



C.R.S.T.

4/03/2020

INQUADRAMENTO GIURIDICO E REGOLAMENTAZIONE DEI RAPPORTI TRA LO STATO ITALIANO E LE COMUNITA' ISLAMICHE PRESENTI IN ITALIA

Di Andrea Bernabale

La presenza di fedeli musulmani in Italia è sempre più numerosa e meno trascurabile, anche alla luce dei più recenti flussi migratori che hanno interessato la penisola italiana e, più in generale, i Paesi del vecchio continente. Secondo le stime, in Italia vivono circa 1.600.000 musulmani, che rappresentano il 2,5-3% della popolazione italiana, percentuale potenzialmente in crescita nel nostro Paese ma comunque minore alla media europea che si attesta attorno al 4%.

Tuttavia, questa vasta minoranza religiosa in Italia è attualmente priva di un riconoscimento formale d'intesa, ovvero un documento bilaterale tra lo Stato Italiano e la comunità rappresentativa musulmana.

Se la Costituzione italiana disciplina esplicitamente, con l'art.7, i rapporti tra Stato e religione cattolica, l'art.8 comma 3 dispone che i rapporti tra Stato e confessioni religiose diverse da quella cattolica debbano essere regolati per legge tramite un'intesa con le relative rappresentanze che, nel caso della religione islamica è risultata particolarmente complicata e, pertanto, irrealizzata.

Ciò non significa che la libertà religiosa non sia garantita (art.19 Cost.) ma, in mancanza di tale documento, alle confessioni prive di intesa viene applicata la legislazione sui culti ammessi, sviluppata in epoca fascista e comprendente la legge n.1159 del 24 giugno 1929 e il decreto regio n.289 del 28 febbraio 1930.

Sotto un certo punto di vista, l'assenza di un riconoscimento giuridico che interessi la religione islamica potrebbe risultare quasi paradossale, dal momento che lo Stato Italiano ha sottoscritto ben dodici intese, e anche con confessioni religiose molto meno rilevanti, almeno dal punto di vista numerico dei fedeli associati. È un paradosso che si scioglie se teniamo conto dell'estensione della re-

ligione islamica, tanto che molti studiosi sono concordi nel ritenere l'Islam non solo come religione ma più come una concezione globale religioso-politico-sociale nella quale i fattori giuridici ed i valori religiosi si presentano come indissolubilmente legati.

Occorre comunque, seppure alla luce di una siffatta problematicità tra le parti a stipulare un'intesa, tener presente quanto afferma il già citato art.19 Cost. e quanto disposto dalla Corte Costituzionale nella sentenza del 27 gennaio 2016 n.52, nella quale si ribadisce la distinzione tra libertà religiosa, garantita a tutti, e il regime pattizio, che si basa invece su una concorde volontà tra le parti, in tal caso Stato e rappresentanza religiosa. Detto altrimenti, la mancanza di un regime pattizio non può costituire ostacolo alla libertà religiosa ma costituisce piuttosto una forma più forte di integrazione di una confessione nel nostro ordinamento, che permetterebbe anche una qualche deroga alle norme del diritto comune per venire incontro ad alcune sue esigenze e tradizioni, purché compatibili con i valori e diritti supremi affermati in Costituzione. A tal proposito, occorre ricordare che il nostro ordinamento, a differenza di altri nella geografia europea, prevede una doppia soglia di istituzionalizzazione delle confessioni religiose: ovvero, il riconoscimento giuridico dello statuto autonomamente elaborato dalla confessione religiosa che non sia in contrasto con l'ordinamento italiano e l'eventuale stipulazione dell'intesa con lo Stato per una futura e stretta collaborazione con le istituzioni statali.

Infine bisogna considerare, sempre dal punto di vista normativo del nostro ordinamento in relazione alle Intese, che - differentemente da altri Paesi - la normativa costituzionale italiana prevede che l'accordo, una volta stipulato consensualmente con la confessione interessata, non possa essere modificato unilateralmente dallo Stato senza il consenso della controparte religiosa. Tale disposizione, se non esercitata in modo oculato dalle autorità statali, potrebbe provocare gravi inconvenienti qualora si concedano concessioni particolari che, *de facto*, divengono perpetue se non vi è quel mutuo consenso difficilmente conseguibile, dal momento che la confessione non rinuncerà facilmente ai privilegi acquisiti se non in previsione di maggiori contropartite.

Poste queste premesse, ovvero uno statuto compatibile e delle concessioni che non siano di larga manica, appare già chiaro quanto sia tortuoso l'*iter* che porterebbe alla conclusione di un'intesa, sebbene gli scampoli di discussione non si esauriscano qui.

Un primo problema riguarda il tema dei diritti e le diverse posizioni in materia tra Stato Italiano e Comunità Islamiche. Si rileva, *in primis*, un problema di compatibilità costituzionale dello Stato democratico coi principi di una religione, che è nello stesso tempo, un'organizzazione giuridico-sociale che, nella sua accezione classica ora rinverdata dal dilagante fondamentalismo, pone alle sue basi le norme coraniche, portatrici di una visione ben specifica di una posizione subordinata e sostanzialmente relegata della donna vista in ottica eminentemente familiare-procreativa, di un matri-

monio potenzialmente poligamico ma sempre incentrato sul ruolo prevalente del maschio e di una giustizia punitiva caratterizzata da pene cruenti di carattere corporale.

Tuttavia, va rilevato che, proprio per la natura eterogenea dell'Islam, tale concezione è fatta propria solo da alcuni Stati, mentre altri hanno abbracciato progressivamente posizioni filo-occidentali in termini di diritto, come ad esempio in Tunisia, dove la poligamia è stata proibita.

A seguire, il principio inderogabile della laicità dello Stato che, nella visione islamica non è sempre riconosciuto ma tende a fondere sfera civile e sfera religiosa, inglobando in sé anche la non indipendenza del diritto dalla religione.

Una seconda questione, di carattere pratico ma ugualmente ostacolativa per il raggiungimento di un'intesa, è legata alla questione di rappresentanza dell'Islam, ovvero dell'interlocutore che abbia diritto alla negoziazione e alla stipula dell'eventuale intesa con lo Stato Italiano. È noto che nella religione islamica manchi un organo rappresentativo, come nel caso della Santa Sede per la Chiesa cattolica. Manca a livello globale così come in Italia, dove il quadro di rappresentanza dei fedeli musulmani è estremamente frammentato e talvolta anche combattuto da contrasti interni. A chi, allora, dovrebbe rivolgersi lo Stato Italiano per la stipula di un'intesa? Quale Comunità potrebbe legittimamente proclamarsi rappresentativa dei fedeli musulmani in Italia? Tali domande appaiono oggi prive di risposta e certamente richiedono, a loro volta, accordi tra le varie Comunità islamiche. Altro problema, spesso trascurato, riguarda l'entità numerica degli appartenenti alla comunità islamica. Se si considerano i praticanti della fede, allora appare chiaro che l'Islam è la seconda confessione religiosa in Italia, in termini numerici. Occorre, però, tener presente che pochi sono i cittadini italiani, mentre la maggior parte si trova in Italia a titolo provvisorio tramite permesso di soggiorno o, addirittura, in condizione di clandestinità. L'intesa verrebbe quindi stipulata con una confessione alla quale appartengono ancora pochi cittadini e molti stranieri e che vedrebbe, a loro tutela, la potenziale interposizione e attività di Stati stranieri a maggioranza islamica. Condizione, quest'ultima, da scongiurare, come dimostra l'infelice esperienza del Belgio, trovatosi a fare i conti con un ente fortemente condizionato da forze esterne al paese ospitante.

Va comunque tenuto conto che tale problematicità stia man mano scemando, considerando che i residenti islamici stabili in Italia stiano aumentando considerevolmente, come mostrano i dati Caritas.

Seguono poi, questioni di ordine minore ma comunque rilevanti, come quelle riguardanti i ministri di culto, il matrimonio o la questione del velo, e molto altro ci sarebbe da dire. In ogni caso, i rischi da evitare, al di là di un'intesa, sono quelli relativi alla creazione di comunità islamiche che si sviluppino come un corpo estraneo alla società, come universi paralleli in cui vigono regole e precetti pericolosi alla pacifica convivenza. In tale ottica, questo è stato l'obiettivo del legislatore italiano e in particolare del Ministero dell'Interno degli ultimi decenni, in parte conseguito, ovvero quello di

creare un genuino Islam italiano ben integrato socialmente e in cui trovare, in una prospettiva futura, un possibile interlocutore per un'intesa che dia finalmente riscontro al dettato costituzionale dell'art.8, comma 3.

Tuttavia, è bene tener presente che diversi sono stati gli approcci del legislatore negli ultimi anni, seppure le diverse strategie politiche siano state spesso corrette dalla giurisprudenza.

Partendo proprio dalla giurisprudenza costituzionale, in parte già accennata, indubbia è stata la sua strategia, ovvero quella di farsi garante del pieno diritto alla libertà religiosa frenando le tentazioni del legislatore di ricorrere alla sicurezza e all'ordine pubblico al fine di limitarne l'applicazione. Dopodiché attribuisce alla stipula di un'eventuale intesa un valore prettamente politico di spettanza al Governo, ma avulso a negare l'esercizio dei diritti di libertà religiosa, poiché essi non dipendono dall'intesa.

Vi è stata poi, in seno al legislatore, una strategia del c.d "razzismo istituzionale", fatta propria dalla Lega Nord e avente l'idea di separare, al fine di stigmatizzarlo, l'Islam dal resto del fenomeno religioso. Ovvero, tale strategia, si esplica nel predisporre normative deteriori per chi si riconosca e professi l'Islam, accentuando lo *status civitatis* in "ospiti" e "padroni di casa" come requisito per attribuire o negare diritti. In particolare, strategie di questo genere - molto remunerative in termini elettorali - hanno avuto maggior attuazione in ambito locale dove più forte è stato il consolidamento di norme e prassi identitarie, che comunque hanno dovuto fronteggiare la giurisprudenza costituzionale e amministrativa, che hanno più volte richiamato il legislatore all'attenzione delle varie norme - nazionali e internazionali - volte a tutelare i diritti dello straniero.

Altra ancora è invece stata la strategia, diametralmente opposta a quella leghista, di non ritenere conclusa la stagione delle intese senza prima aver coinvolto la maggiore delle minoranze religiose in Italia, ovvero l'Islam. Come ha scritto Paolo Cavana, la mancanza di un'intesa con le comunità islamiche non fa altro che rafforzare l'idea di un'eccezionalismo islamico. Tale idea, di ripresa del dialogo al fine di favorirne una possibile e tanto attesa intesa futura ha trovato particolare riscontro e risultati tramite l'azione di Angelino Alfano prima e Marco Minniti poi, entrambi in qualità di Ministro dell'Interno.

Nonostante si sia più volte ribadita l'assenza di un accordo bilaterale, il dialogo tra il Governo e le comunità islamiche è stato pressoché ininterrotto dalla fine degli anni '80 sino ai giorni nostri, con una netta accelerazione dopo gli anni duemila che hanno dato la luce ad una serie di organi consultivi, tavoli di dialogo e soprattutto documenti che spianano la strada ad una possibile e futura intesa.

Già nel settembre 2005, il Ministro degli Interni Giuseppe Pisanu, con decreto ministeriale, diede vita alla *Consulta per l'Islam Italiano*, composto da sedici membri esperti del mondo musulmano e che ha costituito l'avvio per un dialogo istituzionale. L'opera fu poi proseguita, sulla medesima li-

nea, dal suo successore all'Interno Giuliano Amato che, costituendo un comitato scientifico, riuscì ad elaborare un documento, la *Carta dei valori, della cittadinanza e dell'integrazione*, avente lo scopo precipuo di contrastare le posizioni islamiche più estremiste e quindi più pericolose, nonché considerate interlocutrici non gradite dello Stato Italiano. La *Carta dei valori* si inserisce in un contesto più ampio di quello religioso, prendendo quindi atto delle specificità della religione islamica, estendendo la sua azione alla sfera sociale e politica, elencando al suo interno un insieme di principi e valori su cui si fonda la Repubblica italiana, i quali devono essere rispettati da tutti coloro che, immigrati, intendono integrarsi armonicamente nel tessuto sociale. È stata definita da molti come un documento fondamentale, poiché complementare alla Costituzione in tema di multiculturalismo e problematiche ad esso correlate.

Seguì, poi, nel marzo 2008, la *Dichiarazione di intenti per una federazione dell'Islam italiano*, documento sottoscritto da sette comunità islamiche presenti nel Paese e che aveva lo scopo di realizzare una federazione dell'Islam, raggruppando le organizzazioni musulmane moderate, cercando dunque di risolvere lo spinoso problema legato all'assenza di un interlocutore legittimo e rappresentativo. Tuttavia, l'iniziativa non ebbe luce per via delle divisioni ideologiche tra le diverse fazioni dell'Islam italiano.

Nel febbraio 2010, invece, il Ministro Roberto Maroni formò il *Comitato per l'Islam italiano*, che contava al suo interno esponenti religiosi ma anche accademici in grado di svolgere un ruolo consultivo riguardo possibili proposte di legge inerenti la religione islamica, come pareri su luoghi di culto, imam e ministri di culto o burqa e niqab.

Significativa anche l'azione del Ministro Angelino Alfano, insediatosi nel 2016 al Viminale e che avviò l'istituzione di due organi che avrebbero dovuto coordinarsi secondo un'azione complementare: il *Consiglio per le relazioni con l'Islam*, con funzione consultiva, e il *Tavolo permanente di consultazione* per favorire il dialogo tra le diverse comunità islamiche.

Infine, va ricordata l'azione del suo successore, Marco Minniti, promotore del *Patto nazionale per un Islam italiano* firmato il 1 febbraio 2017. Tale documento si apre richiamando il principio supremo di laicità dello Stato e prevede che le associazioni islamiche firmatarie si impegnino a favorire il dialogo, contrastare il radicalismo religioso, promuovere la formazione di imam e, infine, favorire la condizioni prodromiche all'avvio di negoziati volti al raggiungimento dell'Intesa, ai sensi dell'art.8 della Costituzione.

In conclusione, nell'ultimo decennio ciò che emerge è la volontà complessiva dello Stato Italiano, in capo al Ministero dell'Interno, di non abbandonare l'idea di rendere realmente effettivo il dettato costituzionale, perseguendo la via del dialogo e di pacificazione tra le diverse comunità islamiche, al fine di costituire anzitutto un indispensabile interlocutore rappresentativo della popolazione islamica in Italia e di far sì che l'Intesa sia rispettosa dei valori espressi in Costituzione in termini di

diritti, ma allo stesso tempo rispettosa delle peculiarità islamiche. Tuttavia, finché tale politica di mutuo rispetto non riuscirà a colmare le divergenze tra le parti, la stipulazione di un accordo è destinata a rimanere una proposta pressoché velleitaria.

BIBLIOGRAFIA

- N. Fiorita, D. Loprieno, *Islam e Costituzionalismo*, Stato, Chiese e pluralismo confessionale, n.14/2017
- C. Morucci, *I rapporti con l'Islam italiano: dalle proposte d'intesa al Patto nazionale*, Stato, Chiese e pluralismo confessionale, n.38 del 2018
- N. Colaianni, *Alla ricerca di una politica del diritto sui rapporti con l'Islam*, Stato, Chiese e pluralismo confessionale, gennaio 2009
- P. Cavana, *Prospettive di un'intesa con le comunità islamiche in Italia*, Stato, Chiese e pluralismo confessionale, 27 giugno 2016
- L. Musselli, *Libertà religiosa e Islam nell'ordinamento italiano*, Il Politico, vol. 60 no. 2, Aprile-Giugno 1995, pp. 227-249, Rubbettino Editore.