



Gianfranco Macri

(associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Salerno,
Dipartimento di Scienze Politiche, Sociali e della Comunicazione)

**La libertà religiosa, i diritti delle comunità islamiche.
Alcune considerazioni critiche su due progetti di legge in materia di
moschee e *imam* ***

SOMMARIO: 1. Introduzione: per un pluralismo "ragionevole" di fronte ai mutamenti sociali - 2. Dalla teoria alla pratica: alcuni aspetti della "questione" islamica nelle contraddizioni politiche e giuridiche del presente - 3. Una premessa di metodo: la libertà religiosa nel modello democratico costituzionale. Aporie persistenti e spunti di riforma (ma siamo ancora agli inizi) - 4. Diritto fondamentale alla moschea *vs* "Registro pubblico delle moschee" - 5. Un Albo per gli *imam* (e altre cose) - 6. Conclusioni.

1 - Introduzione: per un pluralismo "ragionevole" di fronte ai mutamenti sociali

La forza politica e giuridica del principio pluralista risiede nell'intreccio delle dinamiche e delle interazioni culturali che una società aperta è in grado di allestire di fronte ai cambiamenti, spesso tumultuosi e finanche inquietanti, dei tempi. Quando, in particolare, alle disposizioni di legge e ai pronunciamenti della giurisprudenza (di qualsiasi specie e livello ordinamentale) non si affiancano altrettanti buoni propositi di natura pubblica, oppure prassi edificanti e gesti concreti¹ finalizzati a mettere in moto processi di natura dialogica², allora diventa concretamente difficile

* Contributo sottoposto a valutazione.

¹ R. SENNETT, *Rispetto*, il Mulino, Bologna, 2004, p. 67, dove ricorda un proverbio dei cabili del nord Africa: "L'uomo è uomo tramite gli altri uomini. Dio solo è Dio grazie a se stesso".

² M.C. NUSSBAUM, *Rabbia e perdono. La generosità come giustizia*, il Mulino, Bologna, 2017, pp. 253-254. L'Autrice scrive che: "[...] le istituzioni politiche dovrebbero [...] esprimere un'attenzione progressiva per il benessere sociale e rifiutare gli atteggiamenti collerici - (il sangue versato non si recupera) - non dovrebbero incorporare ideali incoerenti e normativamente lacunosi [e dovrebbero farsi] custodi del benessere". Dal punto di vista del giurista (e del diritto come scienza sociale pratica), interessanti spunti di riflessione sono contenuti in V. DI CATALDO, *A che cosa serve il diritto*, il Mulino, Bologna, 2017, p.75 ss., che affronta le diverse problematiche derivanti dalla disomogeneità dello spazio politico suggerendo percorsi di buon senso, che attingono a precetti quali la trasparenza, la completezza del quadro argomentativo, la presa in cura delle diverse opzioni in campo,



anche solo ipotizzare l'allestimento di percorsi "risolutivi" di fenomeni complessi quali la marginalizzazione, l'isolamento, il fondamentalismo aggressivo, le prassi contrarie ai diritti e alle libertà delle minoranze, le derive estremistiche, comprese quelle di matrice religiosa³.

Un pluralismo ragionevole, dunque, fa i conti con le diversità, rifiuta qualsiasi ipotesi di chiusura verso l'esterno (che "incombe", secondo alcuni) e propone soluzioni normative *sostenibili*, in grado cioè sia di non scardinare l'esistente, sia di attualizzare i valori-principi universalistici contenuti nelle costituzioni democratiche⁴. Un pluralismo, perciò, *ideale* - che si diffonde senza ostacoli anche oltre il dato costituzionale, che si radica grazie a una adeguata politica di supporto - e al tempo stesso di *azione*, affidato al compito supremo di un legislatore lungimirante, che si preoccupa di riequilibrare le condizioni di fatto, sociali ed economiche, "in modo da favorire un rinnovamento dei rapporti sociali" così da agevolare la condizione di quanti, singoli o formazioni sociali, faticano a conquistare posizioni di concreta eguaglianza⁵.

etc.

³ Sono alcune delle questioni di fronte alle quali **V. PACILLO**, *A parti invertite: cosa l'Islam italiano può chiedere alla Repubblica italiana*, in *www.stradeonline.it*, settembre-ottobre 2016, nell'ambito di una disamina più ampia, risponde sottolineando l'importanza degli strumenti giuridici e non, come *l'amicizia*. "Solo un rapporto di vera amicizia [scrive l'Autore], di attenzione ai bisogni dell'altro senza etichettamenti (culturali e religiosi), di costruzione di un cammino comune può disinnescare quell'antisocialità, quell'isolamento e quella marginalizzazione che sono sempre alla base della violenza". Il cambiamento verso una società modellata secondo canoni di fidelizzazione circolare ha bisogno, innanzitutto, di generare nuovi approcci mentali (culturali), disponibili al confronto e all'apprendimento. È la tesi di **L. ANOLLI**, *La sfida della mente multiculturale. Nuove forme di convivenza*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2011, p. 43 ss. In effetti tutto il volume contiene spunti importanti per capire le mutazioni del presente e come attrezzare l'azione politica (soggettiva e dei gruppi) di fronte alle diffuse contaminazioni culturali. Nella lingua, quale "sede stessa della socialità" - attraverso le riflessioni del filosofo ebreo tedesco Franz Rosenzweig - **G. ANELLO**, *Teologia linguistica e diritto laico*, Mimesis, Milano-Udine, 2015, pp. 165-168 ss., porta a sintesi la sua riflessione attorno alla "nuova soggettività giuridica cosmopolita".

⁴ **M. PENDENZA**, *Radicare il cosmopolitismo. La sociologia cosmopolita di fronte alle sfide del futuro*, Mimesis, Milano-Udine, 2017, pp. 82-90. Su sollecitazione di questo autore, ho sentito forte il bisogno di ritornare su **J. HABERMAS**, *Tempo di passaggi*, Feltrinelli, Milano, 2004, p. 70, per riflettere sulla necessità di non dare sosta - in ambito europeo - al "processo generativo di una [rinnovata] solidarietà civica". **P. BOURDIEU**, *Ragioni pratiche*, il Mulino, Bologna, 2009, p.144 ss.

⁵ **M. CARTABIA**, *Le azioni positive come strumento del pluralismo?*, in R. Bin, C. Pinelli (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 77.



Questa nuova modalità declinatoria del pluralismo sembra ancora non trovare un adeguato spazio attuativo nella visione del politico, almeno se teniamo conto di quelle che sono le risposte che si cerca di dare ai grandi mutamenti della società in corso d'opera. Ogni volta che la società (italiana ed europea) squaderna la sua mutevole complessità, ogni volta che i tanti soggetti che la popolano avanzano maggiore attenzione in relazione a nuove richieste di messa in protezione di diritti e libertà, la sensazione è quella di un approccio frenato (quasi sempre) da calcoli politico-elettorali. Si pensa a come incamerare consenso cavalcando l'onda della paura, della crisi economica, delle tensioni a livello globale, etc., e non si coopera - ai diversi livelli politico-istituzionali - per trovare soluzioni di lungo periodo. Tematiche come quella delle migrazioni, per esempio - che più di tutte necessita della massima collaborazione tra piani diversi di azione - manifestano (sebbene con gradazioni differenti) la persistenza di modelli di *governance* che esprimono il peggio della vecchia configurazione nazionalistica degli stati sovrani, dove il confine tra un territorio e l'altro (che può essere anche quello tra una regione e l'altra di uno stato) sembra dissolvere - per incapacità delle organizzazioni sovranazionali, finalizzate, statutariamente (come l'Ue per esempio) a "portare avanti il processo di creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli" (Preambolo del TUE) - il progetto post-seconda guerra mondiale di dare ispirazione a una *rule of law* planetaria⁶ in grado di armonizzare la complessità delle procedure messe in campo dagli organismi globali con la difficile praticabilità della partecipazione delle società all'interno di questi enti⁷.

Tutto questo, sebbene espresso in modo sintetico, ci dice che il pluralismo delle società complesse (e il problema del loro governo) ha

⁶ P.G. MONATERI, *Geopolitica del diritto. Genesis, governo e dissoluzione dei corpi politici*, Laterza, Roma-Bari, 2013, p. 25 ss.

⁷ S. CASSESE, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo stato*, Laterza, Roma-Bari, 2009. Sono da leggere le pagine che R. PERISSICH, *L'Unione Europea. Una storia non ufficiale* (con la prefazione di Giorgio Napolitano), Longanesi, Milano, 2008, p. 293 ss., dedica al "sogno" europeo. Specie quando scrive, guardando alla realtà degli ultimi anni, che purtroppo persiste un "approccio totalizzante [ereditato dal secolo scorso] all'analisi dei fenomeni politici e sociali". E che "l'Europa può essere solo l'affare di forze politiche disposte a integrare nella propria cultura la convinzione che le grandi scelte, soprattutto quelle di politica estera, devono essere largamente condivise" (mio il corsivo). Molti stati nazionali, soprattutto quelli membri dell'Unione europea, hanno perso di vista la portata espansiva di alcuni principi sanciti nelle loro costituzioni, come il nostro art. 11 che concepisce le "limitazioni di sovranità" come un *surplus* di partecipazione "nel porre in essere il diritto sovranazionale secondo una procedura democratica". Mi sono affidato ancora alle riflessioni di J. HABERMAS, *Questa Europa è in crisi*, Laterza, Roma-Bari, 2012, pp. 49-50 (le parole in corsivo sono dell'Autore).



bisogno di una nuova dimensione politica all'interno della quale occorre chiamare a raccolta sia vecchi che nuovi attori. Un tempo - potrebbe suggerire qualcuno - almeno c'erano i partiti che "occupavano" la scena pubblica (con i loro apparati, le loro scuole di formazione, la ferrea militanza, etc.)⁸, ma c'erano pure i sindacati, la Chiesa cattolica (e alcuni gruppi di minoranza, invero abbastanza discriminati⁹), e via dicendo. Oggi, queste formazioni sociali "classiche" sono in crisi (come in crisi sono i parlamenti e la loro funzione "mediatrice"¹⁰), la loro rappresentatività non gode di particolare *appeal* e si cerca di affidare la loro "sopravvivenza" alle capacità comunicative di alcuni *leader*¹¹ piuttosto che alle *performance* delle rispettive strutture istituzionali¹² sempre più spesso messe in discussione soprattutto dalle nuove generazioni. E così, sono via via emersi nuovi soggetti, gruppi di interessi (a volte particolarmente aggressivi), movimenti politici, di opinione (o di esperti), in grado di catturare i riflettori

⁸ Di recente è tornato sul tema **A. RUGGERI**, *I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali: i partiti politici*, in *www.federalismi.it*, editoriale del 22 novembre 2017, p. 3, che rimarca come: "I partiti [...] esibiscono una generale, tangibile incapacità di progettazione politica e di azione volta all'appagamento di taluni bisogni elementari diffusamente e intensamente avvertiti nel corpo sociale".

⁹ G. Long (a cura di), *Libertà religiosa e minoranze*, Claudiana, Torino, 2007.

¹⁰ Sul tema della "mediazione politica e sulle sue trasformazioni con particolare riguardo all'organo della rappresentanza democratica, sede del compromesso necessario: il Parlamento", vedi l'editoriale di **G. AZZARITI**, *Mediazione politica e compromesso parlamentare*, in *www.costituzionalismo.it*, fascicolo 2, 2017.

¹¹ **S. FABBRINI**, *Addomesticare il Principe. Perché i leader contano e come controllarli*, Marsilio, Venezia, 2011, p. 48, rileva che: "attraverso la battaglia tra i *leader*, il malessere sociale può essere indirizzato verso uno scontro tra individui, piuttosto che esprimersi come un conflitto tra interessi economici diversi, tra programmi alternativi di politiche pubbliche, tra culture politiche opposte. Il *leader* personifica una gamma di paure e di speranze, senza però mobilitarle".

¹² Che provano, come nel caso della Chiesa cattolica (ma non solo), a ridare dinamismo alla loro presenza pubblica (**F. GARELLI**, *La Chiesa in Italia*, il Mulino, Bologna, 2007) venendo nobilmente in contro alle nuove emergenze del tempo, per esempio sul fronte delle migrazioni. Cfr. **M. CHILESE**, **G. RUSSO**, *Cattolici del mondo in Italia*, in E. Pace (a cura di), *Le religioni nell'Italia che cambia. Mappe e bussole*, Carocci, Roma, 2014, p. 215 ss. Questo nuovo ruolo sociale, integrativo delle più remote attività solidaristiche, conferisce, *in primis* alla Chiesa una nuova "identità" che in parte mitiga la portata dirompente di alcune "piaghe" interne alla gerarchia oggetto di una grande apprensione sia nella comunità dei fedeli che della cittadinanza in generale, come lo scandalo della pedofilia [**P. CONSORTI**, *La responsabilità della gerarchia ecclesiastica nel caso degli abusi sessuali commessi dai chierici, fra diritto canonico e diritti statuali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (*www.statoechiese.it*), n. 17 del 2013, p. 7 ss.], oppure degli scandali finanziari. Su quest'ultimo punto, **E. FITTIPALDI**, *Avarizia. Le carte che svelano ricchezza, scandali e segreti della Chiesa di Francesco*, Feltrinelli, Milano, 2015.



dell'opinione pubblica senza però rompere - come nel caso di alcune formazioni antipartitiche che senza giri di parole propongono di voler "attuare l'obiettivo radicale di liberare il parlamento dai partiti e di ridirigere la politica dalle ideologie ai problemi da risolvere"¹³ - il muro della disaffezione verso la democrazia rappresentativa e dell'astensione popolare dal voto (la vera questione democratica¹⁴). All'interno di questa dimensione pubblica più ampia, più frastagliata e dai contorni parecchio labili, la soluzione non può (*recte*: non deve) certo essere quella dello smantellamento della democrazia *tout court* di fronte all'avanzamento delle oligarchie (e della loro "ferrea legge") - abili a mutare pelle a seconda dei momenti e dei contesti. Ri-costruire la democrazia pluralista significa, al contrario, arginare le oligarchie facendo leva sui suoi (della democrazia) capisaldi¹⁵, significa potenziare le organizzazioni intermedie all'interno però di un quadro di regole chiare e senza corsie preferenziali. Solo riconoscendo ai tanti soggetti della società civile organizzata il potere di partecipare alle decisioni pubbliche in una condizione di uguaglianza razionale, istituzionalizzata (capace cioè di preservare criteri oggettivi di valutazione concreta delle esigenze e delle prestazioni di persone e gruppi¹⁶) sarà possibile allora adottare soluzioni *politicamente* democratiche, utili per stabilire quali e quante diseguaglianze sono tollerabili¹⁷.

¹³ N. URBINATI, *Democrazia in diretta. Le nuove sfide alla rappresentanza*, Feltrinelli, Milano, 2013, p. 13.

¹⁴ O MASSARI, *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2004, p. 100 ss. S. BONFIGLIO, *I partiti politici e la democrazia. Per una rilettura dell'art. 49 della Costituzione*, il Mulino, Bologna, 2013, pp. 86-87, ribadisce senza tentennamenti che: "Nello Stato costituzionale non vi può essere una sovranità senza partiti, né una rappresentanza senza partiti politici [fondamentali] per il corretto funzionamento della democrazia rappresentativa".

¹⁵ Che G. ZAGREBELSKY, *Contro la dittatura del presente. Perché è necessario un discorso sui fini*, Laterza, Roma-Bari, 2014, p. 52, individua nella "sovranità della legge e la libertà di opinione, le magistrature e l'informazione".

¹⁶ F. RANIOLO, *La partecipazione politica*, il Mulino, Bologna, 2002, pp. 87-88, mette bene in evidenza quanto possa essere rischiosa, per gli stessi soggetti-persone partecipanti alle nuove dinamiche organizzative della politica, cadere nella trappola della burocratizzazione, del distorsionismo oligarchico che molte organizzazioni pongono in essere. Di fatti, prosegue l'Autore, molte di queste "producono invariabilmente interessi esclusivi, distorsioni significative delle preferenze dei cittadini e possono perseguire i loro obiettivi in diverse sedi e nel lungo periodo. Il che ci riporta al tema della qualità della partecipazione e, per estensione, della stessa democrazia".

¹⁷ Tutto questo sulla scorta delle riflessioni di R. DAHL, *Intervista sul pluralismo* (a cura di G. Boselli), Laterza, Roma-Bari, 2002, pp. 126-127. Un'autentica miniera di spunti di riflessione la si trova nel bel volume di P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 95 ss.



Se, perciò, il pluralismo democratico costituisce l'antidoto alla frammentazione, e se il primo trova la sua cornice normativa all'interno di una teoria del (neo)costituzionalismo frutto del processo osmotico (e non privo di difficoltà) tra livelli ordinamentali diversi e sempre più tra loro interagenti in modo diverso (*European multilevel Constitutionalism*, oppure strutture costituzionali "reticolari transnazionali")¹⁸, è all'interno di questo "spazio comune di lavoro" che andranno collocate le esperienze politico-sociali-culturali del presente.

Tra queste, quelle inerenti i processi di natura conflittuale e di portata integrativa (dal punto di vista della prospettiva) generati dal c.d. "multiculturalismo" - inteso quale esito, tra i più rilevanti, della globalizzazione¹⁹ - si presentano come problemi essenziali del diritto costituzionale moderno.

¹⁸ Ovviamente bisognerebbe affrontare una serie di tematiche connesse proprio alle nuove forme del pluralismo, come il declino-mutazione del fattore statale, la sovrapposizione materiale tra livelli di regolazione (interno ed esterno), lo spostamento verso l'alto di funzioni una volta totalmente ascrivibili alla competenza dello stato, la regolazione delle istanze privatistiche, la proliferazione di corti e tribunali, etc. Cfr. **G. DELLA CANANEA**, *Al di là dei confini statuali. Principi generali del diritto pubblico globale*, il Mulino, Bologna, 2009, p. 133 ss.

¹⁹ **C. GALLI**, *L'umanità multiculturale*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 41 ss. Una "umanità, [spiega l'Autore], che rispetto a quella tradizionale conserva e potenzia le contraddizioni ma presenta anche possibilità di superamenti concreti". Altrove si è discusso, proficuamente, almeno a parere dello scrivente, della necessità (e della opportunità) di superare - "diluendolo" - il dilemma multiculturale (che ruota attorno alla centralità dei contesti di appartenenza: il gruppo etnico-religioso, la comunità, la famiglia, etc.) nello spazio della mediazione tra persone e le loro rispettive culture di riferimento. Assegnato, al singolo individuo, il compito di gestire liberamente la propria cultura (che è ciò a cui si appigliano, con tutte le forze, i tanti migranti che arrivano nel nostro paese. Sul rapporto tra cultura e identità, cfr. **S. BENHABIB**, *La rivendicazione dell'identità culturale. Eguaglianza e diversità nell'era globale*, il Mulino, Bologna, 2005, p.17 ss.), e "costretta" la dimensione sociale di riferimento a dialogare col potere pubblico (laico e pluralista) deputato all'accoglienza, allora la presenza di una pluralità di culture non costituisce più fattore di blocco o di separazione escludente, ma, al contrario, precondizione di libera manifestazione di interessi, diritti e libertà secondo un approccio *interculturale*, più orizzontale, che ridimensiona la portata politico-normativa delle forme tradizionali di interazione verticale e assicura una giusta visibilità a tutti senza la pretesa di sovrastare l'autonomia della persona. Si tratta di un approccio ermeneutico dai risvolti originali e interessanti, ma che fatica, ancora, a trovare la giusta considerazione in ambito politico e accademico; due fronti di azione ancora vincolati (non unanimemente, per fortuna) a teorie politiche e normative "classiche" o "egemoniche". Ma non mancano i segnali di rinnovamento. Sul punto, di recente, **G. MACRÌ**, *L'Europa fra le Corti. Diritti fondamentali e questione islamica*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2017, pp. 75-79, che rinvia a **M. RICCA**, *Oltre Babele. Codici per una democrazia interculturale*, Dedalo, Bari, 2008.



Naturalmente si tratta di dare spazio a un costituzionalismo più “esigente”, data la complessità della scena pubblica in cui si dovrà calare, che necessita di nuovi strumenti analitici in funzione delle “opzioni assiologicamente vincolanti”²⁰ verso cui deve indiscutibilmente evolvere²¹, ma che si caratterizza pure per la disponibilità a lasciare sempre un “margine di incompiutezza” a garanzia del pluralismo stesso²². Insomma, si tratta di rifondare alcune categorie - come quella dei diritti umani (secondo alcuni allo sbando²³) - facendo sì che la loro pratica attuazione trovi nel “giudizio” costituzionale una sintesi degna.

“Proteggere e sviluppare il pluralismo tramite strumenti di moderazione” (di *mitezza* e *fraternità*) significa integrare le basi del costituzionalismo democratico (di matrice liberale e sociale) al fine di ostacolare processi di rafforzamento di alcune soggettività (sia politiche che istituzionali) che si muovono nello spazio pubblico con l’obbiettivo di erodere i bastioni della Costituzione formale (a danno principalmente

²⁰ G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Laterza, Roma-Bari, 2013, p. 147.

²¹ G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Einaudi, Torino, 1992, p. 89 ss.

²² Si tratta di un modello che contempla il carattere “elastico” delle costituzioni e la loro non sottomissione alle dinamiche della politica contingente; un modello che fornisce occasioni sempre nuove in vista di una visione politica possibilmente comune, che misura la portata dei suoi interventi in ragione delle “novità” che incontra lungo il suo cammino, che si confronta col “diverso” offrendogli possibilità inclusive e non aprioristicamente respingenti, che preferisce finanche “fallire” in alcune circostanze ma solo per meglio adattare il suo perimetro operativo auto-riparandosi tramite esso.

²³ C. CARDIA, *L’esercizio del governo ecclesiastico in un contesto secolarizzato*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 40 del 2017, p. 13, cita una espressione di Giovanni Maria Flik (“frenesia di aggiornamento dei diritti umani”) per affrontare il tema della perimetrazione pluralistica dei diritti umani che, secondo l’Autore, risulterebbe speculare alla “teoria” (in parte fondata a parere dello scrivente) della “crescita senza fine” degli stessi, presi in ostaggio all’interno “di una sorte di *torre di Babele ermeneutica* [il corsivo è dell’Autore] nella quale ciascuno va per conto suo, dice ciò che crede, anche se gli altri non lo capiscono”.



dell'individuo²⁴ e della cittadinanza²⁵), secondo una lettura distorta (e "banale") della teoria mortatiana sulla Costituzione materiale²⁶.

Intendo dire, allora, che un diritto (costituzionale *lato sensu*) che "guarda avanti", è un diritto di "larghe vedute", che presuppone un giudizio politico (sulla società) di "continuità incrementale", incarnato cioè da istituzioni mai arrendevoli - né mai cedevoli alle maggioranze del momento - e alla continua ricerca di soluzioni da lasciare in eredità²⁷.

2 - Dalla teoria alla pratica: alcuni aspetti della "questione" islamica nelle contraddizioni politiche e giuridiche del presente

Un modo per comprendere, *praticamente*, cosa significa uscire dall'ottica "esclusivista" (statualista) del pluralismo giuridico e proiettarsi oltre le sue barriere - un "oltre" dove i diritti degli altri presuppongono che vengano presi in carica anche i sistemi giuridici *altri* - è quello di analizzare le questioni *una per volta* (senza sovrapporre problemi a problemi o farsi catturare da "soluzioni" semplificate e pronte all'uso) così da segnare bene le rotte interpretative da seguire (o quanto meno supportare il proprio argomentare con rimandi a studi e ricerche dalle solide basi scientifiche) e agevolare il tragitto verso l'*unità*. Dove per "unità" si intende la presa in

²⁴ N. BOBBIO, voce *Pluralismo*, in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino (a cura di), *Il Dizionario di politica*, UTET, Torino, 2004, p. 701, dove scrive che: "La battaglia che il pluralismo combatte è [indirizzata innanzitutto] contro la concentrazione di tutto il potere nello Stato [e a] garanzia dell'individuo contro lo strapotere dello Stato [...]".

²⁵ W. KYMLICKA, *La cittadinanza multiculturale*, il Mulino, Bologna, 1999, pp. 302-305, affronta il problema del "significato della cittadinanza" e mette in luce alcune "lacune" della teoria liberale classica secondo la quale una "democrazia liberale [può] restare stabile anche senza cittadini virtuosi, mediante l'istituzione di un sistema di controllo e contrappesi". Secondo l'autore, invece, "[...] i meccanismi istituzionali e procedurali per il bilanciamento degli interessi privati non sono sufficienti e [...] serve un determinato livello di virtù civica e di spirito di servizio pubblico. Senza questa virtù e senza questo spirito, le democrazie diventano difficili da governare e persino instabili".

²⁶ F. RIMOLI, *L'interpretazione "morale" della Costituzione: brevi considerazioni critiche*, in *Rivista AIC*, 3, 2015, p. 22; ID., *Democrazia, pluralismo e laicità. Di alcune sfide del nuovo secolo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013. Alimentando, rileva A. BARBERA, *Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione della Repubblica*, in *www.forumcostituzionale.it*, un «pluralismo tautologico, ancorato a un generico politeismo di valori, lontano dalla visione "forte" del pluralismo presente in Mortati [...] che poggia invece su una fondamentale decisione della "politica" [...]». L'Autore rinvia a G. ZAGREBELSKY, *Premessa a C. Mortati, La costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano, 1998, p. XXXII.

²⁷ R. BIFULCO, *Diritto e generazione future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli Milano, 2013.



carico della mutevolezza del presente, la pluralità culturale e sociale che abbiamo sotto gli occhi, e la convergenza su un fine comune, determinato non dalla pura e semplice sommatoria degli interessi in campo (o dalla prevalenza di quelli più forti su quelli più deboli) ma dalla *mediazione* (di *tutti* questi interessi) attraverso *valori* politici (“l’essenza del governo parlamentare”²⁸).

Questa volontà - di provare a guardare al di là della pura e semplice contingenza - mi spinge a riflettere su una questione che, più di tante altre (all’interno delle dinamiche alimentate dalla globalizzazione) si presta a essere interpretata in maniera distorta (a volte quasi con scientifica consapevolezza), oppure a essere confinata ai margini del dibattito politico (sebbene con gradazioni diverse) in quanto la sua presa in carico (senza pregiudizi né schemi mentali) comporta l’esigenza di dovere andare oltre il dato convenzionale (l’antitesi di tutti i fondamentalismi, sia politici che religiosi) e immergersi nella realtà²⁹.

Il tema in questione è quello della condizione giuridica dei musulmani (persone e organizzazioni) all’interno del nostro spazio politico-ordinamentale; e in particolare quello di alcuni aspetti inerenti la libertà religiosa di questi soggetti e il modo come il nostro ordinamento si appresta a disciplinarli (vedi *infra*). Una condizione riassumibile sotto l’etichetta della *incertezza*. E questo non perché il nostro ordinamento giuridico sia privo di mezzi per dare risposte concrete anche alle loro richieste³⁰, quanto, piuttosto, perché la politica - e la politica del diritto

²⁸ M. DOGLIANI, *Rappresentanza, Governo e mediazione politica*, in *www.costituzionalismo.it*, 2, 2017, p. 30.

²⁹ Questo comporta anche “condividere” una teoria del diritto (e dei diritti) improntata sull’esperienza. Traggo ispirazione dalle riflessioni di A. DERSHOWITZ, *Rights Form Wrongs. Una teoria laica dei diritti*, Codice, Torino, 2005, p. 81, specialmente dove l’Autore scrive che: “I diritti devono essere inventati dagli esseri umani, ed essere basati su *esperienze* [mio il corsivo], specialmente la nostra lunga esperienza con le ingiustizie create da esseri umani, e devono essere difesi all’interno del libero mercato delle idee”. Da qui, l’ulteriore virtù di una teoria del genere: quella di costituire un “richiamo ad agire immediatamente”. Filosoficamente potremmo dire che tutto questo costituisce una tensione verso il bene, come spiega magistralmente V. MANCUSO, *Il bisogno di pensare*, Garzanti, Milano, 2017, pp. 58-59, che rimarca: “il sapiente è intrinsecamente tendente al bene e alla giustizia”.

³⁰ G. MACRÌ, *L’Europa fra le Corti*, cit., p. 95 ss. La presenza, nella nostra Costituzione (tra le più aperte verso i valori europei) di ammorsature funzionali alla più ampia protezione dei diritti e delle libertà delle persone, non ha sortito (ancora), nella pratica, quei risultati da molti auspicati proprio alla luce di questi forti punti di riferimento. La messa in comune di materiali normativi, sia di valenza costituzionale che di portata europea (uniti ai pronunciamenti della giurisprudenza nazionale ed euro-unitaria) rappresenta uno scrigno a cui si deve attingere a piene mani se si vuole provare a rispondere al dilemma



finalizzata alla direzione pratica della questione islamica - ha preferito, prima ignorarla (o lasciarla, come qualcuno ha detto, “a bagnomaria” in attesa di una sua “mutazione democratica”) e poi, invece, discernere la lungo le carreggiate anguste del “rebus immigrazione”³¹, con tutto quello che ciò ha prodotto in termini di “radicalizzazione” del confronto politico-ideologico³².

Proviamo, allora, a strutturare un discorso giuridico prendendo le mosse dal contenuto di due proposte di disciplina di alcuni argomenti *pratici* legati all’esercizio della libertà religiosa dei musulmani, che sembrano costituire (secondo alcuni) le tessere di un mosaico di difficile composizione nel quadro delle regole che disciplinano la nostra democrazia.

I fatti specifici a cui farò riferimento rimandano a due disegni di legge (risalenti al 2015 ma) che hanno catturato rinnovato interesse (almeno tra i cultori della materia) a seguito di un recente “giro di audizioni” davanti alla Prima Commissione Affari Costituzionali della Camera (novembre 2017). Mi riferisco alla proposta di legge n. 2976 (presentata il 19 marzo 2015), recante “*Istituzione del Registro pubblico delle moschee e dell’Albo nazionale degli imam*” (d’iniziativa dei deputati Santanchè e altri) e alla proposta di legge n. 3421 (presentata l’11 novembre 2015), recante “*Istituzione dell’Albo nazionale degli imam*” (d’iniziativa del deputato

delle migrazioni (e del confronto-interazione tra culture) secondo una prospettiva aperta e coesiva. Il rischio sono i nuovi nazionalismi, i sempre più diffusi rigurgiti neo-sovrani, le inedite forme di populismo, che tornano a minacciare il vecchio continente come se la storia non ci avesse insegnato nulla. **M. REVELLI**, *Populismo 2.0*, Einaudi, Torino, 2017, p. 67 ss.; **G. AMATO**, *Le istituzioni della democrazia. Un viaggio lungo cinquant’anni*, il Mulino, Bologna, 2014, p. 361 ss.

³¹ **G. SCIORTINO**, *Rebus immigrazione*, il Mulino, Bologna, 2017, p. 60, parla di “[...] confluenza di estraneità, opacità e pericolo [come] complesso semantico facilmente applicabile agli stranieri in quanto tali (o a qualunque altro tipo di minoranza)”. È oggettivo il fatto che la religione (quella islamica) costituisca uno dei formanti più spendibili, da parte di una certa opinione pubblica, per marcare la faglia della irriducibilità tra fronti culturali opposti (occidente *vs.* oriente, Islam *vs.* democrazia, religione *vs.* laicità, etc.).

³² **P. BORGNA**, *Clandestinità (e altri errori di destra e di sinistra)*, Laterza, Roma-Bari, 2011, pp. 74-87, offre nel suo lavoro una chiara dimostrazione di come ci si possa appropinquare al tema dei migranti (e di riflesso, aggiungo io, alla questione islamica) antepoendo al realismo e ai valori-principi della nostra democrazia, le diatribe di schieramento. “E così, [scrive l’Autore] per responsabilità diverse e diffuse, l’immigrazione è diventato terreno di scontri ideologici: tanto furiosi quanto astratti. E si è persa l’occasione di costruire, intorno a questo tema, una condivisione degli orizzonti a cui tendere”. A tutto questo si sono aggiunte sgrammaticature giuridiche e soluzioni giurisprudenziali utilizzate come “strumento per fronteggiare comportamenti di massa”.



Palmizio). Due progetti, in buona parte sovrapponibili, sebbene, com'è stato osservato, la prima presenti "maggiore completezza e organicità"³³. Su di essi proverò a svolgere alcune considerazioni alla luce di una premessa *necessaria*, che è quella di come deve essere inquadrato il fattore religioso a livello politico-ordinamentale tenuto conto dello sfondo multiculturale dentro al quale si colloca. Questa enunciazione preliminare servirà, a mio parere, per meglio analizzare e commentare le norme contenute nei due progetti di legge così da ridurre al minimo il pericolo che tra i due ambiti di questioni (il fatto religioso e l'arena pubblica) lo spazio della incomunicabilità si dilati oltre misura³⁴.

3 - Una premessa di metodo: la libertà religiosa nel modello democratico-costituzionale. Aporie persistenti e spunti di riforma (ma siamo ancora agli inizi)

La nostra Costituzione assegna alla Repubblica il compito di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana [...]" (art. 3, secondo comma). Si tratta di un impegno postulato alla

³³ C. SBAILÒ, *Testo dell'audizione resa il 14 novembre 2017 innanzi alla I Commissione Affari costituzionali della Camera nel corso dell'esame delle proposte di legge c. 2976 e c. 3421 recanti disposizioni in materia di istituzione del registro pubblico delle moschee e dell'albo nazionale degli imam*, in AIC, Osservatorio costituzionale, 3, 2017, p. 1 (<http://www.osservatorioaic.it/testo-dell-audizione-resa-il-14-novembre-2017-innanzi-alla-i-commissione-affari-costituzionali-della-presidenza-del-consiglio-e-interni-nel-corso-dell-esame-delle-proposte-di-legge-c-2976-e-c-3421-recanti-disposizioni-in-materia-di-istituzione-del-r.html>). Si tratta di una riflessione svolta da uno dei più importanti studiosi della materia, rispetto al cui merito, però, propongo una chiave di lettura diversa (vedi *infra*). Aggiungo, però, che senza questo valido strumento di partenza non avrei avuto né lo stimolo a (ri)prendere il discorso sul tema, né, soprattutto, la messa a disposizione di chiari spunti (soprattutto di natura tecnica oltre che di valutazione politica) lungo i quali provare a ordinare una "mia" riflessione. Perciò ringrazio anticipatamente l'Autore.

³⁴ Si tratta di una eventualità niente affatto teorica, anzi, capita sempre più spesso che quando si affronta il tema della dimensione costituzionale del fenomeno *sociale* religioso si proceda per comparti separati e si fatichi a concepire la necessità di doversi muovere (a prescindere del punto di osservazione) lungo strade destinate inevitabilmente a incrociarsi. Occorre, perciò, scongiurare quella che N. COLAIANNI, *Diritto pubblico delle religioni. Eguaglianza e differenze nello Stato costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2012, p. 17, ha chiamato la "cattiva medicina dell'autoreferenzialità" (che vale anche per chi studia questi fenomeni). Altrettanto chiaro nel delineare il futuro della scienza giuridica inerente il fattore religioso è M. TEDESCHI, *I problemi attuali della libertà religiosa*, in Id. (a cura di), *La libertà religiosa*, Tomo I, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2002, pp. 27-30.



luce non di una visione statica della società, bensì dinamica, in divenire, dunque esprime la volontà delle istituzioni e dei cittadini, *insieme* (cooperanti), di riconoscere il pluralismo per quello che è nei fatti: una condizione in cui, i diritti fondamentali di un insieme indistinto di soggetti possono trovare pratica attuazione pur facendo riferimento ad ambiti culturali diversi da quelli occidentali, nonché a tradizioni giuridiche "altre". Da qui il problema della costruzione di un quadro costituzionale condiviso all'interno del quale i diritti e le libertà degli *altri* aspirano concretamente a diventare una realtà effettiva³⁵.

Il tema dei diritti, dunque, e della libertà religiosa in particolare, diventa una questione da calare nella realtà concreta del *multiculturalismo* (*dei diritti*) che, oltre a essere una prospettiva di lungo periodo, diventa, invece, da subito, il nuovo prisma all'interno del quale (qui e ora) far filtrare il fascio luminoso del diritto costituzionale³⁶. Non sono, dunque, in discussione solo le dinamiche delle libertà della persona, ma anche quelle della società pluralista (come vorremmo che fosse) la quale ha bisogno, per potere funzionare in senso compiuto (e conservare la sua democraticità di fondo), di coltivare un'idea di costituzionalismo capace non solo di comprendere ma anche di giudicare modelli culturali diversi³⁷. Questo impone di mettere sotto osservazione anche la *religione*, non tanto (o non solo) dal punto di vista del suo essere un sistema di credenze, sentimenti e riti che si manifestano nello spazio pubblico in "opposizione allo spazio del profano"³⁸ (almeno nelle società laiche), quanto piuttosto (*recte*: soprattutto)

³⁵ M. DOGLIANI, C. GIORGI, *Art. 3*, Carocci, Roma, 2017, pp. 102-103.

³⁶ Un diritto costituzionale non "sottomesso" all'astrattezza delle regole, bensì in grado di determinare nuove politiche pubbliche utili a risolvere i nuovi conflitti sociali germinati anche dal confronto fra culture diverse e a garantire l'accesso ai diritti fondamentali secondo la logica "integrazionista", scaturente cioè dal dinamismo normativo e giurisprudenziale frutto dei processi osmotici tra piani politico-ordinamentali diversi (Unione europea e Consiglio d'Europa).

³⁷ G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, cit., pp. 90-91.

³⁸ M. ELIADE, *Il sacro e il profano*, Bollati Boringhieri, Torino, 2006, p. 14. Ovviamente in quanto "bisogno" antropologico, la religione - insieme ad altre forme di manifestazione dell'animo umano, che potremmo solo latamente definire "religiose" - ha bisogno di essere presa in carico dall'ordinamento, specie quando attraverso di essa l'uomo può trovare ulteriori opportunità per "concorre[re] al progresso spirituale della società" (art. 4, secondo comma, Cost.). Interrogarsi sulla caratura culturale della democrazia costituzionale (laica e pluralista) significa, perciò, non poter escludere dal canovaccio delle opzioni anche la religione. Anche noi occidentali - ha scritto M. RICCA, *Le religioni*, Laterza, Roma-Bari, 2004, p. 31 - dobbiamo riflettere su cosa deriva dal (dover) "[...] comprendere quanta tradizione religiosa giaccia al fondo delle nostre istituzioni laiche, e soprattutto tentare di acquisire consapevolezza circa l'influenza che queste radici religiose esercitano sulla nostra



come generatrice di comunità “epistemiche”³⁹, in grado di trascendere gli apparati pubblici e di rappresentare interessi propri volti a soddisfare le esigenze dei propri appartenenti⁴⁰.

Impostato così il discorso significa che per lo Stato (declinato in senso ampio, come complesso reticolare di strutture istituzionali) conta molto avere chiaro quali sono le soggettività che si muovono nello spazio della sua sovranità e cosa chiedono in ordine all’esercizio delle libertà connesse al loro essere componenti attive della società. Non dimentichiamo che, specie dopo il recepimento in Costituzione del principio di sussidiarietà (art. 118) la relazione tra Stato e società (sussidiarietà orizzontale) è cambiata radicalmente, nel senso che l’antagonismo di un tempo ha ceduto il passo a un protagonismo attivo delle collettività organizzate esprimente un’idea nuova e originale di “libertà sociale” (Corte cost., sentenza n. 75 del 1992). Di fronte alla partecipazione consapevole di sempre nuovi soggetti collettivi portatori d’interessi connotati in senso anche spirituale, le scelte politico-istituzionali sono chiamate a una assunzione di responsabilità non più dissimulabile⁴¹.

Sempre preliminarmente, è importante anche sottolineare che il sistema costituzionale di rilevazione dei bisogni della *persona umana*

intransigenza nel bollare come incivili o inaccettabili soluzioni *straniere*”. Ha scritto S. Ferrari (a cura di), *Introduzione al diritto comparato delle religioni. Ebraismo, islam e induismo*, il Mulino, Bologna, 2008, nella *Prefazione*, che: “conoscere le regole a cui si ispirano i comportamenti dei fedeli delle diverse religioni ha oggi un’importanza che supera i confini dell’interesse scientifico e tocca questioni legate alla coesione sociale e alla governance delle diversità”. Mi piace anche rinviare ad **A. VITALE**, *Il diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1978, p. 14 ss., quando si sofferma sulla differenza tra *sentimento religioso* ed *esperienza religiosa*. Di recente, **N. COLAIANNI**, *Gli elementi essenziali delle religioni nella giurisprudenza costituzionale*, in *Diritto e Religioni*, 1, 2017, p. 358, ha rimarcato, a conclusione di uno lavoro di elevata caratura culturale e giuridica, come: “La religione, e - non sempre all’interno di essa - la fede, continua a presentare elementi di peculiarità che esigono una tutela specifica, pur se solo quando effettivamente *compelling* rispetto a quella della coscienza in generale. E l’ateismo, o l’agnosticismo, pur quando si manifestino in forma collettiva e associativa, reclamano peculiarità e identità non confondibili con quelle religiose. Per il costituzionalismo è un *point d’honneur* la tutela di queste differenze: un elemento essenziale della laicità pluralista”.

³⁹ **H.P. GLENN**, *Tradizioni giuridiche nel mondo. La sostenibilità della differenza*, il Mulino, Bologna, 2011, p. 89, dove scrive che: “gli aderenti alle tradizioni hanno formato comunità epistemiche da sempre”.

⁴⁰ Per un inquadramento generale del fenomeno religioso dal punto di vista delle “organizzazioni”, si rinvia a **G. MACRÌ, M. PARISI, V. TOZZI**, *Diritto civile e religioni*, Laterza, Roma-Bari, 2013, pp. 62-65.

⁴¹ **D. DONATI**, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie*, il Mulino, Bologna, 2013, pp. 186-196.



ascrivibili alla religiosità (e non solo) - che trova nell'individuo, visto quale fulcro dell'organizzazione sociale e politica, nonché come titolate di diritti anteriori allo stesso Stato, la sua "pietra d'angolo" (art. 2 Cost.) - si declina come "prevalente" rispetto a quello finalizzato a monitorare la presenza e lo spazio di azione dei soggetti collettivi, e questo incide sulle dinamiche afferenti il circuito della "relazionalità" (individuo-forme aggregate di interessi e bisogni) nel senso che queste seconde rientrano certamente nelle attenzioni da parte dell'ordinamento (godendo dei medesimi diritti e delle stesse garanzie riservate ai singoli) ma in chiave strumentale rispetto al bene primario riservato alla persona umana, considerata nella sua materialità e spiritualità. Non solo, dunque, gli individui-fedeli vengono elevati al massimo grado di attenzione da parte del potere civile, in posizione di "pari dignità sociale" ed eguaglianza (art. 3, primo comma, Cost.) - nulla rilevando sia il tipo di credenza a cui si ascrivono né il modo come interpretano e vivono questo legame⁴² - ma gli spazi istituzionali di queste esperienze (variamente denominate dalla Costituzione⁴³), anch'essi situati

⁴² Questo "traguardo" - maturato in ritardo nel nostro paese - lo dobbiamo, com'è noto, più alla Corte costituzionale che alla politica legislativa. Il principio *supremo* di laicità, introdotto nel nostro ordinamento per via giurisprudenziale (a partire dalla sentenza n. 203 del 1989) ha faticato un bel po' a plasmare il discorso politico-istituzionale e a modellare le leggi secondo i criteri di massima stabiliti dalla Consulta e poi implementati dalla dottrina più sensibile al tema. In effetti, guardando a ciò che accade altrove, restiamo ancora un paese a bassissimo grado di laicità, con tutto quello che ciò comporta dal punto di vista della piena efficacia dei valori di cui essa si nutre. Questo significa che la "battaglia" per la piena affermazione della laicità (una laicità come effettiva "neutralità" secondo l'auspicio di **S. LARICCIA**, *Battaglie di libertà. Democrazia e diritti civili in Italia, 1943-2011*, Carocci, Roma, 2011, p. 186, che ricorda "la formula del settimo principio fondamentale della Costituzione della repubblica romana del 1849, nel quale si stabiliva che l'esercizio dei diritti privati e pubblici dei cittadini non avrebbe dovuto dipendere dalla loro credenza religiosa") è ancora in corso, e che di fronte alle nuove sfide della società globale occorre sperimentare altre strade per "garantire la libertà di tutti nella coesistenza di scelte e principi individuali". M. Tedeschi (a cura di), *Il principio di laicità nello Stato democratico*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1996, *passim*; **A. VITALE**, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 374; **J. CASANOVA**, *Oltre la secolarizzazione. Le religioni alla riconquista della sfera pubblica*, il Mulino, Bologna, 2000, p.21 ss.; **G.E. RUSCONI**, *Come se Dio non ci fosse. I laici, i cattolici e la democrazia*, Einaudi, Torino, 2000; **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *La laicità dello Stato*, in G. Preterossi (a cura di), *Le ragioni dei laici*, Laterza, Roma-Bari, 2005, pp. 79-96; **L. ZANNOTTI**, *La sana democrazia. Verità della Chiesa e principi dello Stato*, Giappichelli, Torino, 2005; **C.A. VIANO**, *Laici in ginocchio*, Laterza, Roma-Bari, 2006; **E.W. BÖCKENFÖRDE**, *Diritto e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all'Europa unita* (a cura di G. Preterossi), Laterza, Roma-Bari, 2007, pp. 33-54; **S. PRISCO**, *Laicità. Un percorso di riflessione*, Giappichelli, Torino, 2009; **M. CROCE**, *La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano*, ETS, Pisa, 2012, p.161 ss.

⁴³ Concordo con chi rileva che "una confessione religiosa non è la medesima cosa della



in una condizione di eguale libertà davanti alla legge (art. 8, primo comma, Cost.)⁴⁴, non possono più reclamare né forme particolari di riconoscimento politico-giuridico (Chiese di Stato, religioni favorite, etc.) - sulla scorta di retaggi storici e premesse di natura politico-ideologica - né legislazioni di vantaggio contenenti esenzioni, agevolazioni, benefici, etc. lesive della laicità statale⁴⁵.

religione, ma una categoria che ne proietta (in maniera necessariamente più limitata) alcune dimensioni nell'ambito della comunicazione giuridica". Così **G. ANELLO**, *Organizzazione confessionale, culture e Costituzione. Interpretazione dell'art. 8 cpv. cost.*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007, p. 89. Da qui la necessità di tenere conto di altri fattori, oltre quello giuridico in senso stretto, da cui prendere spunto per meglio descrivere il fenomeno religioso collettivo e per offrire al diritto nuove sponde su cui poggiare la sua ermeneutica. E non è probabilmente un caso, allora, che il Costituente abbia deciso di affiancare al termine confessione (art. 8) altri rimandi etimologici (vedi artt. 19-20 Cost. dove si parla di: associazioni, istituzioni, formazioni associate della religiosità, etc.), probabilmente per meglio ricomprendere, nel novero delle formazioni sociali a carattere religioso (oggi possiamo aggiungere anche a carattere filosofico, spirituale, etc.) altri soggetti la cui dimensione organizzativa si discosta dal modello originario (la Chiesa cattolica come *la* confessione religiosa per antonomasia) e si manifesta come esperienza aggregata derivante da tradizioni, culture ed esigenze diverse. Quello della necessità di non approcciarsi con troppa superficialità al tema della declinazione costituzionale della dimensione associata del fattore religioso - stante le diverse problematiche che da esso ne scaturiscono in termini di classificazioni e di modalità di relazioni tra gruppi e poteri pubblici - rappresenta uno dei filoni di ricerca condivisi dallo scrivente. Tra i suoi tanti contributi sull'argomento, **V. TOZZI**, *le confessioni prive di intesa non esistono, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., gennaio 2011, p. 9 ss.; **ID.**, *Dimensione pubblica del fenomeno religioso e collaborazione delle confessioni religiose con lo Stato*, in R. Coppola, C. Ventrella (a cura di), *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, Cacucci, Bari, 2012, p. 225 ss.

⁴⁴ **G. CASUSCELLI**, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano, 1974.

⁴⁵ Tutto questo sul piano formale, nel senso che con l'entrata in vigore della Costituzione (1948) e soprattutto in seguito alla attuazione materiale delle norme in essa contenute, la condizione delle confessioni e delle organizzazioni religiose si presenta come lo spazio della libertà in un regime di uguaglianza. Sappiamo però quanto difficile sia stato il percorso della piena attuazione della libertà religiosa nel nostro paese e quanto ancora sia evidente lo scarto tra organizzazioni (confessioni) che godono di un regime di favore (quelle che hanno stipulato accordi sulla base degli articoli 7, secondo comma, e 8, terzo comma, Cost.) e organizzazioni prive di intesa costrette a sottostare alla legge sui "culti ammessi" del 1929 (n. 1159). Di fronte alla *affermazione* del principio di laicità, persiste, invece, una "laicità svalutata [...], inattuata [...], non praticata [...]". Su quest'ultimo aspetto, si rinvia alla chiara trattazione di **G. CASUSCELLI**, *Le laicità e le democrazie: la laicità della "Repubblica democratica" secondo la Costituzione italiana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., 2007, pp. 12-15. A parere di chi scrive, e della dottrina a cui fa riferimento, una possibile soluzione al problema della politicizzazione deteriorata della politica del fenomeno religioso in Italia sarebbe quella della messa a punto di una *legge generale sulla libertà religiosa* in grado di regolamentare l'approccio al fattore religioso



4 - Diritto fondamentale alla moschea vs "Registro pubblico delle moschee"

Ritorniamo, dunque, alle due proposte di legge prima citate e verificiamo se queste sono il frutto (evoluto) del modello di costituzionalismo a cui abbiamo appena fatto riferimento oppure se, di fronte alla complessità di certe dinamiche del pluralismo (tra cui la religione), la politica (e il diritto che ne scaturisce) non ha trovato più conveniente (continuare ad) "affidarsi all'antico", al quadro cioè di parametri orientativi e di soluzioni normative da sempre utilizzato per disciplinare la diversità religiosa collettiva⁴⁶. Lo scopo delle osservazioni che seguono sarà quello di evidenziare la rispondenza (coerenza) - se c'è - della legge (le regole) ai (valori-)principi a cui dovrebbe (deve) ispirarsi⁴⁷. Che poi significa - in sintesi - misurare il

partendo dal combinato disposto tra gli articoli 2, 19, 8, primo comma (e 20) Cost. e proseguendo assegnando agli art. 7, secondo comma, e soprattutto 8, terzo comma, Cost. il ruolo di strumenti finalizzati a tutelare le organizzazioni religiose dal punto di vista dei loro bisogni concreti (espressivi di ciascuna specifica identità). Questo significherebbe interpretare il "progetto costituzionale di politica ecclesiastica" antepoendo i diritti delle persone e dei gruppi alla logica (selettiva) del modello politico-giuridico delle relazioni bilaterali, di cui, sia chiaro, non viene messa in discussione l'utilità né la vigenza costituzionale, ma solo avanzata una più equilibrata collocazione istituzionale (vedi ulteriori precisazioni nelle *conclusioni* del presente lavoro). Stante, però, le *resistenze* ancora ben presenti nel mondo della politica (e di parte della dottrina) a non volere una disciplina della libertà religiosa conforme alla Costituzione, non ci resta che continuare a dare credito a chi (G. CASUSCELLI, *Le laicità e le democrazie*, cit., p. 10) ha rimarcato che «La sempre attesa e incompiuta riforma della legislazione unilaterale in materia di libertà religiosa, che ripropone disegni e progetti che ben si guardano dall'esplicitare direttrici, contenuti e modelli normativi della laicità repubblicana, sembra invece avere stabilizzato il "paradosso della riforma dovuta e temuta"». G. MACRÌ, *La libertà religiosa nella Costituzione: coerenza e metodo*, in *Percorsi costituzionali*, 2/3, 2013, pp. 33-47. Sullo specifico del progetto di legge in materia di libertà religiosa, V. Tozzi, G. Macrì, M. Parisi (a cura di), *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, Giappichelli, Torino, 2010.

⁴⁶ Faccio riferimento al modello pattizio storicamente datato, che parte dalla preferenza verso una religione, passa attraverso la selezione di alcuni culti a cui assegnare uno *status* giuridico protetto ma inferiore rispetto a quello della "religione favorita" e si articola, di recente, paradossalmente, nella marginalizzazione di alcune esperienze religiose (ma anche filosofiche) a fronte di un sistema positivo di norme (interne ed europee) che non lasciano dubbi sulla necessità di affermare pienamente la libertà religiosa. Sono i paradossi della democrazia contemporanea che si manifesta debole di fronte al persistere di "aree di specialità" (a favore di specifici gruppi di potere, anche religiosi) costruite per stabilire diseguaglianze e non regimi di pluralismo e spazi pubblici di laica uguaglianza.

⁴⁷ Sulla perdita di "centralità" della legge nel sistema delle fonti e come riflesso dell'alterazione dei rapporti tra Parlamento e Governo, si rinvia a G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, Franco Angeli, Milano, 2014,



grado di democraticità del nostro diritto pubblico afferente il fattore religioso in tempi di pluralismo culturale⁴⁸.

Sappiamo che la comparsa crescente di soggetti e comunità musulmane in Italia⁴⁹, frutto delle più recenti ondate migratorie, ha sollevato la questione della compatibilità tra la democrazia occidentale e il complesso di tradizioni, culture, visioni politiche e istituzionali ascrivibili *lato sensu* all'Islam⁵⁰. Sappiamo pure che il contesto di crisi economico-sociale che si è affermato con tutta la sua durezza dal 2007 a oggi ha

pp. 57-60. Per quanto attiene, invece, al presupposto di ordinare le norme (le regole) ai principi - considerati nella loro capacità di prendere vita dalla "feconda bassura dell'esperienza", secondo la formula kantiana" - si rinvia a quanto riporta **G. ZAGREBELSKY**, *Intorno alla legge. Il diritto come dimensione del vivere comune*, Einaudi, Torino, 2009, pp. 112-113, dove l'Autore rinvia pure a Dworkin per declinare questi «"sostegni istituzionali" che la comunità umana offre alle norme che si è date, condizioni normative e situazioni obbiettive di doverosità di carattere sociale, teorie costituzionali, interpretazioni consolidate e precedenti, *standards* di moralità politica, imperativi di continuità giuridica, esigenza primordiale che tutti gli esseri umani siano considerati e trattati nella loro comune dignità nel rispetto dell'uguaglianza (essere trattati "ugualmente" e "come uguali"), ecc.: tutte cose che vengono riassunte nella formula, inevitabilmente vaga, di integrità del diritto [...]».

⁴⁸ **M. RICCA**, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Torri del Vento, Palermo, 2012, p. 153, dove l'Autore auspica il funzionamento degli "ingranaggi d'integrazione che scandiscono le tappe dell'interno circuito di realizzazione della riflessività democratica. Ma [rimarca] è una circostanza che non sempre si avvera" (mio il corsivo).

⁴⁹ Sulla presenza islamica in Italia vedi **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. 74, che già qualche anno fa scriveva della necessità di "uscire dall'eccezionismo islamico (l'idea di considerare i musulmani sempre e comunque un caso a parte, da doversi gestire con strumenti specifici) e, in questo senso, cominciare a normalizzare, e anche a normare, la presenza islamica".

⁵⁰ **R. GUOLO**, *L'Islam è compatibile con la democrazia?*, Laterza, Roma-Bari, 2004 è stato tra i primi, dopo i fatti dell'11 settembre a proporre una lettura ampia dei rapporti tra mondo musulmano e democrazie occidentali, scandagliando aspetti di forza e di debolezza all'interno dei due contesti e proponendo una "soluzione" che vede nel fattore "religione" uno degli aspetti di cui tenere conto all'interno di un quadro fatto di molteplici e interagenti componenti. Correttamente **N. FIORITA**, *L'Islam spiegato ai miei studenti. Undici lezioni sul diritto islamico*, Firenze University Press, 2010, p. 12, ricorda che: "le relazioni che l'Occidente ha intessuto nel corso dei secoli con l'Islam sono state ricche di incontri, di scambi, di dialoghi e di innesti felici [così come non sono mancati] gli episodi drammatici, gli scontri armati, le forzature simboliche e gli attacchi feroci [ma] i rapporti tra queste due grandi porzioni dell'umanità [...] si sono per lungo tempo mantenuti nei binari del reciproco rispetto e della serena convivenza e solo il gioco dei malintesi, degli equivoci e dei pregiudizi può spiegare la progressiva involuzione di questo confronto". In generale, **W.M. WATT**, *Breve storia dell'islam*, il Mulino, Bologna, 2001; **B. DE POLI**, *I musulmani nel terzo millennio*, Carocci, Roma, 2007, p. 193 ss.



contribuito ad alimentare una condizione di sospetto verso il migrante (specie se di cultura islamica) la cui aspirazione alla cittadinanza è stata contrastata da politiche fortemente condizionate da premesse identitarie e securitarie non pienamente in sintonia con i valori della democrazia liberale⁵¹. Questo quadro pesa negativamente sul futuro del diritto, ma se il suo compito è quello di “costruire la rete di piccole e grandi strutture al cui interno si svolge la cura collettiva di piccoli e grandi interessi”⁵², allora occorre analizzare il prodotto di questa costruzione “artificiale” (sempre fluida) e cercare di migliorarne la finalità “pratica”.

La relazione introduttiva che accompagna il disegno di legge n. 2976 specifica in modo chiaro che “gli sbarchi [di migranti] incontrollati hanno portato e portano con loro (è una certezza statistica) manipoli di terroristi che chiedono e ottengono lo *status* di rifugiati e poi esercitano il ruolo di *imam*”. Contemporaneamente si specifica che “è necessario contemperare i valori costituzionali della libertà religiosa e di culto con quelli della sicurezza e della pace sociale”.

Si tratta di un approccio frequente al tema della condizione islamica in Italia (e altrove), finalizzato 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»⁵³. Non si capisce bene che tipo di collegamento automatico ci sia tra la richiesta dello *status* di rifugiato e l’esercizio del ruolo di *imam*.

È bene precisare che nel nostro ordinamento l’esame della domanda di protezione internazionale finalizzata al riconoscimento dello *status* di rifugiato viene effettuata innanzitutto su base individuale e prevede inoltre la valutazione di una serie di circostanze soggettive e oggettive ben precise (art. 3, terzo comma, D.Lgs. n. 251 del 2007) derivanti dai c.d. atti di persecuzione previsti dall’art. 1, lett. a) della Convenzione di Ginevra sullo

⁵¹ R. MAZZOLA, *La convivenza delle regole. Diritto, sicurezza e organizzazioni religiose*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 139 ss.; G.B. VARNIER, *Libertà, sicurezza e dialogo culturale come coordinate del rapporto tra islam e occidente*, in Id. (a cura di), *La coesistenza religiosa: nuova sfida per lo Stato laico*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008, pp. 27-64.

⁵² V. DI CATALDO, *A che cosa serve il diritto*, cit., pp. 50 e 54, aggiunge che: “il diritto ci riguarda tutti [e questa] convinzione [...] ha un valore enorme, e merita di essere incentivata”.

⁵³ Così si esprimono N. FIORITA, D. LOPRIENO, *Islam e costituzionalismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 14 del 2017, p. 11, che, a proposito di alcuni provvedimenti amministrativi emanati su scala locale, adoperano il termine “razzismo istituzionale” proprio per rimarcare l’uso distorto del potere pubblico messo in atto da certe giunte leghiste (e non solo) al fine di “incassare” consenso elettorale agendo su presunti conflitti culturali e religiosi.



status dei rifugiati (1951). Tutto questo al fine di scongiurare il pericolo di concessioni di gruppo o effettuate con troppa disinvoltura, tant'è che i poteri sia della Commissione territoriale (o nazionale) sia del giudice deputato a valutare i ricorsi avverso il diniego della concessione dello *status* di rifugiato sono "rafforzati"⁵⁴. Il problema, dunque, non è che uno straniero rifugiato possa svolgere *anche* la funzione di *imam*, ma che la legge non trovi piena applicazione. È vero, allora, quanto auspicano (forse senza troppa consapevolezza) i proponenti la legge: l'integrazione passa attraverso il "rispetto dei principi della Costituzione" (*in primis* l'art. 10, terzo comma). Sottoscriviamo!

Fatta questa premessa, veniamo alle questioni più importanti. L'art. 1 della proposta n. 2976 stabilisce che: "[...] sono istituiti il Registro pubblico delle moschee e l'Albo nazionale degli *imam*" (solo per questa seconda previsione vedi anche l'art. 1 del progetto n. 3421).

Partiamo dalle moschee, con una premessa. L'art. 19 della Costituzione assicura l'esercizio del diritto di libertà religiosa a "tutti" e in "qualsiasi forma". Questo significa che anche i musulmani, nelle loro diverse articolazioni collettive, hanno diritto a vedere destinati nei loro confronti sezioni di spazi pubblici dove costruire ambienti idonei alla pratica religiosa. È sbagliato, a parere di chi scrive, sostenere che le moschee hanno poco a che vedere con gli edifici di culto più noti alla cultura occidentale (per esempio la Chiesa per i cattolici). Certamente, quando si parla di moschea si fa riferimento a un luogo dove non solo si prega ma si pratica anche l'insegnamento, l'assistenza sociale e la preservazione dell'identità islamica. Questo non significa, però, che il fattore prettamente culturale ne possa risentire, perdendo la sua centralità, a favore di altre componenti (la propaganda politica, l'indottrinamento, etc.)⁵⁵, quanto piuttosto che, nello spazio del pluralismo, la religione (specie all'interno di alcune specifiche esperienze come quella islamica) diventa strumento di più forti legami comunitari e di complesse istanze sociali rivolte agli apparati pubblici. Ancora più sbagliato è, poi, riferirsi a una religione in particolare (magari storicamente radicata e numericamente consistente nella storia di una nazione) e, dunque, ai suoi simboli, ai suoi luoghi sacri, al suo personale addetto alla guida dei fedeli, etc., per definire *giuridicamente* cos'è un "luogo

⁵⁴ Corte di Cassazione, sentenza n. 27310 del 2008.

⁵⁵ Si tratta di un aspetto che da tempo solleva dibattiti politici accesi, stante la tendenza, in tempi di conflitti culturali, da parte di alcune comunità a utilizzare la moschea (oppure le sale di preghiera: *musalla* in arabo) come strumenti di presenza simbolica sul territorio occidentale. Cfr. I. BOLGIANI, *Attrezzature religiose e pianificazione urbanistica: luci ed ombre*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 28 del 2013, p. 10 ss.



di culto”⁵⁶. Chiesa e moschea rappresentano contesti distanti e diversi: ma non è il primo (la chiesa) che può fungere da modello per stabilire se il secondo (la moschea) possa rientrare o meno nella categoria giuridica dei “luoghi di culto”. Con questa espressione (luogo di culto) si deve intendere - sulla scorta delle profonde trasformazioni inerenti il *corpus* normativo sull’edilizia di culto (leggi nazionali, regionali e giurisprudenza costituzionale) - l’individuazione di quei siti appositamente dedicati alla preghiera e/o alla discussione delle questioni riguardanti gli interessi sociali e culturali della comunità cui l’individuo appartiene (*General Comment* all’art. 18 del Patto internazionale sui diritti civili e politici)⁵⁷. Per cui, la moschea, come qualsiasi altro luogo di culto, rappresenta un “bene di interesse collettivo” (può appartenere a chiunque, anche a un privato e rilevando, da punto di vista del potere pubblico, primariamente la destinazione d’uso) e rientra all’interno delle garanzie predisposte dagli strumenti tecnici finalizzati al governo del territorio (piani regolatori, piani di fabbricazione, etc.) in quanto strettamente collegato ai bisogni delle persone (principio interventista). Anzi, proprio in ragione di questa ampia garanzia legata alla finalità di cui all’art. 19 Cost.⁵⁸, il diritto delle persone (anche di credo musulmano) ad avere la disponibilità piena e immediata di un luogo dove pregare e alimentare il vincolo solidaristico tra fede e cittadinanza⁵⁹, deve essere garantito non solo con strumenti urbanistici ma

⁵⁶ V. TOZZI, *Edilizia di culto (libertà delle confessioni)*, in R. Botta (a cura di), *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, ESI, Napoli, 2006, p. 335 ss.

⁵⁷ G. MACRÌ, *Islam e questione delle moschee (brevi riflessioni)*, in N. Fiorita, D. Loprieno (a cura di), *La libertà di manifestazione del pensiero e la libertà religiosa nelle società multiculturali*, Firenze University Press, 2009, pp. 213-223; F. BOTTI, *Edifici di culto e loro pertinenze, consumo del territorio e spending review*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 27 del 2014, p. 6 ss.

⁵⁸ Corroborata dalla stabile direzione tracciata dalla Corte costituzionale, come rileva G. CASUSCELLI, *Il diritto alla moschea, lo statuto lombardo e le politiche comunali: le incognite del federalismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., settembre 2009, p. 8.

⁵⁹ Come previsto dal punto 7 del “Patto nazionale per un Islam italiano, espressione di una comunità aperta, integrata e aderente ai valori e principi dell’ordinamento statale”, firmato il 7 febbraio 2017, dove si parla espressamente di finalità cooperative dirette a “valorizzare le occasioni di scambio e dialogo [tra centri e luoghi di culto islamici] con la comunità civile locale”. Con argomentazioni critiche, condivise dallo scrivente, vedi M. CROCE, *Preparativi all’intesa con l’Islam?*, in www.lacostituzione.info, 7 febbraio 2017. A. ROCCELLA, *Gli edifici di culto nella legislazione regionale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., giugno 2007, pp. 23-24; A. FUCCILLO, *La funzione solidaristica delle formazioni sociali di interesse religioso: nuove prospettive*, in G. Macrì, M. Parisi, V. Tozzi (a cura di), *Proposta di riflessione per l’emanazione di una legge sulle libertà religiose*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 316-317.



anche prevedendo la possibilità di prescindere da questi e dai relativi vincoli, come stabilito per le “associazioni di promozione sociale” (art. 32, n. 4 della legge n. 383 del 7 dicembre 2000)⁶⁰. Questo significa che non c’è bisogno di nessuna intesa (*ex art. 8, terzo comma, Cost.*)⁶¹ per avere (secondo una antica formula adesso non più in vigore) un “proprio tempio od oratorio dove esercitare pubblicamente il culto” (art. 1 del R.D. n. 289 del 28 febbraio 1930 (di attuazione della legge sui culti ammessi n. 1159 del 1929)⁶². Il “diritto alla moschea”⁶³, dunque, viaggia lungo i binari della Costituzione e non può essere lasciato sullo sfondo del piano ordinamentale in ragione di argomentazioni confuse o apodittiche. L’interesse che esso protegge (la libertà religiosa, della persona e delle formazioni sociali di riferimento) promana da una norma superiore (art. 19 Cost.) il cui carattere “fondante” “è da intendersi pressoché alla lettera”⁶⁴ in quanto qualifica l’assetto costituzionale e democratico dello Stato.

Chiarito ciò, non ci resta che verificare se, un “Registro pubblico delle moschee” sia realmente funzionale alla libertà dei soggetti religiosi collettivi professanti l’Islam in Italia (e dunque possa fungere finanche da

⁶⁰ **G. CIMBALO**, *Il diritto ecclesiastico oggi: la territorializzazione dei diritti di libertà religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., novembre 2010, p. 40 ss.; **A. SPADARO**, *Edifici di culto e inter-culturalità (il caso spagnolo della Moschea-Cattedrale di Cordova)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 19 del 2017.

⁶¹ Come sancito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 195 del 1993, che sanziona la disposizione contenuta all’art. 1 della legge della Regione Abruzzi, n. 29 del 16 marzo 1988 (“*Disciplina urbanistica dei servizi religiosi*”) in quanto limitante l’accesso al finanziamento per la realizzazione dei nuovi edifici di culto e agli ulteriori benefici legali e fiscali concessi, alle sole formazioni sociali di carattere religioso che avessero stabilito rapporti con lo Stato di tipo pattizio ai sensi degli articoli 7 e 8 Cost.

⁶² Da non sottovalutare quanto evidenziato dalla dottrina quando scrive che un aspetto «Interessante di questa norma [art. 1 cit.] è che il diritto di aprire un tempio è riconosciuto ai fedeli e non all’autorità religiosa (“*per l’esercizio pubblico dei culti ammessi nello Stato, i fedeli di ciascun culto possono avere un proprio tempio od oratorio*”). Ciò significa che, a quest’ultima, non viene riconosciuto un diritto di rappresentanza dei propri fedeli, nei confronti delle istituzioni pubbliche. Sorge il dubbio che la previsione avesse il recondito scopo di indebolire ulteriormente la possibilità di successo delle aspirazioni di questi cittadini, che il fascismo tendeva a considerare diversi». Così **V. TOZZI**, *La disciplina civile dell’edilizia religiosa*, in G. Macrì, M. Parisi, V. Tozzi, *Diritto civile e religioni*, cit., p. 238; **N. MARCHEI**, *La legge della Regione Lombardia sull’edilizia di culto alla prova della giurisprudenza amministrativa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 12 del 2014, p. 2 ss.

⁶³ **R. BOTTA**, “*Diritto alla moschea*” tra “*intesa islamica*” e legislazione regionale sull’edilizia di culto, in S. Ferrari (a cura di), *Musulmani in Italia*, il Mulino, Bologna, 2000, p. 109 ss.; **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

⁶⁴ **G. PINO**, *Il costituzionalismo dei diritti*, il Mulino, Bologna, 2017, p. 111 ss.



“amplificatore” di questo diritto risultando utile dal punto di vista storiografico e sociologico oltre che giuridico), oppure se la previsione contenuta nella proposta di legge non includa *altre* finalità che combinate con la previsione di cui allo stesso art. 1 dell’iniziativa (“Al fine di salvaguardare l’identità e il ruolo delle moschee”) possano produrre incertezze sulla reale portata politica e sulla forza precettiva dell’art. 19 Cost. (da qui il ricorso “necessario” al criterio ambiguo del bilanciamento giudiziale e il rischio che “altri” valori - magari emergenti in situazioni storiche particolari - intervengano per legittimare, in senso restrittivo, diritti e libertà fondamentali⁶⁵).

Dalla lettura del testo si ricava la sensazione che i suoi estensori siano stati “catturati” (come capita spesso quando al centro della discussione politica c’è l’Islam nelle sue diverse sfaccettature) più che dai concreti bisogni dei credenti musulmani (afferenti non solo la dimensione religiosa, ma anche sociale), dalla preoccupazione verso la proliferazione di una vera e propria “rete delle moschee” nei cui riguardi l’ordinamento ha il dovere di posizionarsi in chiave difensiva, preoccupato, dunque, del possibile determinarsi di fenomeni di disturbo alla quiete pubblica in grado di generare fenomeni di conflittualità⁶⁶. Da qui la previsione di un “Registro”, avente la finalità d’imporre, sotto la supervisione del Ministro dell’interno (e delle sue articolazioni territoriali) moduli organizzativi finalizzati, non solo, a garantire (attraverso una preliminare “istruttoria sulle domande di iscrizione”) la rispondenza delle esigenze dei gruppi religiosi (in questo caso quelli di religione islamica) al quadro della legalità generale, quanto piuttosto la conformità di alcune “unità di misura” (selezionate dal governo!), inerenti il sistema di credenza musulmano, con (presunte) tavole di “valori” che nulla hanno a che fare con la conformazione (culturalmente relativa)⁶⁷ dello stato laico. Si va, perciò, dalla previsione in base alla quale

⁶⁵ G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, cit., p. 170 ss.; R. MAZZOLA, *Laicità e spazi urbani. Il fenomeno religioso tra governo municipale e giustizia amministrativa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., marzo 2010, p. 10 ss.

⁶⁶ Si tratta di un approccio già praticato a partire dall’esperienza delle prime forme di confronto tra apparati istituzionali statali e alcune organizzazioni islamiche presenti in Italia. Mi riferisco alla c.d. “Consulta per l’Islam italiano” (2005-2006) e al successivo “Comitato per l’Islam italiano” (2010), entrambi falliti a causa, in particolare, dell’approccio selettivo verso gli interlocutori islamici e della valutazione “securitaria” nei confronti dei soggetti rappresentativi la galassia musulmana. Si rinvia a G. MACRÌ, *Brevi riflessioni sui pareri espressi dal Comitato per l’Islam italiano*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2/2012, pp. 33-34.

⁶⁷ M. RICCA, *Laicità interculturale. Cos’è?*, in G. Macrì, M. Parisi, V. Tozzi (a cura di), *Diritto e religione. L’evoluzione di un settore della scienza giuridica attraverso il confronto fra*



“La domanda di iscrizione nel Registro [...], deve] essere accompagnata dalle firme autenticate di un numero di aderenti al culto nella misura del 5 per cento del numero delle persone professanti la religione musulmana legalmente residenti nella provincia [...] (art. 3, punto 1)”,

alla allegazione di

“una relazione contenente: 1) l’esposizione dei principi religiosi cui si ispira l’attività svolta all’interno della moschea; 2) l’indicazione, qualora i principi religiosi comportino, oltre che l’esercizio di riti, anche attività di insegnamento (madrasa), delle materie e dei principi oggetto dell’insegnamento; [...] 6) la consistenza numerica dei fedeli” (art. 3, punto 3, lett. a),

fino alla formulazione, da parte della Prefettura (in fase istruttoria) di un

“parere motivato sull’impatto sociale derivante dall’autorizzazione all’iscrizione nel Registro” (art. 4, punto 1, lett. c) e alla “vigila[nza] [sempre in capo al Prefetto] sullo svolgimento delle attività compiute all’interno della moschea” (art. 6, punto 1).

Questa intromissione negli affari di culto dei musulmani italiani - non prevista per altre organizzazioni presenti sul territorio italiano - si legittima, secondo i proponenti, in ragione della “regolamentazione del crescente fenomeno delle moschee” (vedi relazione di accompagnamento). In concreto, invece, rappresenta un’attitudine, da tempo invalsa a livello nazionale, finalizzata a stabilire discipline giuridiche differenziate per specifiche comunità religiose (specie quelle che non hanno stipulato un’intesa con lo stato e che presentano dal punto di vista organizzativo “caratteristiche comunitaristiche e tendenzialmente a-gerarchiche [come l’Islam] nella versione sunnita e mediterranea”⁶⁸). Tant’è che basta non avere “adempito [anche solo a] uno degli obblighi previsti dalla presente legge [per incorrere nella] revoca dell’iscrizione [della moschea al Registro]” (art. 6, punto 4)⁶⁹.

quattro libri, Plectica, Salerno, 2012, p. 65.

⁶⁸ C. SBAILÒ, *Testo dell’audizione*, cit., p. 2.

⁶⁹ Considerato quanto sia difficile per una comunità religiosa (specie se musulmana) risolvere il problema della interlocuzione con i contesti urbani (farsi accettare senza pregiudizi) e le amministrazioni pubbliche, specie in tempi di forti ondate migratorie, episodi di terrorismo internazionale, etc., la messa in opera di un luogo di culto e la sua destinazione alla più ampia fruizione da parte dei cittadini-fedeli può diventare un percorso in salita. Per cui, un semplice disguido burocratico può bloccare l’iter di approvazione del progetto e l’inizio dei lavori oltre che rallentare il percorso di integrazione culturale lasciando spazi ampi a fenomeni di irrigidimento, diffidenza reciproca e strumentalizzazione ai fini politici.



È evidente, allora, che concepire una registrazione-“schedatura” delle moschee (e di qualsiasi altro luogo di culto musulmano e non) secondo la modalità del disegno di legge in oggetto, significa, innanzitutto, ignorare la lezione della storia e il tortuoso tragitto del diritto fondamentale di libertà religiosa così come declinato dalla Costituzione. Inoltre, significa, confondere due piani di lettura dello stesso fenomeno (la libertà religiosa) che dovrebbero (devono) restare distinti e separati. Da un lato c’è la necessità per l’ordinamento giuridico di *conoscere* tutte le organizzazioni con finalità religiose - ma anche filosofiche e non confessionali - presenti nello spazio pubblico così da strutturare le migliori forme di interlocuzione possibili secondo modalità eguali per tutti⁷⁰. Su questo fronte, un sistema di registrazione aperto (e magari su base volontaria) può anche risultare utile, specie alla luce della sua già sperimentata attuazione nel nostro ordinamento in relazione però a varie tipologie di enti *non profit*, con o senza personalità giuridica. In pratica, partendo da una fattispecie individuata a monte dal legislatore (auspicabilmente ampia e flessibile) è possibile “mappare” le nuove forme organizzative in ragione di un modello di riferimento. I vantaggi per l’ordinamento sono ovvi - specie dal punto di vista della uniformità di trattamenti - mentre la possibilità che si vengano a creare situazioni discriminatorie tra formazioni sociali, è decisamente più bassa. Dall’altro lato, invece, assoggettare la procedura della registrazione a preventivi “pareri e informazioni degli organi di pubblica sicurezza” (art. 4, punto 1) può avere un impatto deformante dal punto di vista della percezione pubblica di certi luoghi di culto (le moschee), facilmente ascrivibili alla categoria degli spazi della militanza fondamentalista dove si pratica e si fomenta (soltanto, o in massima parte) l’odio religioso e si

⁷⁰ Si tratta di un problema niente affatto secondario, oggetto, tra l’altro, della proposta di legge generale avanzata dalla Fondazione ASTRID nella primavera del 2017 avente a oggetto: “Norme in materia di libertà di coscienza e di religione”. Quel testo prevede, al Capo III (“Libertà collettiva”) una Sezione I destinata alle “Associazioni con finalità di religione o di culto e [alle] Associazioni filosofiche e non confessionali” e una Sezione II indirizzata solo alle “Confessioni religiose”. Personalmente sono dell’avviso che i proponenti avrebbero fatto meglio a individuare, sotto l’ampia etichetta “organizzazioni” tutte le forme collettive di interesse religioso e filosofico, così da allinearsi a quanto previsto in materia dal Trattato di Lisbona (art. 17). Continuare invece a mantenere (in una legge che ambisce a «riaffermare [...] nelle scelte di fondo - come ha scritto Alessandro Ferrari - la capacità della politica di “vedere” il fenomeno religioso e di riconoscere la centralità del diritto di libertà di coscienza e di religione per la costruzione di una cittadinanza inclusiva e attiva») ambiti semantici diversi e separati di soggettività religiose collettive e differenti modalità di interlocuzione tra queste soggettività e i poteri pubblici, significa allargare lo spazio dell’indeterminatezza politica e giuridica in ragione di preferenze politiche verso alcuni gruppi e a danno di altri. Con conseguenze pratiche sul piano della libertà e uguaglianza.



procede al reclutamento di potenziali terroristi. La proposta di legge non arreca, perciò, un buon servizio alla causa democratica e al dialogo interculturale. *Imporre* un registro delle moschee al solo di fine di “contemperare i valori costituzionali della libertà religiosa e di culto con quelli della sicurezza e della pace sociale” (vedi relazione di accompagnamento) significa agitare “parole d’ordine” in direzione di un sistema di credenze (Islam) che si suppone non sia completamente permeabile alle categorie valoriali del costituzionalismo occidentale⁷¹.

Questo approccio, in conclusione, contraddice *in nuce* il progetto politico che dovrebbe ispirare l’azione del Parlamento, cioè individuare modalità idonee a valorizzare la massima partecipazione e interazione possibile tra organizzazioni di matrice religiosa e soggetti istituzionali della Repubblica meglio in grado di raccogliere la spinta per la realizzazione dei bisogni della società. Un Registro delle moschee improntato alla logica della separazione non potrà fungere da cerniera tra i bisogni delle comunità religiose musulmane e gli interessi dello stato (nella sua diversa articolazione). Questo si ottiene solo valorizzando gli strumenti amministrativi idonei a determinare la migliore configurazione possibile del territorio (piani regolatori, etc.) così da bilanciare fattori tutti necessari: umani, culturali, ambientali, sociali, economici⁷². Se poi, infine, la previsione di un Registro - concepito secondo le regole di cui alla proposta di legge in commento - si ritiene giustificata dall’urgenza di contrastare il terrorismo globale di matrice islamista⁷³, oppure la provenienza di

⁷¹ C. SBAILÒ, *I diritti di Dio. Le cinque sfide dell’Islam all’Occidente*, Libreriauniversitaria.it, Limena (PD), 2016, p. 91 ss.; L. MEZZETTI, *La libertà decapitata. Dalle primavere arabe al califfato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 182 ss.

⁷² Una buona attività amministrativa si caratterizza se il perseguimento dell’interesse pubblico si bilancia con gli altri interessi settoriali coinvolti (pubblici e privati). A tal fine è fondamentale la partecipazione dei soggetti interessati alla formazione dei provvedimenti amministrativi che li riguardano. E questo non può non rilevare anche nel campo dei bisogni religiosi delle comunità di credenti attive sul territorio. Anche in vista della migliore *governance* possibile delle nuove esigenze avanzate dai gruppi di più recente insediamento. Si tratta di un principio più volte ribadito dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 13 del 2 marzo 1962. L. DE LUCIA, *Trasformazione dello stato e pluralismo amministrativo*, in G. Macrì (a cura di), *La libertà religiosa in Italia, in Europa e negli ordinamenti sovranazionali*, Gutenberg, Fisciano (SA), 2003, p. 56 ss.

⁷³ Importanti spunti di riflessione sono contenuti in A. Plebani (a cura di), *Jihad e terrorismo. Da al-Qa’ida all’ISIS: storia di un nemico che cambia*, Rapporto ISPI (www.ispionline.it), 11 maggio 2016 (consultato a gennaio 2018). S. ZEULI, *Integralismo islamico e movimenti terroristici in Italia fino all’11 settembre 2001*, in O. Bucci (a cura di), *L’Islam tra dimensione giuridica e realtà sociale. “Il libro, la bilancia e il ferro”*, ESI, Napoli, 2006, pp. 195-215.



finanziamenti illeciti da parte di soggetti “italiani ed esteri” (art. 3, punto 1), o di alcuni stati con grandi disponibilità economiche e legati a correnti di pensiero integralista come il *wahhabismo*, allora ancora di più essa rischia di apparire contraddittoria e finanche apertamente lesiva delle libertà fondamentali consacrate nella Costituzione. Di fronte a minacce gravi uno stato democratico opera chiedendo al diritto soluzioni “neutre” (laiche) in grado di garantire i diritti fondamentali, neutralizzare i motivi di conflittualità e contemporaneamente migliorare gli strumenti di *intelligence* di cui dispone ampliando la rete di collaborazione con altri stati e tra agenzie deputate a questo compito⁷⁴. Lo strumento della cooperazione tra poteri pubblici, organizzazioni religiose e società civile si rivela, perciò l’unica strada percorribile se non si vuole consegnare la politica dell’integrazione tra culture e religioni diverse agli agitatori della paura e dell’intolleranza⁷⁵.

5 - Un Albo per gli *imam* (e altre cose)

Le due proposte di legge oggetto del presente lavoro danno ulteriore importanza, oltre al tema dei luoghi di culto, anche a quello dei “ministri di culto” in ambito islamico⁷⁶. La nuova conformazione culturale e religiosa dell’Italia (e dell’Europa) ripropone, sotto sembianze nuove, all’attenzione

⁷⁴ Sulla complessità del rapporto tra radicalizzazione, terrorismo e moschee, si rinvia a **L. VIDINO, F. MARONE, E. ENTENMANN**, *Jihadisti della porta accanto. Radicalizzazione e attacchi jihadisti in occidente*, ISPI, Ledizioni, Milano, 2017.

⁷⁵ Quello della collaborazione, si legge nel “*Patto Nazionale per un islam italiano*” (cit.), rappresenta una premessa necessaria per interpretare il fenomeno del radicalismo religioso. Nello stesso documento si rimarca pure l’importanza di “Promuovere una conferenza con l’ANCI dedicata ai luoghi di culto islamici in cui richiamare il diritto alla libertà religiosa che si esprime anche nella disponibilità di sedi adeguate e quindi di aree destinate all’apertura o alla costruzione di luoghi di culto nel rispetto delle normative in materia urbanistica di sicurezza, igiene e sanità, dei principi costituzionali e delle linee guida europee in materia di libertà religiosa. In tale ottica saranno incoraggiate analoghe iniziative a livello territoriale soprattutto nelle realtà dove si registrano eventuali criticità”. Mi piace qui citare **H. BARAK**, *The Judge in a Democracy*, Princeton University Press, Princeton, 2008. L’Autore, già Presidente della Suprema Corte di Israele, due anni dopo gli attentati alle torri gemelle a New York sottolineava a gran voce che “*La tutela dei diritti è essa stessa un modo di intendere la sicurezza*”. Utili spunti di riflessione sono contenuti nell’intervista a **O. ROY**, *Il futuro nella libertà religiosa. Perché democrazia e islam non sono incompatibili*, a cura di E. Gandolfi, in *Il Regno*, 10/2012, pp. 335-337.

⁷⁶ **F. FREGOSI**, *Islam, una religione senza clero? Una riflessione comparata*, in *Daimon*, 3, 2003, p. 105 ss.



dell'ordinamento giuridico un problema del genere, il quale però - se rivolto a quella tipica figura che sono gli *imam* - non appare interamente risolvibile all'interno del circuito normativo rappresentato dalla legge n. 1159 del 1929, in quanto la fattispecie a cui si riferisce la disposizione fascista (i "ministri di culto" la cui nomina, ai sensi dell'art. 3, deve ottenere l'approvazione governativa) serve a individuare esclusivamente i "referenti istituzionali" aventi il compito di rappresentare in pubblico "un certo credo religioso"⁷⁷. Nel caso dell'Islam, poi (e pur volendo tenere conto dell'Islam italiano a maggioranza sunnita) la figura dell'*imam* (e il suo profilo giuridico) va ben oltre *anche* il linguaggio del diritto di derivazione bilaterale, attestandosi attorno a una qualificazione maggiormente rappresentativa di interessi sociali e culturali piuttosto che di bisogni religiosi e/o culturali in senso stretto⁷⁸. La difficoltà, perciò, a rendere armonizzabili figure (*imam* e ministri di culto) e contesti (lo spazio comunitario islamico e quello pubblico) diversi, potrebbe avere spinto il legislatore a enfatizzare la componente "direzionale" (riconducibile alla figura degli *imam*) e a ritenere perciò necessario istituire un "Albo nazionale" (di seguito "Albo") per "chi intende esercitare [questa] funzione [...] o funzioni analoghe" (art. 7, disegno di legge n. 2976).

Si tratta di una previsione chiaramente incentrata sul profilo della *diffidenza*, dunque molto discutibile innanzitutto dal punto di vista politico (per chi, ovviamente, intende la libertà religiosa come espressione ampia dell'autonomia individuale e dei gruppi). Uno stato che immagina di dovere sindacare sulla designazione, da parte delle organizzazioni religiose, dei rispettivi referenti istituzionali è uno stato all'interno del quale la libertà religiosa è costretta a fare i conti con le logiche della sorveglianza⁷⁹,

⁷⁷ A. LICASTRO, *I ministri di culto nell'ordinamento giuridico italiano*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 726.

⁷⁸ D. BILOTTI, *I ministri dei culti acattolici: incompiutezze definitorie e inderogabilità funzionali*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 300. C. SBAILÒ, *Testo dell'audizione*, cit., p. 2, parla di "filosofia *Grassroots*" per rimarcare che non esistono all'interno dell'universo islamico "regole codificate e universalmente accettate" sul ruolo dell'*imam*.

⁷⁹ Quella "logica" che scommette tutto sul profilo "totalizzante" delle credenze, Islam in testa. Si tratta, però, di una scommessa destinata a non sortire fruttuosi ricavi dal punto di vista del miglioramento della qualità democratica di un paese; la convivenza tra fedi diverse e tra sistemi di credenze e apparati politici nello spazio pubblico ha bisogno di fare uso di strumenti giuridici avulsi da qualsiasi colorazione giurisdizionalistica o, peggio, confessionistica. Se queste ultime opzioni dovessero diventare prevalenti nell'ambito delle decisioni parlamentari, allora finanche il "dovere" di sindacare su chi viene incaricato di "guidare" (a qualsiasi titolo) un'organizzazione religiosa apparirebbe "normale". G. ZAGREBELSKY, *Scambiarsi la veste. Stato e Chiesa al governo dell'uomo*, Laterza, Roma-Bari, 2010.



con un'idea dello spazio pubblico dove le istituzioni faticano a "chiudere il cerchio" del pluralismo sociale come fattore di arricchimento. Nel diritto laico dello stato costituzionale la libertà religiosa non è soltanto una "idea", ma è anche qualcosa di "necessariamente" *pratico*, funzionale cioè a mettere *tutti* (individui e organizzazioni) nelle condizioni di potere esprimere al massimo le proprie potenzialità senza che alcuno (*in primis* lo stato e le sue leggi) si cimenti in azioni d'invasione o interferenza⁸⁰.

La storia del diritto ecclesiastico italiano, dal 1848 a oggi, si è caratterizzata, quasi sempre, in senso "favoritivo", a vantaggio cioè di pochi gruppi e a danno della pluralità degli interessi. Questo *modus operandi*, frutto di pressioni esercitate sui poteri pubblici da parte delle confessioni più forti, ha determinato - grazie pure al sostegno di un impianto normativo strutturato secondo una logica concentrica dei privilegi anziché di uguaglianza sostanziale (integrativa dell'art. 3, secondo comma, Cost.) tra tutte le organizzazioni religiose - ampie aree di specialità lesive del principio di laicità⁸¹. Si tratta, ovviamente, di un chiaro squilibrio del piano giuridico della legalità costituzionale che le nuove forme dello spazio religioso multiculturale esigono venga corretto attraverso soluzioni razionali (anche a Costituzione invariata⁸²).

Ecco perchè, lungo quest'ordine di preferenze (per una disciplina della libertà religiosa "conforme a Costituzione"⁸³) appare inesatto prevedere, all'interno delle proposte di legge in esame, che sia il "Ministro dell'interno tramite la prefettura" a rilasciare l'autorizzazione a iscriversi all'Albo (art. 7, punto 2). Questa evidente discrezionalità politica rischia di accentuare la prassi sinora invalsa (in assenza di una legge statale sulla

⁸⁰ S. FERLITO, *Eticità e libertà religiosa (Il contributo di Piero Bellini)*, in M. Tedeschi (a cura di), *La libertà religiosa*, Tomo I, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2002, pp. 267-289.

⁸¹ G. MACRÌ, *Il ruolo delle organizzazioni religiose tra libertà delle formazioni sociali, tutela del bene comune e rappresentanza degli interessi particolari (lobbying). Brevi considerazioni sul persistere di alcune discrepanze lesive della democrazia costituzionale*, in G. Macrì, P. Annicchino (a cura di), *Diritto, religione e politica nell'arena internazionale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2017, p. 100.

⁸² Il riferimento corre, ancora una volta, alla "battaglia" per una "legge generale sulla libertà religiosa" (o, secondo alcuni *sulle* libertà religiose, in modo tale da escludere l'idea di una astratta compiutezza concettuale dei diritti-doveri sottesi: sul punto V. TOZZI, *C'è una politica ecclesiastica. E la dottrina?*, in G. Rivetti, P. Picozza (a cura di), *Religione, cultura e diritto tra globale e locale*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 149 ss.) necessaria, a parere di chi scrive e altri (vedi nota 69), per dare soddisfazione dei sempre più diffusi e diversi bisogni individuali e sociali in materia religiosa.

⁸³ Riprendendo integralmente quanto scritto da G. CASUSCELLI, *Perché temere una disciplina della libertà religiosa conforme a Costituzione?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., novembre 2007.



libertà religiosa, come ha rimarcato la Corte costituzionale nella sentenza n. 52 del 2016⁸⁴) di “affidarsi” al Governo nella selezione degli interlocutori religiosi e quindi, conseguenzialmente, di limitare (nel caso concreto) la libertà religiosa dei musulmani nel momento in cui si procede a una valutazione della sussistenza dei requisiti per essere riconosciuti come *imam* e inseriti nel relativo Albo⁸⁵.

A dare ulteriore peso a questa “interferenza ingiustificata nella vita comunitaria dei musulmani” che finisce col determinare una “irragionevole discriminazione nei confronti dell’Islam”⁸⁶ contribuisce la previsione di affidare a una *Commissione per l’Albo degli imam* (art. 7, secondo comma, lett. h, della proposta n. 2976) il rilascio dell’“attestato di idoneità” [a] esercitare la [relativa] funzione (...)”⁸⁷. Non si capisce sulla base di quali competenze

⁸⁴ 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 *AIC, Osservatorio Costituzionale* (www.osservatorioaic.it), fasc. 3/2016, pp. 6-8. Sull’argomento, diversi spunti di approfondimento sono contenuti in M. Parisi (a cura di), *Bilateralità pattizia e diritto comune dei culti. A proposito della sentenza n. 52/2016*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, *passim*.

⁸⁵ Sono noti agli esperti della materia le “forzature” (ex art. 95 Cost.) che i governi italiani hanno praticato al solo fine di mantenere operative corsie preferenziali a favore di alcune confessioni nel quadro della politica del fattore religioso in Italia. Nel caso dell’Islam, poi, l’allargamento della base dei criteri di preferenza in vista di forme strutturate di interlocuzione (ex art. 8, terzo comma, Cost.) risulta facilmente strumentalizzabile alla luce delle ripetute “emergenze” che ne accompagnano il tormentato processo di integrazione. Risulta, inoltre, “fuori luogo” la previsione in base alla quale “L’iscrizione [nell’Albo] [...] è subordinata al possesso dei seguenti requisiti: [...] conoscenza e condivisione dei diritti e dei doveri contenuti nella Carta dei valori della cittadinanza e dell’integrazione elaborata dalla Consulta per l’Islam italiano [...]” (art. 7, secondo comma, lett. g). Quel documento, avente il compito di portare a sintesi gli enunciati valoriali della Costituzione (e sui cui parte della dottrina ha formulato alcune condivisibili critiche) perseguiva in modo chiaro, nelle intenzioni dei proponenti, l’obiettivo di favorire l’integrazione dei musulmani italiani attraverso la mediazione di un lessico politico-giuridico finalizzato proprio a non prevedere il rilascio di “patenti” di affidabilità. Sul punto specifico vedi G. MACRÌ, *Islam, rappresentanza degli interessi religiosi e diritto comune europeo*, in V. Tozzi, G. Macrì (a cura di), *Europa e Islam. Ridiscutere i fondamenti della disciplina delle libertà religiose*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2009, p. 80 ss.

⁸⁶ Come giustamente sottolinea C. SBAILÒ, *Testo dell’audizione*, cit., p. 10.

⁸⁷ L’art. 9 della proposta n. 2976, stabilisce che: “1. Presso il Ministero dell’istruzione, dell’Università e della Ricerca è istituita la Commissione per l’Albo degli *imam* [...], competente per tutte le questioni concernenti la formazione e la tenuta dell’Albo. La Commissione collabora con le istituzioni e con le autorità accademiche delle maggiori Università dei Paesi arabi dell’area del mare Mediterraneo. 2. La commissione ha carattere interreligioso ed è composta da dieci membri nominati per metà dal ministro dell’interno e per metà dal Ministro dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca [...]. Il Ministro



questa Commissione procederebbe in materia di verifica delle prerogative per svolgere la funzione di *imam*. In Italia, come pure in altri paesi europei alle prese con la regolamentazione giuridica delle comunità islamiche, si è tentato, in passato, di dare vita a organismi aventi il compito di “favorire il dialogo istituzionale con le comunità musulmane d’Italia” (art. 1 Decreto Ministero dell’interno del 10 settembre 2005 istitutivo della Consulta per l’Islam italiano). Se dal punto di vista strettamente normativo nulla osta che sia il Ministro dell’interno - in quanto responsabile della politica in materia di “tutela dei diritti civili, ivi compresi quelli delle confessioni religiose, di cittadinanza, immigrazione e asilo” (art. 14, secondo comma, lett. d, D.L.vo n. 300 del 1999) - a farsi carico delle esigenze a carattere religioso che si manifestano nell’arena sociale, l’attuazione pratica di questo potere d’intervento ha registrato nel nostro paese modalità “selettive” degli interlocutori a carattere religioso chiamati a partecipare ai vari tavoli tecnici, che hanno finito col “premiare” alcuni soggetti e a discriminarne altri (quelli ritenuti più “difficili” a motivo della radicalità delle loro posizioni). È chiaro, perciò, che una previsione del genere (sebbene animata da buone intenzioni) può funzionare solo in presenza di una già raggiunta forma di istituzionalizzazione dell’Islam italiano (percorso ancora lungo) inserita all’interno della nuova “maglia democratica del potere” valorizzata dal sistema delle autonomie a cui spetta per primo rispondere ai bisogni delle persone e dei gruppi (art. 118, ultimo comma, Cost. e art. 42 D.L.vo n. 286 del 1998⁸⁸) sennò rischia di fare più danno che altro, in quanto si presta facilmente ad assecondare gli umori politici del momento, e quindi le soluzioni di maggiore praticabilità in ragione di obiettivi di parte contro l’interesse generale.

Meritevole poi di qualche notazione ulteriore risulta il contenuto di cui all’art. 10 della proposta n. 2976 dove si prevede –

“Per chi esercita la funzione di *imam* o funzioni analoghe, senza essere

dell’interno può disporre lo scioglimento della commissione in caso di impossibilità di funzionamento o per gravi mancanze nell’esercizio delle funzioni a essa attribuite. 3. La commissione ha il compito di: a) esaminare le domande di iscrizione all’Albo ed esprimere parere su di esse al Ministro dell’interno; b) promuovere iniziative atte a elevare la qualificazione e l’aggiornamento degli *imam* iscritti all’Albo e favorire il dialogo e la collaborazione con i responsabili delle moschee e con le comunità degli immigrati di religione musulmana”.

⁸⁸ D. DONATI, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie*, cit., pp. 192-196; A. POGGI, *I “soggetti” della sussidiarietà orizzontale*, in G. Cimbalo, J. Ignacio Alonso Pérez (a cura di), *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con enti confessionali*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 146 ss.



in possesso dei requisiti di cui alle lettere e), f), g) e h) del secondo comma dell'art. 78⁹, e per coloro che intendono esercitare le funzioni di *imam* [...] - [l'istituzione di] appositi corsi di formazione e di studio presso le facoltà di lettere e filosofia delle principali università presso cui esistano corsi di specializzazione in storia e civiltà orientali"⁹⁰.

Quello della formazione dei responsabili delle organizzazioni islamiche è un problema sentito non solo a livello nazionale ma anche europeo, dato che agli *imam* si guarda sempre con un occhio di particolare apprensione, specie in relazione al loro "ruolo di [soggetti mediatori] tra la comunità e la realtà sociale e civile circostante"⁹¹. Questo aspetto (la costruzione cioè di direttrici mediane tra mondi sempre meno lontani) deve essere, ovviamente, calato all'interno della complessa articolazione di cui sono portatrici tutte le organizzazioni cultural-religiose, *in primis* quella islamica, e richiede una buona dose di pragmatismo politico, oltre che di volenterosa immedesimazione con bacini di senso attraversate anch'esse da fratture e trasformazioni radicali che vanno studiate partendo da ciò che accade nei luoghi di provenienza delle diverse famiglie culturali, prima ancora che nei luoghi di approdo⁹².

La proposta di legge in oggetto rinvia alla legge 19 novembre 1990, n. 341 (*"Riforma degli ordinamenti didattici universitari"*) e precisamente all'art. 6, terzo comma (*"Formazione finalizzata e servizi didattici integrativi"*), dove però non si esplicita in maniera chiara una previsione tale da includere anche quanto auspicato nel testo sottoposto alla nostra analisi. Questo però non significa che lo stato non debba porsi la questione, sebbene all'interno

⁸⁹ E cioè: "sufficiente livello di istruzione, preparazione, competenza ed esperienza coerenti con il profilo da ricoprire [...]; conoscenza e condivisione dei principi ispiratori del processo di integrazione delle comunità di immigrati di fede musulmana nella comunità nazionale italiana; conoscenza e condivisione dei diritti e dei doveri contenuti nella carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione; attestato di idoneità rilasciato dalla Commissione per l'Albo degli *imam* [...]"

⁹⁰ Opportunamente C. SBAILÒ, *Testo dell'audizione*, cit., p. 10, rileva come: "non si comprende la ragione per cui il luogo deputato alla formazione degli *imam* sia stato individuato nelle Facoltà di Lettere e Filosofia e non anche in quelle di Giurisprudenza o di Scienze Politiche, vista la complessità e varietà delle funzioni esercitate dall'*imam*".

⁹¹ Così il punto 8 del "Patto nazionale per un Islam italiano", cit.

⁹² Sulla necessità di rovesciare il "piano di lettura" partendo dai contesti di provenienza di molte soggettività musulmane per arrivare poi ad analizzare la qualità delle risposte che i paesi di accoglienza propongono sotto diversi profili, rinvio a Y. BEN ACHOUR, *La tentazione democratica. Politica, religione e diritto nel mondo arabo*, Ombre Corte, Verona, 2010 (prefazione di O. Giolo), p. 175 ss.; D. BILOTTI, *Il diritto e il Corano. Brevi riflessioni a partire dalle letture*, Edizioni Erranti, Cosenza, 2016, p. 45 ss.; A. Fuccillo (ed.), *The Marrakech Declaration. A Bridge to Religious Freedom in Muslim Countries?*, ESI, Napoli, 2016.



di un quadro di regole (e prima ancora di un approccio culturale) assolutamente laico, a partire dalla previsione di eventuali forme di finanziamento, diretto o indiretto, dei centri di formazione, come avviene in alcuni paesi europei. Se ci muoviamo, come immagino si debba fare, all'interno di un approccio "separatista" (preferisco usare questa espressione perché l'accostamento di tipo europeista al tema può non essere ricompreso genericamente sotto l'etichetta dello "stato laico") è evidente che l'ordinamento giuridico non potrà mai arrogarsi il compito di «insegnare la "vera" religione islamica ai musulmani»⁹³. Lo scopo di un processo politico finalizzato all'integrazione deve essere quello dell'„educazione alla cittadinanza”⁹⁴ (tale da comprendere anche il "di più" che la religione può dare al "progresso spirituale della società": art. 4 Cost.)⁹⁵ indi per cui lo stato, attraverso forme di cooperazione tra le Università, i diversi attori istituzionali operanti nello spazio pubblico e le tante realtà associative di ispirazione musulmana (ma anche di altre tradizioni religiose), potrebbe attivare percorsi di educazione alle regole della convivenza democratica in un'ottica interculturale che preveda la partecipazione ampia di diverse soggettività interessate a elevare la qualità del processo di integrazione (avvocati, medici, mediatori, etc.).

Escluderei, dunque, la messa in campo di previsioni finalizzate alla attivazione nelle Università statali di corsi di "teologia islamica" diretti a rilasciare attestati di idoneità all'esercizio della funzione di *imam* nelle moschee italiane (art. 10, terzo comma); piuttosto si tratterebbe di operare in direzione della

*"informazione dei leaders religiosi di oggi", "permettendo loro di acquisire agevolmente quelle nozioni e quelle capacità che poi utilizzeranno non tanto per essere migliori nell'esercizio delle proprie funzioni spirituali quanto per compiere responsabilmente degli atti civilmente rilevanti e rappresentare più efficacemente gli interessi dei propri correligionari"*⁹⁶.

⁹³ S. FERRARI, *La formazione degli imam*, in Fondazione ISMU, *Quindicesimo Rapporto sulle migrazioni 2009*, Franco Angeli, Milano, 2009, *passim*.

⁹⁴ F. BOTTI, *La formazione dei ministri di culto di recente inserimento in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 25 del 2017, p. 6 ss.

⁹⁵ In realtà, tenuto conto del "tenore" complessivo della proposta di legge in oggetto, la sensazione che i "Corsi di formazione e di studio" (art. 10) siano finalizzati più a controllare (*rectius*: a sorvegliare) gli *imam* che a creare i presupposti per un inserimento omogeneo nel contesto sociale e civili italiano è forte. E questo si spiega anche alla luce del fatto che solo in relazione agli *imam* (e non agli altri *leaders* religiosi) si discute nel nostro paese della possibilità di prevedere corsi di formazione alla cittadinanza.

⁹⁶ N. FIORITA, D. MILANI, *Il personale religioso (ministri di culto)*, in V. Tozzi, G. Macrì,



È bene, perciò, che i poteri pubblici si limitino a creare le condizioni di massima idoneità affinché *tutte* le organizzazioni religiose possano liberamente far fruttare le proprie risorse umane e culturali in direzione della più ampia libertà e interazione all'interno dei contesti di (a volte sospettosa) accoglienza. Sbagliato sarebbe perseverare nella strategia del rinvio.

6 - Conclusioni

Al netto delle criticità evidenziate, si deve anche rilevare che le due proposte di legge in esame presentano il vantaggio di riproporre la non più procrastinabile questione della regolamentazione giuridica delle presenze islamiche in Italia. L'errore persistente, riscontrabile da diversi anni a questa parte, è stato quello di affrontare il tema dal punto di vista degli interessi delle organizzazioni - più che da quello della libertà delle persone (anche all'interno delle rispettive comunità di riferimento) - secondo un approccio "tradizionale": in pratica come se ci si trovasse a dover fare i conti con una realtà (l'Islam) da calare *per forza* nel modello istituzionale (la *confessione* religiosa) imbastito dai costituenti quando il referente era solo la Chiesa cattolica.

Molti hanno sottolineato che persistere lungo questa strada (quella di un processo che muove per sovrapposizioni meccaniche e che impedisce di uscire dal solco originario) è servito solo a rendere agevole il gioco di quanti (in ambito politico ma anche accademico) hanno avuto interesse a rimarcare una serie di aspetti di "evidente" irriducibilità dell'Islam rispetto al sistema interno di relazioni pattizie con le confessioni, di cui agli articoli 7, secondo comma, e 8, terzo comma, Cost., ignorando invece la dimensione delle libertà religiose nella sua più ampia considerazione costituzionale⁹⁷.

Sulla scorta di questa impostazione "minimalista" (a "imbuto"), non è da escludere che il "diritto all'intesa" possa anche non valere (almeno nel breve periodo) per tutti (Islam *in primis*) - specie se si insiste a porre in evidenza alcune questioni dirimenti come l'assenza, nel caso dell'Islam, di

M. Parisi (a cura di), *Proposta di riflessione*, cit., p. 247.

⁹⁷ Questo significa però *rileggere* il c.d. "progetto costituzionale di politica ecclesiastica" secondo un "ordine" normativo che prende avvio dagli articoli 2 e 19 Cost., passa attraverso l'art. 8, primo comma, (e secondo) e poi approda nell'ambito del "sottosistema" c.d. della bilateralità (artt. 7, secondo comma, e 8, terzo comma, Cost.). Sul punto V. TOZZI, *I principi generali della disciplina del fenomeno religioso*, in G. Macrì, M. Parisi, V. Tozzi, *Diritto civile e religioni*, cit., p. 47 ss.



una rappresentanza unitaria finalizzata all'avvio del negoziato col Governo - e quindi possa risultare agevole evidenziare che la soluzione meglio praticabile sarebbe quella di continuare a implementare (per necessità di "tutela dell'impianto democratico"!) l'articolazione "a piramide" dei culti sinora vigente nell'ordinamento italiano, con al vertice la Chiesa (col suo Concordato) e le confessioni che hanno stipulato intese (con relativo sistema di agevolazioni), e alla base i c.d. "culti ammessi" (legge n. 1159 del 1929), discriminati e costretti a muoversi all'interno di uno spazio di agibilità politica e giuridica che perpetua la teoria di derivazione fascista dei "diritti riflessi"⁹⁸.

Si tratta, a mio avviso, di una lettura miope, determinata da tutta una serie di questioni - alcune delle quali fatte emergere all'interno di questo lavoro - che attengono, in generale, all'assenza, nel nostro paese, di un dibattito politico sul fattore religioso da qui al futuro.

Fino a quando, perciò, la politica non intenderà affrontare seriamente (laicamente) il problema, le soluzioni avanzate saranno sempre dettate dal timore di perdere consenso⁹⁹.

La mia tesi è che l'incontro col "diverso da noi" passa (deve passare) attraverso la sperimentazione di nuove strade ermeneutiche¹⁰⁰ capaci di salvare il buono della tradizione pubblicistica italiana in materia di protezione della libertà religiosa (e relative dinamiche pattizie con le diverse sigle identificative sia della religiosità collettiva che delle altre forme di credenze), ma anche di fare tesoro delle novità scaturenti dal diritto comune europeo¹⁰¹. Questa seconda strada, ancora in corso di

⁹⁸ V. TOZZI, *Questioni semantiche e disegno costituzionale di disciplina del fenomeno religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., aprile 2008, pp. 4-5.

⁹⁹ L'anno appena trascorso però ha fatto emergere all'interno di contesti esterni al circuito della politica parlamentare spunti interessanti di approfondimento e proposta, ispirati, secondo certa dottrina, da una laicità più "matura", sorretta, inoltre, dal convincente approccio di "non farsi condizionare dalla praticabilità delle soluzioni proposte, nella convinzione che questo [sia] un problema di competenze delle forze politiche che se ne vorranno fare carico" (V. Tozzi). Il riferimento va al dibattito sulla proposta di legge recante "*Norme in materia di libertà di coscienza e di religione*", presentata dalla Fondazione ASTRID insieme a studiosi di diritto ecclesiastico e discussa in occasione di un seminario svoltosi a Roma il 6 aprile 2017. È intenzione dello scrivente affrontare questo specifico argomento in futuro, consapevole che si tratta di una occasione non più rinviabile.

¹⁰⁰ G. ANELLO, *Organizzazione confessionale, culture e Costituzione. Interpretazione dell'art. 8 cpv. cost.*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007, p. 158 ss.

¹⁰¹ È l'approccio suggerito da ultimo da G. MACRÌ, *L'Europa fra le Corti. Diritti fondamentali e questione islamica*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2017, p. 113 ss., e *ivi* altri riferimenti bibliografici. Penso anche ai lavori (mi sia consentito il termine) "pionieristici"



perfezionamento - fortemente dipendente dalla "tenuta" dell'Europa come progetto politico unitario - può fungere da timone per intraprendere una rotta avente come approdo il disegno di uno spazio giuridico in grado di assegnare a tutte le formazioni sociali a carattere religioso e non la stessa considerazione - sotto il profilo delle libertà, delle garanzie e della soddisfazione dei bisogni - e nello stesso tempo gli spazi giusti di salvaguardia del proprio profilo identitario tramite specifiche discipline di natura bilaterale. Purché sia, però, una bilateralità "matura" (cioè armonica con l'impianto generale dei rapporti sociali disegnato nella Costituzione), la quale non potrà che fare solo del bene alle "nuove frontiere" del diritto ecclesiastico italiano, specie al suo profilo libertario ed egualitario ("*legislatio libertatis*"¹⁰²), aiutandolo a trovare (forse anche a "recuperare") punti di riferimento utili a rimuovere incrostazioni dogmatiche (di natura ideologica) risalenti a stagioni passate¹⁰³.

Quanto detto, allora, sconfessa (quasi) *in toto* la portata politico-giuridica delle proposte di legge esaminate, innanzitutto perché elaborate con lo sguardo rivolto al passato - dunque timorose di confrontarsi con la realtà che cambia¹⁰⁴ - e poi perché congegnate per ridurre, anziché ampliare, gli spazi di libertà. La caratteristica del costituzionalismo contemporaneo è quella di non pensare più i diritti fondamentali come strumenti esclusivamente difensivi.

di **M. VENTURA**, *La laicità dell'Unione europea. Diritti, mercato, religione*, Giappichelli, Torino, 2001; **ID.**, *Conclusioni. La virtù della giurisdizione europea sui conflitti religiosi*, in R. Mazzola (a cura di), *Diritto e religione in Europa. Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa*, il Mulino, Bologna, 2012, p. 333 ss.; **A. FERRARI**, *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Carocci, Roma, 2012, *passim*; **P. CAVANA**, *Libertà religiosa e proposte di riforma della legislazione ecclesiastica in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 41 del 2017, p. 3 ss.

¹⁰² **E. VITALI**, *Legislatio libertatis e prospettive sociologiche nella recente dottrina ecclesiasticistica*, in **ID.**, *Scritti di diritto ecclesiastico e canonico*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 3 ss.

¹⁰³ **G. CASUSCELLI**, *Le attuali prospettive del diritto ecclesiastico italiano*, in OLIR (www.olir.it), aprile 2005, *passim*.

¹⁰⁴ **N. COLAIANNI**, *L'Europa e i migranti: per una dignitosa libertà (non solo religiosa)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 40 del 2017, p. 13 ss.