



Nicola Colaianni

(ordinario di Diritto ecclesiastico nella Facoltà di Giurisprudenza
dell'Università degli Studi di Bari)

**Alla ricerca di una politica del diritto sui rapporti con l'Islam
(Carta dei valori e Dichiarazione di intenti) ***

SOMMARIO: 1. Inizio dei rapporti tra Stato e Islam italiano – 2. Costituzione e Carta dei valori – 3. Carta dei valori e dichiarazione di intenti – 4. Dichiarazione di intenti e intese (nonché legge sulla libertà di religione).

1 - Inizio dei rapporti tra Stato e Islam italiano

La “dichiarazione di intenti per una federazione dell'Islam italiano”, sottoscritta nel marzo 2008 da esponenti di organizzazioni islamiche operanti nel nostro Paese, segna il traguardo della politica del governo di centro-sinistra nei confronti dell'arcipelago musulmano esistente nel nostro paese. Il punto di partenza era stata la “carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione”, che, elaborata dal Comitato scientifico insediato dal nuovo ministro, Amato, si configura - aveva chiarito il presidente del nuovo organismo -, non soltanto come un atto di indirizzo della politica governativa in materia ma anche come una proposta politica alla cui “attuazione e diffusione sono chiamate a partecipare le rispettive comunità che aderiscano alla Carta medesima”¹. La Carta si rivolge, quindi, a tutte le comunità di immigrati, qual che ne sia la provenienza, ma, anche per l'evidente mira che essa ha verso le comunità islamiche, al momento la prima adesione è fornita da sette di queste comunità.

L'iniziativa di inquadrare la questione dell'Islam in Italia nel contesto dell'intero mondo dell'immigrazione è nata sulle ceneri della Consulta per l'Islam, un organismo destinato solo a dare pareri al Ministro, che infatti lo presiedeva e fissava l'ordine del giorno dei

* Riscrittura, aggiornata con qualche nota, degli appunti di un intervento svolto al convegno al Convegno su *Identità religiosa e integrazione dei Musulmani in Italia e in Europa*, omaggio alla memoria di Francesco Castro (Roma, 22 maggio 2008), destinato alla pubblicazione negli Atti.

¹ C. CARDIA, *Introduzione alla Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione*, che qui si cita da un opuscolo a cura del Ministero dell'interno, s.i.d., p. 8.



lavori, e tuttavia rivelatosi tanto più litigioso al suo interno in quanto privo di reale rappresentatività dell'Islam italiano. I "rappresentanti" delle comunità islamiche, infatti, erano stati nominati *ad libitum* del ministro e, in quanto partecipi di un organo consultivo ministeriale, acquisivano uno status di consulenti del governo piuttosto che di suoi interlocutori ai fini dell'intesa. Un abbandono del modello costituzionale previsto dall'art. 8 della Costituzione, per cui essi da controparti del Governo ai fini dell'intesa nella Consulta ne divenivano fiancheggiatori.

Il prevedibile fallimento di un simile modo unilaterale di impostare la politica di integrazione ha indotto a tornare a considerare le comunità islamiche per quelle che, rispetto al Governo del paese in materia di politiche dell'immigrazione, realmente sono: delle parti sociali, con cui negoziare l'amministrazione e la stessa legislazione. Al modulo unilaterale utilizzato dal governo di centrodestra quello di centrosinistra ha sostituito (meglio, è ritornato a) quello convenzionale.

Sotto questo profilo la Carta ha il valore di una proposta di contratto per adesione, rispetto alla quale l'autonomia confessionale, o comunque contrattuale delle comunità, si risolve esclusivamente nella libertà di concludere o di non concludere alle condizioni date. Di conseguenza la "dichiarazione di intenti" rappresenta una sorta di accettazione della proposta da parte dei sette firmatari. Hanno così inizio formalmente i rapporti tra Stato e Islam italiano: principalmente sul piano politico ma non senza riflessi giuridici in senso lato, nella misura in cui la Carta dei valori si pone come "fattore di verifica e di demarcazione nell'Islam in Italia"² tra le comunità che vi aderiscono e quelle (la maggior parte) che rimangono sulle proprie posizioni, lontane o ambigue.

Il modulo convenzionale prescelto, evidentemente, non è però quello previsto costituzionalmente per le confessioni religiose: segno che persiste, nonostante il mutamento di governo, la considerazione dell'Islam in Italia come fenomeno non solo religioso, ma prima di tutto sociale e politico: ponente, cioè, problemi di lealtà verso i principi costituzionali ed i valori europei ed occidentali, la cui risoluzione positiva da parte delle comunità non può che precedere quelli attinenti all'esercizio della libertà religiosa. Persiste, insomma, pur nel mutato quadro politico, la visione dell'Islam in Italia come un problema di politiche migratorie e, in particolare, di ordine pubblico, prima che di

² Consiglio scientifico per l'attuazione e la diffusione della Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione, *Relazione sull'Islam in Italia*, a cura di C. CARDIA, F. TESTA, M.P. PAPA, che qui si cita da un opuscolo a cura del Ministero dell'interno, 2008, p. 31.



libertà religiosa, secondo una diffusa tendenza a ricondurre ad unità i musulmani presenti in Italia, traducendo la loro comune adesione all'Islam in un fatto in larga misura etnico³: accanto ai marocchini, ai senegalesi, ai mauriziani, ecc. ci sono i musulmani, e comunque l'Islam è considerato come il *genus* nel quale ricomprendere omogeneamente tutte quelle nazionalità.

Se si esclude ogni forma di cooptazione in organismi creati unilateralmente dal Governo, d'altro canto l'adesione alla Carta dei valori sembra divenire la condizione necessaria per avviare trattative di intesa con le comunità religiose islamiche ex art. 8 Cost. Questa norma, avvolta nella nebbia lungo la rotta pretercostituzionale⁴ intrapresa dal governo di centro-destra con l'istituzione, appunto, della Consulta, non è invece fuori dall'orizzonte della Carta dei valori, siccome intesa a favorire "l'apertura di nuovi percorsi (...) non (...) escluso" quello "di un'intesa ai sensi dell'articolo 8 della Costituzione con le rappresentanze religiose musulmane"⁵. Viene ripresa, quindi, la prospettiva dell'intesa ma ponendola sullo sfondo, come obiettivo finale subordinato al raggiungimento di una previa intesa politica risultante dall'accettazione da parte delle comunità immigrate dei valori della cittadinanza e dell'integrazione, come esplicitati nella Carta suddetta.

2 - Costituzione e Carta dei valori

Evidente è il tentativo del governo di centro-sinistra, in questo che è stato il suo ultimo atto politico in materia prima del passaggio delle consegne al centro-destra vincitore delle elezioni, di riguadagnare in qualche modo il terreno costituzionale ma esso, nondimeno, s'è prestato e si presta a più di una critica proprio sul piano del rigore costituzionale. L'esigenza di tenere diritta la barra della Costituzione come legge superiore è particolarmente avvertita in una fase politica in cui essa è particolarmente sotto attacco e non passa giorno in cui non si proclama la necessità di cambiarla o non la si sottopone, puramente e semplicemente, ad una revisione strisciante pretermettendola nella

³ Tendenza comune al mondo occidentale, come rileva **O. ROY**, *Global Muslim. Le radici occidentali del nuovo Islam*, Milano, Feltrinelli, 2003, p. 52

⁴ Rinvio per più ampie considerazioni critiche a **N. COLAIANNI**, *La consulta per l'islam italiano: un caso di revisione strisciante della costituzione*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 2006, pp. 251 ss.

⁵ Così il ministro **G. AMATO**, *Prefazione alla Carta dei valori*, cit., p. 3. Ancor più esplicitamente e rigorosamente il Consiglio scientifico, *Relazione*, cit., p. 5.



regolazione di una serie di rapporti sul presupposto della sua pretesa inadeguatezza ai nuovi problemi e alle nuove emergenze: tra le quali la massiccia presenza in Italia e nell'occidente di cittadini islamici.

Nei cui confronti appare revocabile in questione una sorta di teoria del "doppio gradino", per cui è necessaria l'adesione alla "carta dei valori" per godere della possibilità di avviare trattative d'intesa. La presupposizione è che per le diffuse diffidenze di vari settori sociali nei confronti del mondo musulmano" puntare direttamente alla stipulazione di un'intesa con l'Islam sarebbe impossibile e provocherebbe aspre polemiche"⁶.

Or non è dubbio che un'intesa con organizzazioni musulmane incontra molti ostacoli, provenienti non solo da alcune parti politiche ma anche, e – occorre riconoscere - in non trascurabile quota, anche da parte confessionale⁷. Ma ciò non può portare alla realizzazione di un procedimento aggravato per l'intesa con queste comunità se non al costo di ridurre il terzo comma (e, come dopo si vedrà, anche del secondo comma) dell'art. 8 ad un ordinamento settoriale delle confessioni appartenenti al ceppo ebraico-cristiano o, comunque, non considerate pericolose per l'ordine pubblico, specialmente ideale (come, per fare l'esempio di confessioni con cui il governo di centro-sinistra ha stipulato intese, induisti e buddhisti).

Ciò che è pregiudiziale ad ogni trattativa con le confessioni religiose – tradizionali o nuove, "facili" o "difficili" – è l'adesione alla Costituzione e al suo principio supremo di laicità, fermo il loro diritto al dissenso nei confronti di leggi o provvedimenti delle autorità pubbliche. Sotto questo profilo nessuna religione si presenta "facile": basta pensare alla ferma opposizione che, attraverso sue componenti o associazioni ad essa appartenenti, la più antica confessione convenzionata con lo Stato, quella cattolica, sta svolgendo da qualche tempo a questa parte addirittura ad una sentenza della Corte suprema, che fissa le condizioni e i limiti di ogni trattamento sanitario nell'osservanza dell'art. 32 della Costituzione⁸.

⁶ Consiglio scientifico, *Relazione*, cit., p. 55.

⁷ Cfr. per un'ampia panoramica i contributi di AA. VV. nei volumi *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche*, a cura di S. FERRARI, Bologna, il Mulino, 2000, e *Islam in Europa / Islam in Italia. Tra diritto e società*, a cura di A. FERRARI, Bologna, il Mulino, 2008

⁸ Cass. 16 ottobre 2007, n. 21748, immediatamente criticata dal quotidiano della S. Sede *Dalla Cassazione una sentenza orientata al relativismo*, in *L'osservatore romano*, 20 ottobre 2007. La consecutiva sentenza di App. Milano 25 giugno 2008, divenuta definitiva con Cass. 11 novembre 2008, n. 27145 (nel frattempo Corte cost. 8 ottobre 2008, n. 334, aveva dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzione promosso dal Parlamento italiano), è divenuta oggetto di ricorso dinanzi alla Corte europea dei



Per quanto ancor meno “facile” si presenti l’Islam, non è necessario munirsi di una Carta apposita per andare all’incontro con i nuovi arrivati sulla penisola, naturale essendo, piuttosto, che lo Stato esponga loro la Carta costituzionale come Mosè agli ebrei le tavole della Legge. Invece, la Costituzione *sine glossa* – ed il fatto, per quanto ormai, ricorrente non cessa di destare stupore – è stata ritenuta insufficiente per la sua genericità e astrattezza. Infatti, è stata concretizzata al fine di dare all’adesione alla Costituzione “un significato meno rituale e più pregnante di quello che può venire dalla conoscenza del suo testo”, sicché “le formule sintetiche della Costituzione sono state disarticolate e riferite concretamente alle situazioni in cui si trovano gli italiani e gli immigrati quando si incontrano”⁹.

Si potrebbe allora osservare che, visti i pregiudizi e le incomprensioni della Costituzione manifestati da notevoli parti politiche e da numerosi settori della popolazione sul tema dell’integrazione dei cittadini immigrati, la proposta di adesione alla Carta andrebbe rivolta anche agli italiani. Le formule sintetiche – ma anche perciò ricche e lungimiranti, tanto da abbracciare adeguatamente la novità dei casi attuali - della Costituzione andrebbero svolte e sviluppate nelle loro implicazioni ad uso anche dei cittadini italiani: per fare un esempio, le implicazioni del diritto di libertà religiosa in tema di libertà di edificare luoghi di culto andrebbero spiegate a quei parlamentari leghisti che non desistono dal presentare proposte di leggi tendenti ad ostacolare tale diritto con la fissazione di una serie di condizioni di impossibile adempimento da parte dei musulmani¹⁰.

Ma, a parte l’aspetto della coerenza che indurrebbe a sventagliare la Carta ad angolo giro e non in una sola direzione, ciò che fa problema è il valore giuridico della Carta. Se si trattasse, invero, di un commento tra i tanti possibili, autorevole per la provenienza ma di valenza meramente informativa, si potrebbe mantenere invero la discussione sul piano della semplice opportunità. Che però presuppone una irrilevanza giuridica: conclusione alla quale arrivano in fondo, implicitamente e paradossalmente, i sostenitori della percorribilità, tutta politica, della via inaugurata dalla Carta. Se si vuol prenderla sul serio, invece, bisogna considerare che essa aspira ad avere una valenza

diritti umani, che ne ha dichiarato l’inammissibilità con decisione 22 dicembre 2008. A promuovere il ricorso erano state associazioni (terze rispetto alle parti in causa della sentenza impugnata) anche di matrice cattolica.

⁹ G. AMATO, *Prefazione alla Carta dei valori*, cit., p. 2.

¹⁰ È la proposta A.C. 4858 del 26 marzo 2004 Gibelli e altri, ripresentata nell’attuale legislatura (A.C. 1246).



giuridica, sia pure in senso lato, tanto per la pubblica amministrazione quanto per i cittadini (immigrati): quanto meno, s'è argomentato, dovrebbe avere il valore di una "carta dei servizi", sia pure di problematica azionabilità.

Una volta riconosciuto però il carattere giuridico della Carta non si può trascurare il rischio insito nella sua ambigua collocazione tra le fonti del diritto, a fianco della Costituzione, di cui costituirebbe non semplicemente una traduzione in lingua corrente ma una esplicazione spesso integrativa. Non si tratta di sostenere un'improbabile esaustività della Costituzione ora che l'integrazione fra ordinamenti è ormai formalmente acquisita anche a livello europeo e la stessa Corte costituzionale più non ricusa di relazionarsi con la Corte di giustizia europea¹¹. Ed è del tutto evidente l'importanza che anche ai fini interpretativi della nostra Costituzione assumono le carte e le convenzioni internazionali sui diritti umani, civili e sociali, di cui nessuno disconosce l'utilità e, prima ancora, la legittimità¹².

La critica, invero, è rivolta alla gerarchia delle fonti interne, in cui la giustapposizione della Carta alla Costituzione rischia di minare alla base il valore di questa come legge superiore: sia facendole perdere qualche pezzo durante il trasloco dalla carta costituzionale alla carta dei valori sia circoscrivendone i principi – che non hanno ordinariamente fattispecie e perciò sono idonei ad includere le tante nuove fattispecie emergenti nella realtà sociale – a fattispecie determinate, così trasformandoli in regole del caso concreto e, reciprocamente, elevando queste a principi¹³.

Rimarcare questo uso "disinvolto"¹⁴ degli atti normativi non significa essere ingenerosi o pregiudiziali¹⁵: s'è, invero, senza meno riconosciuto il merito della Carta, destinata a tutti i cittadini immigrati senza distinzione di religione, nell'aver indicato decisamente – superando le opposte e inconcludenti visioni dell'Islam come problema

¹¹ Corte cost. 13 febbraio 2008, n. 103.

¹² Secondo il retropensiero che attribuisce ai critici **C. CARDIA**, *Carta dei valori e multiculturalità alla prova della Costituzione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), dicembre 2008, p. 4.

¹³ Rinvio per più ampie considerazioni a **N. COLAIANNI**, *Una carta post-costituzionale (A proposito di una recente iniziativa in tema di "integrazione")*, in *Questione giustizia*, 2007, pp. 637 ss.

¹⁴ **G. VERDE**, *La Carta dei valori nel sistema delle fonti*, relazione al convegno di Gallipoli, 29 febbraio – 1 marzo 2008, che parla anche di "smarrimento della corrispondenza tra forma degli atti e natura degli interessi".

¹⁵ Tali sono apparsi i rilievi critici a **M.C. FOLLIERO**, *Libertà religiosa e società multiculturali: la risposta italiana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), giugno 2008, p. 9.



o come risorsa¹⁶ - il punto di approdo del cammino della convivenza: la cultura del rispetto delle diversità tanto quanto delle regole. Ma significa che questo risultato non può essere conseguito con il sacrificio della distinzione tra principi e regole, cioè tra Costituzione e legge.

3 - Carta dei valori e dichiarazione di intenti

Ma, puntando alla sostanza e in fondo relegando nell'insignificante formalismo anche le forme costituzionali, è sull'efficacia pratica del complesso carta dei valori – dichiarazione di intenti, sulla sua concreta attitudine a conseguire l'obiettivo della "regolarizzazione dell'Islam"¹⁷, che si insiste. Il secondo gradino, quello dell'intesa, è, appunto, secondario: è al primo gradino, quello dei soggetti e dell'oggetto del compromesso raggiunto con la dichiarazione di intenti, che bisognerebbe principalmente e fattivamente indirizzare l'esame.

A differenza della Consulta, che inseguiva l'improbabile scopo di chiamare a raccolta esponenti ritenuti rappresentativi tendenzialmente di tutte le comunità islamiche, la carta dei valori sconta, giustamente, che tali comunità siano divise tra loro ed incapaci, al momento e almeno a breve e medio termine, di condividere gli stessi valori nei rapporti con lo Stato e di esprimere una rappresentanza unitaria. Non solo l'esperienza di altri paesi europei dimostra che le divisioni tra le comunità islamiche sono profonde e persistenti, ma la storia stessa di questa religione dimostra che l'unità tra i musulmani delle stesse nazioni in cui l'Islam è religione ufficiale è puramente spirituale. La Carta dei valori nasce allora con l'idea di spingere le comunità islamiche che vi aderiscono a federarsi tra loro: sia pure non unitariamente – il che sarebbe illusorio – ma comunque in un "soggetto federativo omogeneo, moderno e laico", che potrebbe fungere da polo di attrazione e potrebbe intercettare e favorire altre adesioni, riducendo lo spazio ad associazioni che fanno dell'ambiguità il loro carattere distintivo"¹⁸.

Una federazione, per dir così, parziale è dunque l'obiettivo modesto della Carta, che ben conosce il fallimento di federazioni totali in altri paesi europei. Il risultato non è stato raggiunto ma la dichiarazione di intenti ne è indubbiamente un germe. Invero, i suoi

¹⁶ V. per una puntuale articolazione di queste contrapposte visioni nella nostra società R. GUOLO, *Xenofobi e xenofili. Gli italiani e l'islam*, Roma-Bari, Laterza, 2003, *passim*.

¹⁷ Consiglio scientifico, *Relazione cit.*, p. 33, 56 s.

¹⁸ Consiglio scientifico, *Relazione cit.*, p. 37.



firmatari rappresentano, come essi stessi dicono di sé, un'aggregazione islamica "moderata e pluralista"¹⁹. E, se il primo aggettivo è generico ed equivoco e insomma, riferito ai musulmani, "di per sé, non significa niente"²⁰, il secondo appare invece di grande importanza.

Infatti, affermarsi come aggregazione pluralista significa per un verso dare atto della reciproca diversità dei firmatari, espressiva del resto della pluralità e della molteplicità del mondo musulmano, e per altro verso dichiarare l'adesione del principio pluralistico come nota fondamentale del regime democratico europeo e di quello italiano in particolare. Sotto questo profilo si rimane impressionati dall'accettazione, espressa senza condizioni nella dichiarazione di intenti, del principio di laicità e dalla mancanza di ogni riferimento alla *Shari'a*: cioè dal superamento di quel conflitto di lealtà tra Stato e *Umma*, che solo può fare dell'Islam una religione europea garantita proprio dalla laicità e dal pluralismo della nostra Unione.

Se le cose stessero effettivamente così, i musulmani costituirebbero, nei rapporti con lo Stato, una confessione come un'altra e non vi sarebbe problema alcuno ad attingere il secondo gradino, quello dell'intesa. E la Carta dei valori avrebbe il merito, politico, di aver inserito un cuneo all'interno dell'Islam italiano, staccandone una parte e facendone un interlocutore affidabile, pronto anche al convenzionamento con lo stato attraverso un'intesa. Ma la realtà, se non un'altra, è certamente più complessa, come dimostra la diffidenza diffusa in ambienti musulmani verso chi, come Tariq Ramadan, s'è analogamente dichiarato amante della laicità dello Stato e di una *Shari'a* intesa non come un *corpus* di leggi islamiche chiuse bensì, genericamente, solo come la "via della fedeltà agli obiettivi dell'Islam" (giustizia, eguaglianza, dignità umana, ecc.)²¹: "egli dice – è stato osservato su un sito musulmano – ai *kuffar* quel che vogliono sentire perché ricorre alla *tawriya* [dissimulazione]"²².

Non v'è motivo di nutrire analoga diffidenza nei confronti dei firmatari della dichiarazione di intenti ma, a dimostrazione del carattere variegato anche del mondo islamico italiano, sta il fatto che lo straordinario risultato conseguito dalla Carta, cioè la dichiarazione di intenti, è stato condiviso solo da sette esponenti di altrettante

¹⁹ Dichiarazione di intenti per una federazione dell'Islam italiano, in appendice a Consiglio scientifico, *Relazione cit.*, p. 66.

²⁰ T. RAMADAN, *Islam e libertà*, Torino, Einaudi, 2008, p. 77.

²¹ T. RAMADAN, *Essere musulmano europeo: studio sulle fonti islamiche alla luce del contesto europeo*, Troina, Città aperta, 2002, *passim*.

²² Si tratta del sito *forum_islami.com*, citato da G. KEPPEL, *Fitna. Guerra nel cuore dell'Islam*, Roma-Bari, Laterza, 2004, p. 266.



organizzazioni islamiche e comunque non dall'Ucoii, che sostiene di rappresentare la maggior parte delle moschee italiane. Naturalmente, si può ben polemicamente sostenere da parte dei firmatari che si tratta di una "rappresentatività che nessuno può controllare"²³, ma rimane il problema di una porzione comunque ampia, e verosimilmente maggioritaria, di musulmani immigrati, per i quali il conflitto di lealtà non è ancora risolto e l'identità non è pacificata.

Per questi musulmani renitenti la dichiarazione di intenti, piuttosto che uno stimolo alla rimediazione delle proprie posizioni, potrebbe costituire un idolo polemico per la sua capacità di rappresentare la cartina di tornasole del musulmano buono o cattivo, partendo dalla presupposizione che, "se non lo si prova "buono", ogni musulmano viene considerato "cattivo" fino a dimostrazione del contrario"²⁴. La sottoscrizione di una carta così *liberal* è per l'opinione pubblica comune prova di bontà: quelli che la sottoscrivono sono i musulmani buoni mentre tutti gli altri sono i cattivi. Il contrario, naturalmente, è per i musulmani raccolti in organizzazioni che non hanno sottoscritto la carta: perciò appunto loro sono i musulmani buoni, fedeli, mentre i sottoscrittori sono i cattivi al limite dell'apostasia perché accettano il "sostegno dello Stato" per l'elaborazione dello statuto della costituenda federazione, "per la formazione degli imam e per la gestione delle moschee"²⁵.

Questi, in effetti, sono punti critici anche dal punto di vista dello stato costituzionale di diritto. Il documento, infatti, ammette che le moschee sono "spesso allocate in luoghi poveri e non adeguati e gestite con modalità non trasparenti" mentre gli imam sono "scelti a volte senza i requisiti necessari per svolgere le proprie funzioni in una società laica e pluralista come quella italiana". È la prima volta, credo, che un tale riconoscimento, ordinariamente alla base delle politiche securitarie e cautelative proposte dal centro-destra, proviene da parte musulmana e converge con quello del governo.

Dalla relazione della Commissione scientifica si apprende che il lavoro comune è andato molto avanti: infatti, "sono stati anche elaborati (ma non discussi) i documenti su regolazione delle Moschee e sulla condizione dell'imam, nonché su possibili istituti di formazione e abilitazione di imam"²⁶. La strada è la stessa che si è cercato di seguire in Francia: ma senza successo, visti "l'insufficienza e anche il fallimento

²³ Così la *Dichiarazione*, cit., p. 65.

²⁴ M. MAMDANI, *Musulmani buoni e cattivi. La guerra fredda e le origini del terrorismo*, Roma-Bari, Laterza, 2005, p. 17.

²⁵ *Dichiarazione*, cit., p. 67.

²⁶ Consiglio scientifico, *Relazione*, cit., p. 44.



dei tentativi volti ad assicurare la formazione degli imam²⁷. In realtà, c'è un ostacolo di fondo alla riuscita di questi tentativi di inframmettenza statualistica, pur quando tollerati o addirittura sollecitati da parte delle organizzazioni confessionali: e cioè che così si avrebbe un'istituzionalizzazione di moschee ed imam, che allo Stato è molto funzionale ma che all'islam – almeno quello sunnita – non è familiare perché “la moschea come luogo di culto e l'imam come ministro del culto non sono di competenza di nessuno, salvo che della comunità che ne è interessata”²⁸.

Ma, a parte l'efficacia, è prima di tutto la correttezza costituzionale di tali tentativi che va revocata in questione. L'ideologia dell'eccezionalismo musulmano non giustifica una regolazione, partecipata dallo Stato, delle attività di culto nei luoghi di culto ed una formazione degli imam, per quanto sollecitata e comunque accettata dalle stesse parti confessionali. Quali reazioni susciterebbe un'analogia richiesta o anche disponibilità manifestata dallo Stato nei confronti, non si dice della chiesa cattolica o di confessioni con cui esso risulti già convenzionato, ma con confessioni come la chiesa dei mormoni o il buddhismo o l'induismo, i cui “ministri di culto” – missionari e presidenti di palo, maestri di dharma, swami e pandit - spesso sono stranieri provenienti dal lontano Oriente o d'oltreoceano e nulla sanno della storia del nostro Paese né possiedono titoli che attestino il loro curriculum di studi²⁹?

Ma il punto di maggior e più evidente frizione con la Costituzione è sicuramente costituito dall'“aiuto nello stendere lo Statuto, o altri documenti simili (Regolamenti, documenti su imam, moschee, ecc.)”³⁰, che la Relazione individua come elemento concreto di incoraggiamento alla progettazione di una federazione dell'Islam italiano. Francamente, non si vede in che forme e con quali contenuti si possa esplicitare questo aiuto in un atto che l'art. 8 cpv. cost. riserva³¹ esclusivamente alla Confessione: e necessariamente perché lo statuto rappresenta quanto di più intimo possiede un'associazione e il

²⁷ **B. BASDEVANT GAUDEMET**, *Moschee e formazione degli imam in Francia*, in *Islam in Europa / Islam in Italia*, cit., p. 246.

²⁸ **P. BRANCA**, *Quali imam per quale islam?*, in *Islam in Europa / Islam in Italia*, cit., p. 231.

²⁹ Cfr. invece i titoli di studio e le materie d'insegnamento abbozzati nei documenti cui accenna il Consiglio scientifico, *Relazione*, cit., p. 42.

³⁰ Consiglio scientifico, *Relazione*, cit., p. 59.

³¹ Perciò parlano di “riserva di statuto” **S. BERLINGÒ**, *Fonti del diritto ecclesiastico*, voce del *Digesto disc. pubbl.*, VI, 1991, pp. 462 ss., o di “statuti emanati nell'assoluta indipendenza, costituzionalmente garantita, di ogni confessione” **G. CASUSCELLI**, *La rappresentanza e l'intesa*, in *Islam in Europa / Islam in Italia*, cit., p. 309.



riconoscimento della sua più completa autonomia – salvi i limiti dell'ordinamento giuridico, che incontrano le sole norme di organizzazione – integra la garanzia della diversità confessionale in omaggio al principio di separazione e di divergenza degli ordini distinti.

Il divieto di uniformazione o di unione tra questi ordini, che attiene al piano del risultato o della disciplina sostanziale dei rapporti, implica anche quello di previa collaborazione istituzionale sul piano procedimentale. Può mai il Ministero dell'interno fungere da "esperto" di una minoranza etnica o religiosa addirittura nel momento in cui questa deve definire i propri *interna corporis*?

Per vero nella Relazione si dà atto che l'imposizione di una struttura rappresentativa, oltre che inefficace come dimostrano gli esempi belga e francese, è impedita dalla nostra Costituzione, "che riconosce il diritto delle confessioni di organizzarsi secondo propri Statuti". Il pericolo non solo del leghista "decreto legislativo recante i requisiti generali degli statuti"³² ma anche di un "giurisdizionalismo soft" dovrebbe a questo punto essere lontano. Ma allora non si capisce, si ripete, in che misura e in quale campo dovrebbe realizzarsi l'intervento favoritivo o di stimolo dello Stato, in considerazione anche del fatto che le comunità islamiche non sono all'anno zero ma molte di esse si sono organizzate e federate utilizzando la varietà delle forme giuridiche, oltre quella dell'ente di culto prevista dalla legge n. 1159/1929, messe a disposizione dal nostro ordinamento³³.

4 - Dichiarazione di intenti e intese (nonché legge sulla libertà di religione)

Consulta per l'Islam e Carta dei valori, con annessa dichiarazione di intenti, sono espressioni compiute, ancorché suscettibili ovviamente di sviluppo, delle due politiche del diritto nei confronti dell'Islam italiano attuate rispettivamente dal governo di centrodestra e dal governo di centrosinistra. Poiché si tratta di espressioni anche contestuali (succedutesi a distanza di pochi mesi l'una dall'altra) e quindi aventi di fronte gli stessi problemi, esse ben si prestano ad essere oggetto di una valutazione comparativa.

³² Previsto nell'art. 4, co. 2, della p.d.l. Gibelli, cit.

³³ Rinvio per brevità a N. COLAIANNI, *L'ente di culto e gli statuti nell'Islam*, in *Islam in Europa / Islam in Italia*, cit., p. 262 ss.



Si tratta di due politiche divergenti ma con un tratto comune, quello iniziale. Il punto di partenza, invero, è lo stesso: l'Islam non è solo una religione ma un fenomeno complesso, religioso, culturale e politico allo stesso tempo. Ne consegue una dissolvenza dello strumento costituzionale dell'intesa, che, siccome riguardante l'esercizio della sola libertà religiosa e comunque i rapporti con le confessioni religiose e non con comunità etniche o culturali, pur se anche religiose, o si intravede in lontananza come evento futuro e incerto (centrosinistra) o scompare del tutto dall'orizzonte (centrodestra).

Disincanto da una parte e diffidenza dall'altra. Sono gli stessi sentimenti politici manifestatisi verso l'istituto dell'intesa lungo i tre ultimi lustri: infatti, nuove intese sono state stipulate solo dai governi di centrosinistra (nel 2000 con il governo D'Alema e nel 2007 con il governo Prodi) ma in nessun caso hanno ricevuto l'approvazione del Parlamento, dove hanno incontrato un'opposizione trasversale nella stessa maggioranza governativa. Se si considera che le ultime intese approvate con legge risalgono alla fine del 1995 e che i governi di centrodestra non ne hanno mai stipulato alcuna, si può fondatamente prevedere che anche nella legislatura appena iniziata non ci sarà spazio per intese.

Insomma, la stagione delle intese sembra davvero finita: per tutte le confessioni e, a maggior ragione per quel che s'è detto, per l'Islam. Su questa base l'ala xenofoba del centrodestra rappresentata dalla Lega propone da tempo una legislazione unilaterale discriminatoria, che – come s'è visto per gli edifici di culto – individua nell'Islam italiano e nei suoi luoghi di aggregazione un problema esclusivamente di ordine pubblico. Questa proposta politica, ascrivibile al modello dell'assimilazionismo, è al momento solitaria nella coalizione di centrodestra ma sarà interessante verificare nel corso della legislatura se e in quale misura troverà una "sponda" nella guida leghista del ministero dell'interno. Comunque, non è questa finora la politica del centrodestra a livello (non parlamentare, ma) governativo.

Tale politica, sull'indicata premessa della impraticabilità dell'intesa, fa un altro pezzo di strada insieme al centro sinistra nel comune tentativo di mettere a profitto le divisioni in realtà esistenti all'interno della "galassia" Islam e di scavare un cuneo nella compattezza di carattere prevalentemente spirituale, facendone emergere e staccare la parte moderata, disposta a collaborare con lo stato e, nello specifico, con il ministero dell'interno.

È sul *modus operandi* che le due politiche divergono: autoritaria cooptazione di alcune sigle, ritenute maggiormente rappresentative o



comunque influenti, oppure sostegno esterno all'emersione di alcune comunità "collaborazioniste", di loro iniziativa, dal magma indistinto delle varie sigle islamiche.

Paradossalmente finora è stato il metodo del centrodestra a dar voce ad un maggior numero di organizzazioni e maggior voce a quelle dissenzienti³⁴. Ma ciò è stato causa di paralisi della Consulta, che attualmente se non soppressa è stata congelata. Il metodo dei "patti chiari", perseguito dal centrosinistra con la proposta contenuta nella Carta dei valori, ha prodotto ovviamente una selezione ma ha conseguito un risultato netto ed inequivoco con la dichiarazione di intenti, ancorché sottoscritta da soli sette degli originari componenti della Consulta.

Questo risultato è ormai agli atti e non potrà essere obliterato neppure dal nuovo governo di centrodestra, per quanto avaro di riconoscimento pubblico delle differenze culturali e religiose, proprie dell'Islam, sia il suo quadro di riferimento globale. Tale labilità, tale procedere a tentoni senza una chiara assunzione di responsabilità collegiale da parte del governo – pur in un settore che, per ciò che attiene agli aspetti religiosi, è di competenza della presidenza del consiglio – segnala che le forze politiche nel loro complesso sono ancora alla ricerca di una politica del diritto persuasiva.

Pur in questa generale incertezza, la politica del centrodestra, delineatasi molto chiaramente nella penultima legislatura, appare più solida perché consentanea alle politiche "nazionali" delle destre, che non danno alcun riconoscimento pubblico ai musulmani e li inducono ad un adattamento forzato della loro cultura a quella occidentale.

La politica del centrosinistra è, invece, tortuosa. Si differenzia dall'altra per la sua finalità inclusiva e riconoscente delle diversità ma ad essa si accomuna nel rifiuto di prendere in considerazione non solo la via dell'intesa ma anche quella della legislazione unilaterale. Uno dei risultati degli studi più recenti è quello della risolvibilità della maggior parte dei problemi posti dall'Islam con la legislazione unilaterale, perfino invariata³⁵ ma, ancor più e meglio, avente ad oggetto la libertà di religione. Ma se questa legge, annunciata dal governo Craxi fin dalla revisione concordataria nel 1984 e approvata in una prima bozza dal governo Andreotti nel 1989, non è stata mai fatta propria dai governi di centrosinistra in sette anni di legislatura ma solo lasciata a generosi

³⁴ Cfr. S. ALLIEVI, *Islam italiano e società nazionale*, in *Islam in Europa / Islam in Italia*, cit., p. 56.

³⁵ Cfr. S. FERRARI, *Le questioni normative*, in *Islam in Europa / Islam in Italia*, cit., p. 78 ss., e v. già per le moschee R. BOTTA, "Diritto alla moschea" tra "intesa islamica" e legislazione regionale sull'edilizia di culto, in *Musulmani in Italia*, cit, p. 129 s.



quanto timidi tentativi parlamentari³⁶, vuol dire che in materia si preferisce il barcamenarsi tra aperture parziali, dichiarazioni di intenti, piccoli compromessi dettati da convenienze contingenti, governative e, perché no?, anche confessionali: il tutto all'insegna dell'emergenza.

³⁶ L'ultimo tentativo è il testo unificato dal relatore Zaccaria (che lo ha ripresentato nell'attuale legislatura: A.C. 448) delle proposte A. C. 36, Boato, e A. C. 134, Spini e altri, Formulazioni emendative, finalizzate ad includere anche le differenze islamiche, in **N. COLAIANNI**, *Per un diritto di libertà di religione costituzionalmente orientato*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2007, I, pp. 83 ss.