenziali necessari a darvi attuazione. La Giunta richiamava gli episodi di terrorismo verificatisi a Parigi nel mese di novembre i quali avrebbero reso necessario "rafforzare ulteriormente le misure di sicurezza, per quanto riguarda, in particolare, i presidi strategici, al fine di garantire il più possibile l'incolumità dei cittadini". L'inasprimento delle misure di sicurezza veniva circoscritto ad alcuni luoghi specifici e la giustificazione addotta concerneva le mutate ragioni di sicurezza pubblica.

Si potrebbe presumere, *prima facie*, che gli estensori della delibera in oggetto abbiano tentato di rimanere entro il ristretto ambito circoscritto nel 2008 dal Consiglio di Stato allorquando ebbe a pronunciarsi in questa materia. Nella decisione n. 3076 del 2008³⁴, infatti, il giudice amministrativo,

contenere disposizioni relative all'uso della lingua italiana per le attività non strettamente religiose) ed eventualmente al risultato di un referendum consultivo su base locale. Anche avverso tale normativa regionale (in specie del suo art. 2) è stato proposto ricorso alla Corte costituzionale da parte del Governo.

³² Delibera n. X/4553 del 10 dicembre 2015.

³³ A norma del quale è vietato comparire mascherato in luogo pubblico. Il contravventore è punito con la sanzione amministrativa da euro 10 (lire 20000) a euro 103 (lire 200000). È vietato l'uso della maschera nei teatri e negli altri luoghi aperti al pubblico, tranne nelle epoche e con l'osservanza delle condizioni che possono essere stabilite dall'autorità locale di pubblica sicurezza con apposito manifesto. Il contravventore e chi, invitato, non si toglie la maschera, è punito ...".

³⁴ Sul punto, cfr. **G. SCARPARI**, *La legge Reale, il burqa e il "comune sentire del popolo"*, in *Diritto, immigrazione, cittadinanza*, 1/2006, p. 78 ss. Sulla vicenda del ricorso presentato dal Comune di Azzano Decimo avverso il decreto prefettizio di annullamento dell'ordinanza del sindaco volta a ricomprendere il velo nel novero dei divieti di cui all'art. 5 della legge Reale, si veda **G. D'ANGELO**, *Uniformità della reazione ed incidenza delle differenziazioni*



dopo aver ribadito che l'art. 5 della Legge Reale "consente che una persona indossi il velo per motivi religiosi o culturali", che il "*burqa* non costituisce una maschera" né un mezzo generalmente "diretto a evitare il riconoscimento", specificava che tale interpretazione

"non esclude che in determinati luoghi o da parte di specifici ordinamenti possano essere previste, anche in via amministrativa, regole comportamentali diverse incompatibili con il suddetto utilizzo, purché ovviamente trovino una ragionevole e legittima giustificazione sulla base di specifiche e settoriali esigenze".

L'uso di veli integrali, insomma, integrerebbe una fattispecie di reato solo quando

"effettive esigenze di ordine pubblico o sicurezza pubblica impongano di procedere all'identificazione della persona che indossi quell'indumento, e la persona stessa rifiuti di sottoporsi all'identificazione rimuovendo il velo per il tempo a ciò strettamente necessario"³⁵.

In realtà in nessun passaggio della delibera in oggetto si parla espressamente di *burqa* e *niqab* ma solo di mezzi atti a rendere "difficoltoso il riconoscimento della persona"³⁶. A tradire l'autentica *ratio* della delibera è, però, quanto scritto nel quarto capoverso della stessa ove si recita che le "tradizioni o i costumi religiosi ... non possono rappresentare giustificati motivi di eccezione ai sensi dell'art. 5 della legge n. 152 del 1975 rispetto alle esigenze di sicurezza all'interno delle strutture regionali". In altri termini, la delibera, reiterando la scelta già erroneamente fatta propria da precedenti ordinanze sindacali³⁷, tenta maldestramente di fornire l'interpretazione

territoriali; l'interpretazione "locale" del divieto di comparire "mascherati" in luogo pubblico al cospetto del valore costituzionale del diritto di libertà religiosa, in A. Fuccillo (a cura di), *Multireligiosità e reazione giuridica*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 353 ss.

³⁵ Così **G.L. GATTA**, *Islam, abbigliamento religioso, diritto e processo penale: brevi note a margine di due casi giurisprudenziali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., giugno 2009.

³⁶ Sul velo islamico, la bibliografia è davvero vasta e pertanto si rimanda a **N. FIORITA**, *Libertà religiosa e società multiculturali: il caso del velo islamico*, in N. Fiorita, D. Loprieno (a cura di), *La libertà di manifestazione del pensiero e la libertà religiosa nelle società multiculturali*, Firenze University Press, Firenze, 2009, p. 91 ss.

³⁷ Tra cui è da ricordare certamente l'ordinanza n. 24 del 2004 con il quale il primo cittadino di Azzano Decimo (in provincia di Pordenone) includeva, tra i mezzi atti a rendere difficoltoso il riconoscimento il velo islamico in tutte le sue varianti. Vicenda quest'ultima all'origine della decisione del Consiglio di Stato (sez. VI) n. 3076 del 2008. Sulla lunga serie di ordinanze anti-velo; cfr. da ultimo **G. CAVAGGION**, *Gli enti locali e le limitazioni del diritto di libertà religiosa: il divieto di indossare il velo integrale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 28 del 2016, e bibliografia ivi richiamata.



autentica dell'art. 5 della Legge Reale (autodefinendosi di attuazione della stessa). Quest'ultimo, ricordiamolo, vieta

“l'uso di caschi protettivi, o di qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona, in luogo pubblico o aperto al pubblico, senza giustificato motivo. È in ogni caso vietato l'uso predetto in occasione di manifestazioni che si svolgano in luogo pubblico o aperto al pubblico, tranne quelle di carattere sportivo che tale uso comportino”.

Il terzo comma dell'art. 5 è stato modificato in senso assai più restrittivo dall'art. 10, comma 4-bis, del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 114 (convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155, recante “*Misure urgenti per il contrasto al terrorismo internazionale*”) a norma del quale “il contravventore è punito con l'arresto da uno a due anni e con l'ammenda da 1.000 a 2.000 euro”. Benché la modifica del 2005 non abbia introdotto nessuna novità in materia di identificazione personale, una parte del mondo politico ha ritenuto di leggersi una soluzione alla questione dei veli che, celando il viso, rendono difficoltoso il riconoscimento delle persone. Come è giustamente stato notato, chi ha sposato questa interpretazione non si è reso conto che la norma in realtà “prevede la non punibilità per chi indossa un indumento non allo scopo di rendersi irriconoscibile ma per un giustificato motivo, quale è sicuramente quello religioso che viene invocato dalle donne islamiche”³⁸.

Quello della Regione Veneto, in realtà, non è stato né il primo, né l'unico, né l'ultimo tentativo³⁹ di fare aggio sulla normativa anti-terrorismo (o comunque sulla inevitabile sensazione di paura che pervade le società europee specie dopo gli attentati di Parigi del novembre 2015), per disciplinare restrittivamente l'uso di indumenti che rendono difficoltosa l'identificazione delle persone. Il sostanziale fallimento, fino a oggi, di questi provvedimenti va accolto con soddisfazione da parte di ogni cittadino democratico, ma non può lasciare tranquilli. Il crescente clima di paura dovuto al reiterarsi di episodi di terrorismo stragista in Francia come in Germania (e nella non troppo lontana Turchia) potrebbe creare attorno alla strategia leghista di approccio all'Islam un consenso popolare più

³⁸ N. FIORITA, *Libertà religiosa*, cit., p. 99.

³⁹ Tra le molte, ricordiamo l'ordinanza del comune di Drezzo (n. 15 del 12 ottobre 2009) con la quale si vieta “l'utilizzo, se non per motivi di sicurezza, in tutti i luoghi pubblici e aperti al pubblico di qualsivoglia copricapo (o velo) che copra il viso e tale da rendere difficoltoso il riconoscimento della persona”; l'ordinanza sindacale n. 16 del 26 novembre 2015 del Comune di Varese avente a oggetto il “divieto di utilizzo di mezzi atti a travisare o rendere irriconoscibile la persona anche mediante dissimulazione del volto”; la delibera del Consiglio comunale di Busto Arsizio n. 4 del 15 gennaio 2016.



ampio e potrebbe fare breccia in alcuni settori della nostra cultura giuridica. Occorre quindi ribadire che, pur se giocata interamente sul terreno delicatissimo della preservazione della sicurezza pubblica, tale strategia mira a negare all'Islam il trattamento proprio delle confessioni religiose, ugualmente libere e autonome secondo i nostri principi costituzionali, e resta perciò incompatibile con essi.

5 - Il ritorno alle Intese (ovvero la strategia dalemiana)

Dal lato opposto delle iniziative che puntano a isolare l'Islam, separandolo dalla restante questione religiosa, opera chi invece ritiene che il disegno costituzionale potrà recuperare razionalità e completezza solo nel momento in cui la seconda confessione del Paese sarà equiparata, quanto al suo trattamento giuridico, alle restanti minoranze. A spingere verso il cammino che dovrebbe finalmente condurre alla stipula di una Intesa anche con l'Islam non sono certamente solo le parole (poche per la verità) contenute in una discussa intervista rilasciata dall'*ex* Presidente del Consiglio Massimo D'Alema (marzo 2016)⁴⁰. Anche una parte della dottrina si muove lungo questo binario e la migliore testimonianza di ciò è probabilmente il fatto che, a metà aprile del 2016, si sia tenuto a Roma un interessante e articolato convegno proprio su questo tema (*Intesa tra la Repubblica italiana e le Comunità islamiche: a che punto siamo?*).

L'idea di fondo è semplice quanto inconfutabile: la stagione delle intese non può chiudersi senza prima aver coinvolto la maggiore delle minoranze religiose presenti in Italia. Come scrive Paolo Cavana "la mancanza di una intesa con lo Stato da parte dell'Islam non fa che rafforzare l'impressione di una sorta di "eccezionalismo islamico", che descrive la sua situazione sempre più come un *unicum* nel panorama confessionale italiano sul piano delle fonti normative"⁴¹. In tale situazione di sospensione, all'Islam si applica la legislazione sui culti ammessi (la n. 1159 del 1929 e il suo regolamento di attuazione, il R.D. n. 289 del 1930) che, come ampiamente noto, si ispira a principi giurisdizionalisti che nulla hanno a che spartire con la tavola dei principi costituzionali. A fronte della stipula di ben dodici intese con confessioni religiose anche numericamente poco rilevanti, la circostanza che l'Islam resti esclusa dalla normativa bilaterale

⁴⁰ Dell'intervista di D'Alema rilasciata ai microfoni di Radio anch'io (Radio uno), la parte che ha suscitato più polemiche concerneva la proposta di destinare l'otto per mille anche alla costruzione di moschee per integrare la comunità islamica.

⁴¹ P. CAVANA, *Islam e sistema delle fonti in Italia*, in C. Cardia, G. Dalla Torre (a cura di), *Comunità islamiche*, cit., p. 54.



indubbiamente (e al netto di ogni considerazione sulle sue cause presunte e reali) palesa una situazione altamente discriminatoria rispetto al principio della eguale libertà di tutte le confessioni religiose davanti alla legge (art. 8, primo comma).

Non solo. Le caratteristiche della religione musulmana, lontana dal paradigma dualista e gerarchico delle confessioni del ceppo cristiano, rendono ancora più evidenti le aporie e le controindicazioni del modello italiano dei rapporti tra Stato e culti che, in tanti, descrivono come una piramide: al vertice la Chiesa cattolica con il suo specialissimo diritto; al secondo livello le religioni che hanno stipulato una intesa con un diritto speciale ma comune; alla base le restanti confessioni prive di accordo e in balia della legge sui culti ammessi e, ancora più giù, tutti i gruppi religiosi che si muovono nella sola cornice del diritto comune. Chi si trova nell'ambito di questo ultimo livello non lo fa entro "quella cornice libera per antonomasia, in cui i gruppi religiosi possono utilizzare al meglio i diversi istituti previsti per le autonomie private"⁴²; il diritto comune è effettivamente vantaggioso, in realtà, per i gruppi dalla religiosità soft "ben integrata nel generale contesto sociale o, al contrario, ai margini della visibilità cittadina"⁴³. L'Islam non rientra in questa categoria e, anzi, come già rilevato la tendenza, nell'ultimo decennio, è stata quella di estromettere la questione islamica dalla più ampia questione religiosa con la contestuale predisposizione (più ipotizzata che realizzata) di misure *ad hoc*: l'obbligo di usare la lingua italiana nel culto (non richiesta a nessuna altra confessione); corsi di alfabetizzazione costituzionale per gli imam (e non solo)⁴⁴; ipotesi di costituzione di albi di imam con autorizzazione preventiva, creazione di appositi organi di consultazione e rappresentanza.

6 - Le questioni aperte

Le questioni su cui intendiamo ora, sia pur brevemente, soffermarci sono notissime e rimandano a problemi più volte sollevati nel dibattito scientifico. Ciò nonostante, a nostro parere, esse meritano qualche minimo aggiornamento o anche solo qualche precisazione.

⁴² Così **A. FERRARI**, *La libertà religiosa*, cit., p. 100.

⁴³ **A. FERRARI**, *La libertà religiosa*, cit., p. 101.

⁴⁴ Si sta avviando, al proposito, una interessante sperimentazione pensata per gli imam e per i ministri di culto delle altre confessioni religiose senza intese. Si tratta di un corso di formazione, promosso dal Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà civili (nell'ambito del programma nazionale Fami 2014), sui diritti e i doveri della Costituzione italiana in cui sono coinvolti sei atenei italiani con Ravenna come ente capofila.



6.1 - Intesa no, però ...

Anzitutto, è opportuno o comunque sostenibile una regolamentazione della condizione giuridica dei mussulmani che realizzi il diritto di libertà religiosa e soddisfi le esigenze minime del principio di uguaglianza senza che venga conclusa una Intesa? Ovvero la strada indicata dalla Corte costituzionale è convincente? Sono certamente condivisibili le posizioni espresse in un articolo pubblicato su *Avvenire* il 30 marzo 2016 dal Prof. Cardia, secondo cui non sarebbero immaginabili fughe in avanti che, ad esempio, coinvolgano l'Islam nella ripartizione dell'otto per mille o che conducano alla stipulazione di un'Intesa con entità nemmeno riconosciute e che niente hanno fatto per ottenere il riconoscimento indispensabile della personalità giuridica⁴⁵. Obiettivi, questi ultimi, che auspicabilmente potranno essere raggiunti ma che richiedono prima un impegno da parte di tutti i soggetti coinvolti nel realizzare il cammino indicato in Costituzione per la "regolarizzazione" di una confessione religiosa. D'altro canto, lasciarsi andare a "tesi sciagurate di matrice illiberale e xenofoba contro la libertà religiosa dei musulmani", ricorda Cardia, oltre a costituire una lesione insopportabile dei diritti universalmente riconosciuti a ogni essere umano, finirebbe per accentuare l'isolamento della più importante minoranza religiosa "esponendola tra l'altro alle lusinghe di estremisti e fondamentalisti".

La posizione è tanto autorevole quanto ragionevole, ma presuppone, a nostro modesto avviso, di essere completata con l'indicazione degli strumenti che consentirebbero di resettare il sistema, ovvero di ridurre (se non annullare) la differenza di trattamento che oggi separa chi ha un'intesa da chi non ce l'ha. Lungo questa strada non pare si scorgano ulteriori soluzioni rispetto alle due individuate: o si procede con l'eliminazione dalle intese dei contenuti non identitari oppure si procede alla predisposizione di una legge sulla libertà religiosa costituzionalmente orientata e valevole per tutti e per tutte le confessioni religiose. Il che significherebbe, nel primo caso, ammettere che possiamo fare a meno delle intese per come le intese sono state fino a ora costruite o, nel secondo caso, che possiamo fare a meno delle intese perché saremmo (finalmente) nelle condizioni di non averne bisogno.

⁴⁵ Si desume da tale orientamento l'idea di una certa "dissolvenza dello strumento costituzionale dell'intesa, che, siccome riguardante l'esercizio della sola libertà religiosa e comunque i rapporti con le confessioni religiose e non con comunità etniche o culturali, pur se religiose" si intravede ora come evento futuro e incerto o scompare del tutto: così N. COLAIANNI, *Alla ricerca*, cit., p. 12.



Entrambe le opzioni, invero e purtroppo, appaiono ugualmente velleitarie passando la prima dalla volontà congiunta dello Stato e di tutte le confessioni religiose interessate e la seconda da una larga e concorde volontà politica che renda possibile ciò che per tanti anni non è stato tale⁴⁶. Peraltro, a tale ultimo proposito si rende necessaria una postilla: laddove maturassero le condizioni per ripresentare un progetto di legge sulla libertà religiosa, esso dovrebbe necessariamente integrare quanto ha chiarito la Corte Costituzionale nella sentenza n. 52 del 2016 in tema di regolazione del procedimento di stipulazione delle intese, individuando quanto meno alcuni parametri oggettivi, tipo i requisiti minimi di natura organizzativa e istituzionale dei soggetti richiedenti l'intesa⁴⁷.

6.2 - Intesa sì, però ...

Se al contrario, preso atto della difficoltà di riportare razionalità nel sistema vigente, si dovesse ritenere che la tutela del diritto di libertà religiosa dei musulmani che vivono in Italia debba necessariamente passare dalla stipulazione di una intesa, il primo (annoso) problema da porsi riguarda la modalità di scelta dell'interlocutore.

Il pluralismo millenario, l'assenza di una vera e propria gerarchia, l'impossibilità di costruire una (o più) strutture rappresentative della molteplicità di strutture (centri, moschee, istituti) distribuite orizzontalmente sul territorio, il carattere policentrico dell'Islam si sono convertiti negli ultimi decenni in una frammentazione estremamente conflittuale che è alla base di tutti i grandi mali di cui oggi soffre questa religione. È in corso una sorta di guerra civile, di scontro dentro questa civiltà che si ripercuote in forme diverse anche all'interno degli stati europei. È questo scontro che fa esplodere le bombe ed è sempre questo scontro che rende estremamente complesso riportare a unità l'Islam italiano quando si tratta di coinvolgerlo nei processi decisionali che lo riguardano. La frammentazione strutturale dell'Islam è divenuta una frammentazione conflittuale estremamente difficile da gestire per i poteri pubblici

Il nodo da sciogliere è se dobbiamo arrestarci, arrenderci, di fronte a questo dato di fatto, o se invece non dobbiamo pretendere che le forme della

⁴⁶ Si veda quantomeno V. Tozzi, G. Macrì, M. Parisi (a cura di), *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, Torino, Giappichelli, 2010.

⁴⁷ Sul punto, si vedano almeno **I. NICOTRA**, *Le intese con le confessioni religiose: in attesa di una legge che razionalizzi la discrezionalità del Governo* (in www.federalismi.it), 20 aprile 2016, **G. MACRÌ**, *Il futuro delle intese (anche per l'UAAR) passa attraverso una legge generale sulla libertà religiosa. Brevi considerazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016* (in www.osservatorioaic.it, fasc. 3/2016).



rappresentanza dell'Islam mutino in ragione delle esigenze, delle caratteristiche del nostro ordinamento. Insomma, è forse giunta l'ora di immaginare che la scelta dell'interlocutore non passi dall'inseguimento delle varie rappresentanze islamiche, o dal velleitario progetto di costruire una rappresentanza confessionale con cui interloquire, né debba attendere all'infinito una loro improbabile unità, ma possa fondarsi su una proposta da rivolgere a tutte le componenti islamiche e, successivamente, dall'inizio di un dialogo con chi accetterà quella proposta. Lo Stato è laico perché non sceglie tra l'una e l'altra componente, non perché non parla a nessuno di esse.

In verità, a uno sguardo più attento non sfuggono alcuni cambiamenti recenti e significativi. A fronte di un iniziale tentativo di emarginazione dell'Ucoii (evincibile dagli episodi che accompagnarono la fine della Consulta islamica, la firma della Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione, e la dichiarazione di intenti per una federazione dell'Islam italiano⁴⁸), si è passati a un suo progressivo rafforzamento in quanto interlocutore privilegiato dei pubblici poteri, presumibilmente anche in ragione del cambio della dirigenza dell'associazione e della sua strategia.

Alcuni recenti iniziative sembrerebbero deporre proprio nel senso da noi individuato.

- Il patto per la città di Firenze. L'8 febbraio del 2016 la comunità islamica di Firenze nella persona del presidente dell'Ucoii Elzir Izzedine e il sindaco di Firenze firmano un patto per la costruzione di una cittadinanza condivisa e si impegnano a un coordinamento permanente, alla promozione della conoscenza della lingua e dalla cultura italiana, all'elaborazione di un servizio informativo, al sostegno dell'uso della lingua italiana durante le funzioni religiose della comunità islamica.

- Il protocollo d'intesa con il Dap. In data 5 novembre 2015 viene firmato un Protocollo d'Intesa tra il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e l'UCOII. Il protocollo prevede la formazione di un elenco di soggetti cui sarà consentito, senza oneri per la struttura pubblica, di fare ingresso nelle carceri nella qualità di ministri di culto (imam) e mediatori interculturali (art. 2), al fine di fornire un valido sostegno religioso e morale ai detenuti/fedeli, ma anche di prevenire le pratiche, molto diffuse, di autolesionismo e di neutralizzare il fenomeno della radicalizzazione religiosa. La sicurezza viene tutelata insieme e non contro l'Islam, viene

⁴⁸ Sul punto, cfr. N. FIORITA, *Figli di un diritto minore? La condizione giuridica dei musulmani italiani nei pareri del Comitato per l'Islam italiano*, in P. Fantozzi, D. Loprieno (a cura di), *Profili multilivello di diritto dei migranti*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2014, p. 64 ss.



perseguita insieme e non contro l'organizzazione islamica più numerosa ma anche, per certi tratti della nostra storia recente, più temuta e osteggiata.

6.3 - Quali i possibili contenuti di una Intesa?

Una volta che si riuscisse a individuare e a scegliere un interlocutore, quali sarebbero i contenuti che l'Intesa dovrebbe prevedere? A questo proposito è ancora alla sentenza n. 52 del 2016 che occorre riandare perché in essa il Giudice delle leggi ha messo a sistema natura e significato dell'intesa come strumento di regolazione dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica. Il significato che si deve attribuire all'art. 8, comma 3 della Costituzione, dunque, consiste anzitutto nell'estensione, alle confessioni non cattoliche, del metodo della bilateralità per la disciplina dei caratteri peculiari e delle esigenze specifiche delle singole confessioni religiose o per concedere loro "particolari vantaggi o eventualmente a imporre loro particolari limitazioni ... ovvero ancora a dare rilevanza, nell'ordinamento, a specifici atti a atti della confessione religiosa". Questo il significato precipuo dell'Intesa anche contro la prassi che, al contrario, restituisce una immagine di appiattimento: "una tendenza alla uniformità dei contenuti delle intese effettivamente stipulate, contenuti che continuano tuttavia a dipendere, in ultima analisi, dalla volontà delle parti". La Corte continua ricordando come l'intento della Costituzione sia stato quello di evitare l'introduzione "unilaterale di una speciale e derogatoria regolazione dei rapporti tra Stato e la singola confessione religiosa", l'unilateralità essendo potenziale fonte di discriminazione.

Ciò premesso, appare utile ora ragionare non tanto su quali potrebbero essere i contenuti di una ipotetica intesa con l'Islam forgiata sul modello del copia/incolla rispetto al contenuto tipico delle intese già esistenti (l'otto per mille, il giorno di riposo, la macellazione rituale e via discorrendo). Se l'Intesa è strumento cui è connaturale l'incontro di due volontà (la bilateralità), se si vuole anche scambio tra due soggetti che si accordano non solo sulla singola norma ma sull'impianto complessivo del patto, non solo di esigenze specifiche e vantaggi particolari si può disquisire ma anche di limitazioni e rinunce. Si deve (e si può) dare così come si può (e, magari, si deve) anche chiedere.

Essendo convinti oggi, come lo eravamo già ieri, che l'integrazione passi dall'inclusione nel circuito democratico di tutte le componenti dell'Islam, allora anche un'eventuale trattativa con l'Islam deve essere funzionale al suo pieno inserimento nel tessuto democratico costituzionale. E ciò può essere ottenuto primariamente attraverso il rifiuto di pratiche, regole, comportamenti incompatibili con quei principi fondamentali che informano il nostro ordinamento costituzionale. Così opinando, ci pare che



una eventuale Intesa con l'Islam dovrebbe quantomeno contenere: una condanna delle mutilazioni genitali femminili e l'individuazione di misure e percorsi condivisi per il suo sradicamento; il riconoscimento illimitato dei corollari di cui si compone il diritto di libertà religiosa (superamento di ogni forma di coartazione della volontà dei singoli specie nel caso di apostasia); il riconoscimento della piena eguaglianza dei diritti per donne e uomini (con la conseguente rinuncia a ogni istituto fondato su una differenza di trattamento: dalla poligamia al ripudio); la condanna dell'abuso dei mezzi correttivi e dei matrimoni forzati; l'accettazione della libertà di espressione del pensiero anche se critico nei confronti della religione (nella variante tanto discussa del diritto di satira).

La *wishlist* potrebbe a prima vista apparire "corposa"; in realtà, non si chiederebbe all'Islam più di quanto si chieda ad altri (come invece avveniva nella Carta dei Valori, che peraltro era provvedimento unilaterale) limitandosi a ribadire quello che già vale per gli altri. Le misure contenute nel Protocollo d'intesa firmato dal Comune di Colle Val d'Elsa e dalla Comunità islamica toscana che ha preceduto la costruzione della moschea così come le determinazioni presenti nel citato Patto per la città di Firenze, dimostrano che questa strada - se percorsa bilateralmente e non unilateralmente - è effettivamente perseguibile.

6.4 - E in attesa dell'Intesa?

In attesa dell'attivazione degli strumenti bilaterali, o anche in alternativa a essi, esistono altri strumenti di inclusione delle rappresentanze islamiche all'interno dei processi decisionali? Spunti interessanti arrivano da chi si è chiesto se gli istituti della democrazia partecipativa possano assumere un certo rilievo per la gestione della diversità religiosa: «l'intrinseca attitudine della democrazia partecipativa a interagire con la "particolarità" potrebbe tradursi» in una politica di prossimità capace al contempo di interpretarne le istanze e, soprattutto, di governarne la complessità⁴⁹. Le potenzialità applicative degli istituti di partecipazione rispetto alla funzione di rappresentanza delle esigenze spirituali dei consociati emergono, con una certa chiarezza, nei rinnovati statuti regionali a seguito delle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001. Altrimenti detto, la *ratio* degli istituti di democrazia rappresentativa contemplati negli Statuti regionali potrebbe stimolare un ampliamento dello strumentario a disposizione per la gestione dei bisogni che la complessità religiosa genera incidendo più che positivamente sulla integrazione sociale degli immigrati. La partecipazione

⁴⁹ Così D. MILANI, *Partecipazione e religione: strumenti e percorsi per una governance condivisa*, in A. Castro Jover (a cura di), *Diversidad religiosa y gobierno local. Marco jurídicos y modelos de intervención en España y en Italia*, Aranzadi, Pamplona, 2013, p. 211.



ai processi decisionali fa emergere quei profili identitari che il conflitto, o ancor di più la normativa di sfavore, spinge a nascondersi, a camuffarsi. Il contraddittorio porta, al contrario, a descriversi, a raccontarsi, a definirsi.

Un interessante esempio di percorso partecipativo è stato esperito a Firenze sotto la dicitura di *“Una Moschea per Firenze. È possibile parlare senza alzare la voce?”* L’iniziativa, promossa dall’associazione Comunità islamica di Firenze e Toscana, è stata avviata nel maggio 2011 per concludersi nel marzo dell’anno successivo. Attraverso le possibilità previste dalla l.r. n. 69 del 2007⁵⁰ (di attuazione dello Statuto regionale), la comunità islamica fiorentina ha deciso di aprire un pubblico confronto sul tema delle realizzazioni di una moschea in città coinvolgendo vecchi e nuovi residenti (musulmani e non) allo scopo di far emergere i diversi punti di vista e in vista della definizione di criteri e procedure condivise. Obiettivo del percorso non era la discussione in merito alla costruzione o meno dell’edificio di culto ma quello di fornire alle istituzioni coinvolte le indicazioni necessarie per elaborare soluzioni in grado di contemperare esigenze di culto, contesto socio-culturale e urbanistico-architettonico di riferimento.

A prescindere dall’epilogo del processo, che non ha visto venire alla luce quella “moschea”, si tratta certamente della sperimentazione di una modalità partecipativa che ha consentito l’incontro tra punti di vista anche conflittuali. Se ne è parlato appunto senza alzare la voce e senza urlare.

7 - Meno Regioni più Stato, meno cooperazione più partecipazione?

In un seminario che si è svolto qualche tempo fa presso l’Università della Calabria, Alejandro Torres ha utilizzato la formula molto accattivante di interpretazione mediterranea della laicità per indicare l’attuazione poco rigorosa che in Spagna e in Italia hanno trovato i principi di eguaglianza e neutralità dello Stato.

Questa interpretazione mediterranea della laicità deve fare i conti oggi con un vero e proprio cambio di fase. Non siamo più nel tempo in cui si assisteva a una espansione dei diritti di libertà, magari incoerente, timida, lenta ma pur sempre espansione. Ora viviamo nella stagione dell’arretramento dei diritti di libertà, maturato all’interno di quel complessivo ripensamento del nostro sistema indotto dalla crisi economica

⁵⁰ Recante *“Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”* (ora “sostituita dalla l.r. 2 agosto 2013, n. 46 recante norme in materia di *“Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”*).



e dalla richiesta pressante di sicurezza. Un arretramento che investe i diritti sociali e i diritti di libertà e quindi anche il diritto di libertà religiosa.

In questo contesto, la regolamentazione della condizione giuridica delle minoranze religiose, e in particolare dell'Islam, vale come test privilegiato, in qualche modo rappresenta il cuore della sfida tra chi vuole affrontare la crisi riducendo gli *standards* di tutela sin qui assicurati e chi pensa che questa rinuncia aprirebbe una crisi più profonda e pericolosa di quella che si vuole risolvere. È qui insomma che si capirà che cosa saremo, se sapremo restare fedeli a noi stessi nel momento in cui chiediamo agli altri di rinunciare a un pezzettino di sé.

È questa partita che, a nostro avviso, la Corte ha deciso di giocare. La versione della Corte, insomma, è il tentativo di difendere gli assetti regolamentari che il nostro ordinamento ha raggiunto nel tempo, arroccandosi intorno alla forza dell'art. 19 Cost. - valevole per tutti e per tutti allo stesso identico modo - e contemporaneamente privando del potere di legiferare sul punto gli attori politici più disponibili a rimettere in discussione quegli assetti. Certo questo comporta un ridimensionamento complessivo della bilateralità e dell'autonomia regionale, ma è il prezzo che la Corte decide di pagare pur di rimanere fedele alla Carta.

Quello che si perde al centro, però, lo si recupera in periferia sotto forma di cooperazione ma anche di partecipazione ai processi decisionali. Non soltanto infatti si moltiplicano i protocolli d'intesa o gli accordi con le comunità islamiche locali, spesso propedeutici alla costruzione di luoghi di culto (così Colle Val d'Elsa, Genova), ma anche, come abbiamo visto, si sperimentano processi partecipati che coinvolgono a pieno titolo tali comunità.

In questa ottica il problema dell'interlocutore si sgonfia, e il riferimento all'organizzazione islamica maggioritaria nel territorio interessato avviene senza produrre troppe lacerazioni, così come senza troppe lacerazioni si pratica l'inclusione ottenendo in cambio dimostrazioni di fedeltà costituzionale da parte della comunità islamica.