

QUADERNI DI

DIRITTO  
E POLITICA  
ECCLESIASTICA

1

---

ANNO XXII, APRILE

2014



il Mulino

QUADERNI DI  
DIRITTO  
E POLITICA  
ECCLESIASTICA

1  
2014

€ 39,00



Poste italiane s.p.a. - Spedizione in abbonamento postale - D.L. 352/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 1, CN/BO.

Grafica: A. Bernini

ISSN 1122-0392

## QUADERNI DI DIRITTO E POLITICA ECCLESIASTICA

---

*Direttore:* Silvio Ferrari

*Comitato di direzione:*

Romeo Astorri, Salvatore Berlingò, Raffaele Botta, Giuseppe Casuscelli, Sara Domianello, Silvio Ferrari, Roberto Mazzola, Cesare Mirabelli, Giovanni B. Varnier

*Direzione e redazione:*

Università di Milano  
Dipartimento Cesare Beccaria  
Via Festa del Perdono 7 - 20122 Milano

*Redazione:*

Pasquale Annicchino, Cristiana Cianitto, Stella Coglievina, Pierluigi Consorti, Alessandro Ferrari, Roberto Mazzola, Natascia Marchei, Daniela Milani, Marco Parisi, Jlia Pasquali Cerioli, Frederick Gedicks, Alessandro Tira

Nell'ambito del comitato di direzione questo numero è stato curato da Roberto Mazzola.

# QUADERNI DI DIRITTO E POLITICA ECCLESIASTICA

Numero 1

Studi/Interventi/Dibattiti  
aprile 2014

## SOMMARIO

### LE POLITICHE ECCLESIASTICHE SISTEMA ITALIANO E PROFILI COMPARATIVI

REDAZIONE N. 1 DEI «QUADERNI DI DIRITTO E POLITICA ECCLESIASTICA», *Rapporto Camaldoli. La libertà religiosa e la politica ecclesiastica in Italia: un modello ancora incompiuto* (Camaldoli, 24-25 maggio 2013) 5

### POLITICA E RAPPORTI FRA STATO E CONFESIONI RELIGIOSE IL SISTEMA ITALIANO

FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *La politica religiosa della Repubblica Italiana. Elementi e riflessioni* 11

LUCIANO MUSSELLI, *Partiti politici e religione nell'Italia repubblicana: tra vecchi e nuovi confessionismi* 35

PASQUALE ANNICCHINO, *La tutela e la promozione del diritto di libertà religiosa nelle recenti iniziative di politica estera italiana* 51

MARCO VENTURA, *L'eredità di Villa Madama: un decalogo* 67

PIERLUIGI CONSORTI, *1984-2014: le stagioni delle intese e la «terza età» dell'art. 8, ultimo comma, della Costituzione* 91

FABIANO DI PRIMA, *Le Confessioni religiose «del terzo tipo» nell'arena pubblica nazionale: problemi, dinamiche e tendenze operative* 121

pppe Casuscelli, Sara  
rabelli, Giovanni B.

a, Pierluigi Consorti,  
Daniela Milani, Marco  
o Tira

ito curato da Roberto

ANTONIO ANGELUCCI, <i>Una politica ecclesiastica per l'islam?</i>	141
POLITICA E RAPPORTI FRA STATO E CONFESSIONI RELIGIOSE PROFILI DI COMPARAZIONE	
BÉRENGÈRE MASSIGNON, <i>La politique religieuse de l'Union européenne</i>	161
JEROEN TEMPERMAN, <i>Religion and Free Speech at the United Nations: On the Crossroads of Politics, Secular and Religious Lobbies, and Juridical Expertise</i>	179
BRIGITTE BASDEVANT-GAUDEMET, <i>Le régime de séparation et laïcité en France; quelques évolutions récentes</i>	191
JÖRG LUTHER, <i>Il modello tedesco della politica ecclesiastica e religiosa</i>	209
IHSAN YILMAZ, <i>Religious Freedom, the Muslim Identity and the Secularist Social-Engineering Project in Turkey</i>	223
ELIZABETH SHAKMAN HURD, <i>Religious freedom, American-style</i>	231
GIOVANNI CODEVILLA, <i>La politica ecclesiastica russa</i>	243
CONCLUSIONI	
ROMEO ASTORRI, <i>È ancora possibile una politica ecclesiastica? Tra «caso italiano» e contesto europeo e internazionale</i>	261
<i>Abstracts</i>	279
<i>Elenco dei collaboratori</i>	287

# Una politica ecclesiastica per l'islam?

di Antonio Angelucci

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il contesto generale. – 3. I capitoli inconclusi: il grande sogno dell'intesa (segue). – 4. ... e quelli della Consulta per l'Islam italiano, del Comitato per l'Islam italiano e della Conferenza permanente «Religioni, cultura e integrazione». – 5. Riflessioni conclusive e prospettive.

## 1. Premessa

A circa quindici anni da un'autorevole tavola rotonda, si ripropone l'interrogativo «se esista attualmente una politica ecclesiastica italiana, espressa dal sistema politico nel suo complesso»<sup>1</sup> e, si aggiunge qui, rivolta specificamente all'islam.

Non sarà questa la sede in cui cercare di rispondere a tale domanda, né per approfondire la questione del godimento del diritto di libertà religiosa da parte dei fedeli musulmani individualmente considerati. Piuttosto, mantenendo sullo sfondo l'interrogativo sull'effettiva configurabilità di una politica ecclesiastica italiana<sup>2</sup>, il presente contributo si limiterà ad analizzare il percorso fatto e gli strumenti utilizzati nei rapporti tra lo Stato e le comunità musulmane.

<sup>1</sup> Così G. SACERDOTI in F. MARGIOTTA BROGLIO, O. FUMAGALLI CARULLI, F. PIZZETTI, G. REBUFFA e G. SACERDOTI, *Prospettive della politica ecclesiastica italiana. Tavola rotonda*, in «Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica», 1997, 1, p. 182. Sul concetto di politica ecclesiastica si rimanda appena a A.C. JEMOLO, *Politica ecclesiastica*, in ID., *Società civile e società religiosa*, Torino, Einaudi, 1959, pp. 461-465.

<sup>2</sup> Cfr. R. MAZZOLA, *Brevi considerazioni in merito alle politiche in materia di libertà religiosa e di coscienza in Italia*, in «Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica», 2013, 2, pp. 342-356, che si riferisce, in particolare, alle «politiche relative alla libertà religiosa e di coscienza nel sistema giuridico-sociale italiano» utilizzando le seguenti parole chiave: «periferico», «diversità», «disorganico», «timoroso».

## 2. Il contesto generale

Sintetizzare il contesto della politica ecclesiastica sull'islam significa individuare, innanzitutto, le fonti di riferimento e, poi, i protagonisti della stessa.

Quando le pubbliche amministrazioni si rapportano con le comunità musulmane non dispongono di un sistema normativo coerente: la mancanza di una politica ecclesiastica non ha, infatti, favorito l'emersione di un quadro organico a tutela del diritto di libertà religiosa né l'obiettivo più limitato della redazione di un testo unico che raccolga le disposizioni in vigore in tale materia. L'immobilismo politico ha, piuttosto, favorito un "policentrismo normativo" articolato in centri di competenza non coordinati<sup>3</sup>.

Se la Costituzione fornisce una cornice di grande coerenza per la tutela del diritto di libertà religiosa, lo strumento legislativo per attuarlo resta ancora ... la legge n. 1159 del 24 giugno 1929 recante «Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi»<sup>4</sup>.

La disciplina prevista dalla legislazione del 1929 riguarda tutte le aggregazioni religiose che, dotate di una struttura organizzata, aspirino al riconoscimento della personalità giuridica dei propri enti esponenziali, erigibili in «enti morali» di religione e di culto<sup>5</sup>. Per prassi il riconoscimento è considerato condizione indispensabile per l'ingresso nel sistema delle intese, «lo strumento [...] per la regolazione dei rapporti delle confessioni religiose con lo Stato per gli aspetti che si collegano alle specificità delle singole confessioni o che richiedono deroghe al diritto comune»<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Cfr. G. CASUSCELLI, *Diritto ecclesiastico ed attuazione costituzionale tra de-formazione e proliferazione delle fonti*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», luglio 2010, pp. 7-9. Sulle potenzialità del sistema ecclesiastico italiano, cfr. S. BERLINGO, *Fonti del diritto ecclesiastico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VI, Torino, UTET, 1991, pp. 456-484.

<sup>4</sup> Tale legge trova il relativo regolamento di esecuzione nel R. D. n. 289 del 28 febbraio 1930, «Norme per l'attuazione della legge 24 giugno 1929, n. 1159, sui culti ammessi nello Stato e per il coordinamento della stessa con le altre leggi dello Stato».

<sup>5</sup> In base all'art. 2, «gli istituti di culti diversi dalla religione dello Stato possono essere eretti in ente morale, con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'interno, uditi il Consiglio di Stato e il Consiglio dei ministri». Sulla legge n. 1159 cfr. G. LONG, *Le confessioni religiose diverse dalla cattolica: ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, Bologna, Il Mulino, 1991; M. PIACENTINI, *I culti ammessi nello Stato italiano*, Milano, Hoepli, 1934. Da ultimo, si rinvia anche ad A. ANGELUCCI, *L'associazionismo religioso musulmano tra diritto speciale e diritto comune: la centralità dello statuto*, in *Islam e integrazione in Italia*, a cura di A. ANGELUCCI, M. BOMBARDIERI e D. TACCHINI, Venezia, Marsilio, 2014 (in corso di pubblicazione).

<sup>6</sup> Corte Cost. n. 346 del 2002.

Le comunità musulmane, tranne un caso, eccezionale sotto molteplici punti di vista, non godono della legge del 1929 né, come è ben risaputo, di un'intesa con lo Stato<sup>7</sup>.

In entrambi i casi, infatti, la possibilità di fruire concretamente dei due strumenti non solo passa attraverso la cruna della politica ecclesiastica, ma dipende anche dalle politiche in materia di integrazione e cittadinanza che accompagnano la «gestione» della complessa «questione musulmana». In particolare, la normativa sulla cittadinanza in vigore ostacola l'integrazione degli ultimi arrivati, con effetti che ricadono sulle nuove generazioni e che rallentano il passaggio dei musulmani da immigrati a fedeli e, di conseguenza, anche la percezione dell'islam come «religione italiana», aspirante al pieno godimento delle specifiche facoltà garantite dal diritto nazionale di libertà religiosa. Ciò è particolarmente comprovato dall'analisi dell'universo associativo musulmano che evidenzia la sua tendenza ad utilizzare tipologie mutate dal volontariato, dalla cultura, ecc. e, conseguentemente, ad occultare il fine di religione e di culto<sup>8</sup>.

Per quanto riguarda i protagonisti della politica ecclesiastica essi sono, invece, le autorità dello Stato centrali e periferiche e, naturalmente, le associazioni e le organizzazioni musulmane.

Sono protagonisti della politica ecclesiastica, a livello centrale, principalmente il Parlamento, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno e – finché previsto – il Ministro per l'Integrazione; a livello locale, le Regioni e i comuni<sup>9</sup>.

Il Parlamento incarna il potere legislativo che, rispetto al diritto di libertà religiosa, non viene organicamente esercitato dal 1929. Spetterebbe, ad ogni conto, a quest'ultimo approvare o respingere l'eventuale disegno di legge governativo, o di iniziativa parlamentare, di approvazione dell'intesa con la confessione musulmana.

<sup>7</sup> Si tratta del Centro culturale islamico d'Italia, su cui si tornerà in seguito, che ha avuto il riconoscimento della personalità giuridica e che gestisce la Grande Moschea di Roma.

<sup>8</sup> Cfr. A. FERRARI, *Libertà religiosa e nuove presenze confessionali (ortodossi e islamici): tra cieca deregulation e super-specialità, ovvero del difficile spazio per la differenza religiosa*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», luglio 2011, pp. 16-17 e 25. Si permette il rinvio ad A. ANGELUCCI, *L'associazionismo religioso musulmano tra diritto speciale e diritto comune: la centralità dello statuto*, cit. Dall'analisi degli statuti delle associazioni islamiche che hanno partecipato al corso organizzato dal Forum Internazionale Democrazia & Religioni (FIDR) *Nuove presenze religiose in Italia. Un percorso di integrazione*, si evince che solo la COREIS è costituita come associazione religiosa; le altre sono associazioni culturali, o.n.l.u.s., o.d.v. e a.p.s.

<sup>9</sup> Il tema delle competenze – su cui cfr. A. NARDINI, *L'administration des cultes en Italie*, in *L'administration des cultes dans les pays de l'Union Européenne*, a cura di B. BASDEVANT-GAUDEMET, Leuven, Peeters, 2008, pp. 103-117 – meriterebbe indubbiamente un maggior approfondimento. In questa sede ci si limita a dei cenni funzionali all'argomento che ci occupa.

n significa  
otagonisti

comunità  
e: la man-  
ersione di  
l'obiettivo  
sposizioni  
, favorito  
tenza non

za per la  
r attuarlo  
sposizioni  
celebrato

a tutte le  
, aspirino  
onenziali,  
oscimen-  
ama delle  
nfessioni  
cità delle  
>>><sup>6</sup>.

formazione  
glio 2010,  
, Fonti del  
'ET, 1991,

8 febbraio  
i ammessi

o possono  
proposta  
tri». Sulla  
linamenti  
i ammessi  
NGELUCCI,  
centralità  
SARDIERI e



La Presidenza del Consiglio e il Ministero dell'Interno sono, invece, i due centri di competenza legislativa che, in una sorta di diarchia, trattano gli «affari» della libertà religiosa costituendo l'interlocutore principale delle comunità religiose diverse dalla cattolica, fra cui quelle islamiche.

La Presidenza si occupa dell'avvio e delle conclusioni delle trattative per la stipulazione di un'intesa e presenta alle Camere il disegno di legge per la sua approvazione siglato dal Presidente del Consiglio. Il Ministero dell'Interno, con il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione e, in particolare, per il tramite della Direzione centrale degli affari dei culti, segue la fase ormai divenuta propedeutica alle intese, ossia cura il riconoscimento degli enti e l'approvazione dei ministri di culto.

Sempre a livello governativo, il Ministro per l'Integrazione, privo di competenze a trattare dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose, si interessa degli «affari religiosi» nella misura in cui essi rientrano tra i «vari aspetti dell'immigrazione, delle politiche sociali in favore delle persone più svantaggiate e della ricerca di soluzioni per la creazione dei nuovi valori e del nuovo comune patto di convivenza della società civile»<sup>10</sup>.

Da ultimo si rammentano le Regioni e i comuni le cui competenze, a partire da quelle in materia di edilizia di culto, si rivelano di particolare delicatezza, come ben insegna la fatica di tanti fedeli musulmani a pregare in luoghi dignitosi della loro religione e, prima ancora, della loro dignità umana.

Di fronte alle istituzioni pubbliche si trovano le associazioni e le organizzazioni musulmane il cui panorama è indubbiamente complesso, privo di uniformità e di linee di indirizzo comuni, in altre parole, plurale, come si conviene ad una tradizione religiosa che non richiede un sacerdozio istituzionalizzato e una struttura gerarchica centralizzata<sup>11</sup>. Pluralità significa anche eterogeneità sia per le divisioni interne frutto delle tradizionali correnti sunnite, sciite, sufi, salafite... sia per la diversa provenienza geografica dei fedeli che incide profondamente sulle modalità di vivere la fede<sup>12</sup>. Le molteplici forme di aggregazione musulmane creano un insieme

<sup>10</sup> Cfr. [www.integrazione.gov.it/attività-e-competenze/integrazione.aspx](http://www.integrazione.gov.it/attività-e-competenze/integrazione.aspx) (ultima consultazione 3 gennaio 2014).

<sup>11</sup> Cfr. P. BRANCA, *Quali Imam per quale Islam?*, in *Islam in Europa / Islam in Italia tra diritto e società*, a cura di A. FERRARI, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 219 e ss.; D. TACCHINI, *L'imam questo sconosciuto: chi è e cosa fa*, in *Islam e integrazione in Italia*, cit.

<sup>12</sup> Cfr. M. BOMBARDIERI, *Moschee d'Italia. Il diritto al luogo di culto. Il dibattito sociale e politico*, Bologna, EMI, 2011, pp. 23-24, che ricostruisce la galassia musulmana a partire dalle prime ondate migratorie. Sulle diverse realtà con cui l'Islam è presente in Italia cfr. altresì A. S. MANCUSO, *La presenza islamica in Italia: forme di organizzazione, profili problematici e rapporti con le istituzioni*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», 2012, 32, pp. 6-8; M. BOMBARDIERI, *Mappatura dell'associazionismo Islamico in Italia*, in *Islam e integrazione in Italia*, cit., che sintetizza, fra l'altro, alleanze e conflitti tra le organizzazioni islamiche italiane.

molto variegato, ulteriormente complicato dal fatto che le associazioni, come si vedrà in seguito, sono non di rado portatrici e – talvolta – anche rappresentative, degli interessi dei Paesi di provenienza<sup>13</sup>.

In questo contesto è difficile per lo Stato individuare gli interlocutori giusti e, ancor più, un interlocutore unico con cui poter dialogare. Da qui la speranza, da sempre coltivata nelle sedi governative, di una federazione delle associazioni (religiose) musulmane funzionale al raggiungimento di una intesa.

Ma della possibilità di realizzare questa speranza e di altri esperimenti saggiati (ancora senza esiti definitivi) dalla politica ecclesiastica italiana si deve ora dunque parlare.

### 3. I capitoli inconclusi: il grande sogno dell'intesa (segue)

Lo strumento indicato dalla Carta costituzionale per dettagliare i rapporti tra lo Stato e una specifica confessione religiosa è la «legge sulla base di intese» (art. 8, comma 3, Cost.).

Tuttavia, il raggiungimento di questo obiettivo passa, tuttora, come si è già accennato, dalla legge sui «culti ammessi», perché solo un'associazione che abbia avuto il riconoscimento della personalità giuridica ai sensi dell'art. 2 della legge del 1929 può sperare di avviare trattative in tal senso.

Nello stesso tempo, per poter almeno provare ad avvicinarsi a tale obiettivo, un'associazione deve, innanzitutto, darsi uno statuto in grado di manifestare la religiosità del gruppo, evidenziando, così, il suo fine di religione e di culto la cui presenza, per costante giurisprudenza del Consiglio di Stato, fa scattare l'applicazione obbligatoria della normativa sui «culti ammessi» allorché l'organizzazione intenda aspirare al riconoscimento della personalità giuridica<sup>14</sup>.

Il collegamento tra il riconoscimento degli enti esponenziali e l'intesa, pur ben distinti per procedure e finalità, ha, tuttavia, enfatizzato la discrezionalità dell'amministrazione pubblica impedendo l'applicazione della legge del 1929 e sbarrando, di conseguenza, la via all'intesa con un «blocco» destinato forse ad irrigidirsi a seguito dei recenti interventi giurisprudenziali che pongono in capo alla Presidenza del Consiglio un obbligo di motivazione nel caso di diniego all'apertura alle trattative per

<sup>13</sup> A titolo di esempio si possono citare l'Istituto Culturale Islamico appoggiato dal Kuwait e, soprattutto, il Centro culturale islamico d'Italia supportato, in particolare, dal Marocco e dall'Arabia Saudita.

<sup>14</sup> Da ultimo cfr. Cons. Stato 17 aprile 2009, n. 2331. In dottrina, per un commento a tale orientamento, cfr. A. FERRARI, *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Roma, Carocci, 2012, p. 102, nota 6.

l'intesa, a cui ogni associazione (musulmana) divenuta «ente morale di religione e di culto» presumibilmente aspirerebbe<sup>15</sup>. In questo modo il riconoscimento offerto dal Ministero dell'Interno si è, così, caricato di un ulteriore, improprio, significato, quello di «porta dell'intesa», rendendo probabilmente ancor più delicata la sua concreta fruizione da parte dell'associazionismo musulmano. Da una parte, nessun *imam* è stato ad oggi approvato ai sensi e per gli effetti della normativa del 1929<sup>16</sup>. Dall'altro, soprattutto, solo il Centro culturale islamico d'Italia ha ottenuto, nel lontano 1974, ai tempi dello *shock* petrolifero, il riconoscimento della personalità giuridica ai sensi della legge sui culti ammessi. Sennonché, si tratta di un ente *sui generis* nel panorama dell'associazionismo islamico, rappresentativo di un islam «straniero» inabilitato alla stipulazione di un'intesa<sup>17</sup>. La COREIS, che pure aveva domandato il riconoscimento, dopo aver ottenuto nel 2001 il parere favorevole del Consiglio di Stato e del Ministero dell'Interno, si è vista costretta a desistere per ragioni politiche velate dall'invito ad attendere una più matura e corale ricomposizione delle comunità musulmane in vista dell'intesa<sup>18</sup>. Quest'ultima associazione ha riproposto anche di recente la medesima domanda che pende ora per il parere di prassi davanti al Consiglio di Stato e che, come allora, è accompagnata dalle preoccupazioni di chi la interpreta come il viatico ineludibile all'apertura delle trattative per l'intesa. Apertura ineludibile anche perché alla COREIS, a differenza della Moschea di Roma, non si può opporre il limite di un prevalente carattere «straniero»<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> Preme rilevare che si tratta di una prassi e non di una regola. Cfr. Cons. Stato n. 6083/2011 e Cass. SS.UU. n. 16305/2013, su cui J. PASQUALI CERIOLI, *Accesso alle intese e pluralismo religioso: convergenze apicali di giurisprudenza sulla «uguale libertà» di avviare trattative ex art. 8 Cost., terzo comma*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», 15 luglio 2013, pp. 1-29.

<sup>16</sup> Su «*imam* e formazione», cfr. il relativo parere del Comitato per l'Islam italiano, su cui *infra*, in «Il Regno», 3/2012, pp. 122-128.

<sup>17</sup> Nel consiglio di amministrazione del Centro islamico culturale d'Italia siedono, infatti, «a rotazione quindici dei ventotto ambasciatori dei paesi islamici accreditati presso lo Stato italiano e lo Stato della Città del Vaticano. In tal senso, si parla di associazione esponenziale del cosiddetto «islam delle ambasciate» che si contrappone all'«islam delle moschee», composto da associazioni costituite da immigrati e prive formalmente di supporti istituzionali esteri». Sull'argomento cfr. M. BOMBARDIERI, *Moschee d'Italia*, cit., p. 37; [http://www.cesnur.org/religioni\\_italia/i/Islam\\_01.htm](http://www.cesnur.org/religioni_italia/i/Islam_01.htm), cit. In riferimento all'islam straniero «inabilitato» alla stipulazione di un'intesa, cfr. G. CASUSCELLI, *Le proposte d'intesa e l'ordinamento giuridico*, in *Musulmani in Italia: la condizione giuridica delle comunità islamiche*, a cura di S. FERRARI, Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 83 ss.

<sup>18</sup> Per il caso della COREIS, cfr. A. FERRARI, *La libertà religiosa in Italia*, cit., p. 107 e, *ivi*, nota 12; M. BOMBARDIERI, *Moschee d'Italia*, cit., p. 39.

<sup>19</sup> Certo è che il riconoscimento dato solo ad alcune associazioni potrebbe anche non spianare la strada a un'intesa se il potere politico, nella sua discrezionalità, preferisse che ad essa addivenisse un unico soggetto federato, sia pure *ad hoc*.

In questo contesto, nessun esito, naturalmente e di conseguenza, hanno avuto anche le bozze di intesa unilateralmente presentate al Governo da alcune associazioni islamiche tra il 1992 e il 1996. Una prima bozza venne presentata nel 1992 dall'UCOII, seguita nel 1993 dal Centro culturale islamico d'Italia, l'anno successivo dall'Associazione dei Musulmani italiani (AMI) e, infine, nel 1996, dall'iniziativa della COREIS<sup>20</sup>. Nessuna di queste proposte è stata in grado di aprire una discussione e questo non solo per la frammentazione nel campo musulmano e per il *deficit* di credibilità che, per ragioni diverse, colpiva tutti i proponenti ma anche, e non da ultimo, per l'immobilismo della pubblica amministrazione espressione di una politica in forte imbarazzo.

È, infatti, vero che il Centro culturale islamico d'Italia, il solo la cui personalità giuridica fosse stata riconosciuta, si qualificava come «culturale», e non «cultuale» e raffigura(va) un islam straniero e non italiano e che le altre organizzazioni richiedenti non potevano ambire a rappresentare l'universo musulmano<sup>21</sup>. Tuttavia, è pur vero altresì che il *deficit* di rappresentatività opposto dallo Stato non può costituire una giustificazione per l'immobilismo della pubblica amministrazione e, dunque, per l'assenza di un'effettiva controproposta politico-giuridica non meramente dilatoria ma realmente tesa a conseguire l'obiettivo di offrire anche ai fedeli musulmani uno statuto di libertà religiosa capace di concretizzare, anche per loro, le garanzie costituzionali.

Dilatorio è apparso, infatti, se pur retrospettivamente, l'impegno politico volto ad incoraggiare la costituzione di una federazione «musulmana»

<sup>20</sup> Cfr. A. CILARDO, *Il diritto islamico e il sistema giuridico italiano. Le bozze di intesa tra la Repubblica italiana e le Associazioni Islamiche italiane*, Napoli, ESI, 2002; A. S. MANCUSO, *La presenza islamica*, cit., pp. 16-17. La bozza di intesa con l'UCOII è consultabile in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 1993, 2, pp. 561 ss.; R. ACCIAI, *La bozza di intesa fra la Repubblica italiana e l'Unione delle comunità ed organizzazioni islamiche in Italia*, in *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, a cura di V. PARLATO e G. B. VARNIER, Torino, Giappichelli, 1995, pp. 258 ss.; L. MUSSELLI, *Libertà religiosa ed Islam nell'ordinamento italiano*, in «Il Diritto Ecclesiastico», 1995, 1, pp. 454 ss. L'iniziativa dell'AMI è riportata in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 1996, 2, pp. 536 ss.; L. MUSSELLI, *A proposito di una recente proposta di bozza d'intesa con l'Islam*, in «Il Diritto Ecclesiastico», 1997, 1, pp. 295-96. Per quanto riguarda la proposta della COREIS il testo si trova in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 1998, 2, pp. 567 ss.; M. TEDESCHI, *Verso un'intesa tra la Repubblica italiana e la comunità islamica in Italia?*, in «Il diritto di famiglia», 1996, pp. 1574 ss.

<sup>21</sup> Giova rilevare che l'UCOII è notoriamente situata nella galassia dei Fratelli Musulmani, mentre l'AMI rappresentava e la COREIS tuttora rappresenta per lo più i convertiti italiani. Sull'UCOII, sul Centro Islamico culturale d'Italia, sull'AMI e, infine, sulla COREIS, cfr. M. BOMBARDIERI, *Moschee d'Italia*, cit., pp. 27-44. Sull'iniziativa del Centro culturale islamico d'Italia, sulla componente nel Centro legata all'Arabia Saudita e sulla forte rappresentanza sostenuta dal Marocco, cfr. altresì A. S. MANCUSO, *La presenza Islamica*, cit., pp. 16-17; R. GUOLO, *La rappresentanza dell'Islam italiano e la questione delle intese, in I musulmani in Italia*, cit., pp. 72-73.

che, proprio per raggiungere l'intesa, fosse in grado di rappresentare, finalmente, l'ormai mitica unità islamica.

Un primo tentativo di raggiungere una federazione fu compiuto da parte musulmana nel 1998, grazie all'intervento del segretario generale della Lega del mondo islamico, promotore della creazione del Consiglio islamico d'Italia, con il dichiarato intento di unificare e coordinare le iniziative volte ad un'intesa con lo Stato. In occasione di un convegno sui diritti umani tenutosi a Roma presso il Centro culturale islamico d'Italia, in presenza del Presidente del Consiglio Romano Prodi, l'allora segretario generale annunciò il suo progetto che incontrò subito riscontri favorevoli nella comunità islamica, come confermò l'adesione dell'UCOII, del Centro culturale islamico d'Italia, della Sezione italiana della Lega del mondo islamico e del presidente della COREIS, seppure a titolo personale. Nell'aprile del 2000 tale iniziativa sfociò nella sottoscrizione di una bozza d'accordo volta a dar vita al Consiglio islamico d'Italia. Tuttavia, per l'opposizione di altri gruppi musulmani che non si sentivano rappresentati e che temevano un'eccessiva interferenza della Lega del mondo islamico e dell'Arabia Saudita, il progetto si arenò e non ebbe seguito<sup>22</sup>. In quell'occasione, da una parte, l'islam manifestò l'incapacità di riunirsi in un organismo unitario in grado di rappresentare le istanze del complesso universo musulmano e di interloquire efficacemente con i pubblici poteri; dall'altro, cominciò ad emergere con più evidenza la «tattica» governativa, tesa a retrocedere la «linea del fronte» per bloccare il cammino di istituzionalizzazione dell'islam prima che questo arrivi troppo vicino all'obiettivo dell'intesa.

Il progetto di federazione musulmana ad opera del Centro culturale islamico d'Italia non è stato abbandonato ma le sue potenzialità non sono, comunque, al momento verificabili<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Cfr. A. PACINI, *I musulmani in Italia. Dinamiche organizzative e processi di interazione con la società e le istituzioni italiane*, in *I musulmani in Italia*, cit., pp. 50-51; A. S. MANCUSO, *La presenza islamica*, cit., pp. 17-18.

<sup>23</sup> Il 21 marzo 2012, quale esito di un lavoro presentato in diversi congressi a Milano, Torino, Bologna, Brescia e Perugia, è stata istituita la Confederazione Islamica italiana, alla quale hanno aderito 250 moschee sottoscrivendo l'adesione a valori comuni in linea con quelli della *Carta* emanata nel 2007. L'iniziativa era stata promossa fin dal 2009 da Abdellah Redouane, segretario generale del Centro culturale islamico d'Italia ed è stata presentata a Roma nell'ambito di un congresso a cui ha partecipato, a significare l'attenzione da essa riscontrata anche da parte di altre confessioni religiose, Renzo Gattegna, presidente dell'Unione delle Comunità ebraiche italiane. La Confederazione riunisce le moschee di tradizione mulikita, che appartengono cioè alla realtà musulmana legata al Marocco e intendono farsi portavoce dell'islam moderato. Cfr. anche [http://www.cesnur.org/religioni\\_italia/i/Islam\\_21.htm](http://www.cesnur.org/religioni_italia/i/Islam_21.htm) (ultima consultazione 25 novembre 2013).

4. ... e quelli della Consulta per l'Islam italiano, del Comitato per l'Islam italiano e della Conferenza permanente «Religioni, cultura e integrazione»

Le spinte pubbliche verso una federazione non sono in realtà mancate. Esse si sono manifestate a più riprese nel corso degli ultimi anni intersecandosi con tematiche connesse con l'integrazione degli immigrati. Come poc'anzi si evidenziava, è la cittadinanza lo svincolo cruciale, poiché da lì passa un'arteria importante anche dell'integrazione «religiosa» oggetto della politica ecclesiastica. È, infatti, attraverso la cittadinanza che si può definire pieno il processo di inclusione nello Stato. Com'è stato rilevato, «l'intesa tra lo Stato e l'Islam potrà essere conclusa e, soprattutto, effettivamente vissuta [...] quando essa non rappresenterà un atto giurisdizionalista, formale e concesso dall'alta grazia del principe ma quando potrà esprimere una tappa di una cittadinanza già diffusamente sperimentata, a cominciare proprio da quei diritti che, fin da ora, devono essere goduti dalle comunità musulmane»<sup>24</sup>.

Senonché, anche in questo campo, si registrano le incertezze del legislatore, con almeno due conseguenze: i fedeli musulmani, di sicuro i più giovani, vivono come stranieri in patria (l'Italia) e, come tali, sono in genere considerati dai cittadini italiani. Pochi sono i passi fatti in avanti, se si tralasciano alcuni progetti di legge, travolti a seguito dell'ultima crisi di governo. Fra essi si rammenta appena quello di iniziativa governativa promosso dall'on. Cécile Kyenge, Ministro per l'Integrazione nel Governo Letta<sup>25</sup>. Su questo fronte la politica si atesta sulla logica emergenziale, come si evince dall'unica effettiva novità in materia di procedimento per l'acquisto della cittadinanza contenuta nella legge n. 98 del 2013, di conversione del d. l. n. 69 del 2013 recante, appunto, *Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*. L'art. 33 di tale testo prevede, invero, che all'interessato, straniero o apolide, nato in Italia, che voglia acquisire la cittadinanza italiana, «non (siano) imputabili le eventuali inadempienze riconducibili ai genitori o agli uffici della Pubblica Amministrazione, ed egli (possa) dimostrare il possesso dei requisiti con ogni (altra) idonea documentazione» (ad esempio, con documenti attestanti la presenza in Italia dalla nascita e l'inserimento nel tessuto socio-culturale); inoltre, «gli ufficiali di stato civile sono tenuti, nel corso dei sei mesi precedenti il compimento del diciottesimo anno di età, a comunicare all'interessato,

<sup>24</sup> A. FERRARI, *Intesa con l'Islam e la Consulta: osservazioni minime su alcune questioni preliminari*, in *Il dialogo delle leggi. Ordinamento giuridico e tradizione giuridica islamica*, a cura di I. ZILIO-GRANDI, Venezia, Marsilio, 2006, p. 53.

<sup>25</sup> Cfr. [www.avvenire.it/Politica/Pagine/Kyenge-ius-soli-temperato.aspx](http://www.avvenire.it/Politica/Pagine/Kyenge-ius-soli-temperato.aspx) per le ultime notizie datate 21 gennaio 2014 (ultima consultazione 31 gennaio 2014). Il progetto di legge mirava, in sintesi, a sostituire la regola dello *ius sanguinis* con quello di un temperato *ius soli*. Sul tema cfr. anche M. SANTERINI, *Le seconde generazioni e il nodo della cittadinanza, in Islam e integrazione in Italia*, cit.

presentare,  
npiuto da  
o generale  
Consiglio  
ordinare le  
convegno  
e islamico  
di, l'allora  
o riscontri  
l'UCOII,  
ella Lega  
e a titolo  
oscrizione  
o d'Italia.  
sentivano  
Lega del  
non ebbe  
ncapacità  
le istanze  
ente con  
idenza la  
: bloccare  
sto arrivi

culturale  
non sono,

processi di  
pp. 50-51;

i a Milano,  
aliana, alla  
n linea con  
a Abdellah  
presentata  
nzione da  
presidente  
e moschee  
l Marocco  
esnur.org/

nella sede di residenza quale risulta all'ufficio, la possibilità di esercitare (tale) diritto [...] entro il compimento del diciannovesimo anno di età. In mancanza, il diritto può essere esercitato anche oltre tale data»<sup>26</sup>.

Se la riforma della legge sulla cittadinanza appare, nonostante tutto, all'orizzonte perché non interamente schiacciata sulla questione islam, altre iniziative, più specificamente ascrivibili alla «politica ecclesiastica», hanno avuto fino ad ora così meno possibilità di attecchimento. Ci si riferisce, in particolare, ad alcuni organismi a carattere consultivo istituiti, nel corso degli ultimi anni, da diversi governi. Su impulso del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'epoca, Silvio Berlusconi, con decreto del 10 settembre 2005 venne istituita una Consulta per l'Islam italiano, «incardinata» presso il Viminale retto allora da Giuseppe Pisanu<sup>27</sup>. Ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto istitutivo, la Consulta doveva svolgere «i compiti di ricerca e approfondimento indicati dal Ministro dell'Interno, elaborando studi e formulando al Ministro dell'Interno pareri e proposte, al fine di favorire il dialogo istituzionale con le comunità musulmane d'Italia, migliorare la conoscenza delle problematiche di integrazione allo scopo di individuare le più adeguate soluzioni per un armonico inserimento delle comunità stesse nella società nazionale, nel rispetto della Costituzione e delle leggi della Repubblica». Era evidente la connessione con le tematiche dell'integrazione dell'organismo consultivo e forse restava sovrapposto confusamente il tema della libertà religiosa con quello dell'immigrazione e delle sue problematiche: «un armonico inserimento degli immigrati». Tuttavia la Consulta era probabilmente pensata anche per consentire ai musulmani di superare le differenze tra i diversi gruppi in vista della costituzione di una rappresentanza confessionale finalizzata all'intesa<sup>28</sup>. Ne potrebbe essere riprova la composizione dell'organo che

<sup>26</sup> [http://pluris-cedam.utetgiuridica.it/main.html#mask=main,id=61LX0000786255ART89,pos=0,ds\\_name=VIG,opera=61,hl=true,\\_menu=normativa,\\_npid=133342287,\\_m=bd](http://pluris-cedam.utetgiuridica.it/main.html#mask=main,id=61LX0000786255ART89,pos=0,ds_name=VIG,opera=61,hl=true,_menu=normativa,_npid=133342287,_m=bd) (ultima consultazione 31 gennaio 2014). Cfr. altresì [http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\\_stampa/notizie/cittadinanza/2013\\_08\\_23\\_novix\\_art\\_33.html](http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/cittadinanza/2013_08_23_novix_art_33.html) (ultima consultazione 31 gennaio 2014).

<sup>27</sup> Decreto ministeriale n. 19630 del 10 settembre 2005 su [http://www.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/servizi/legislazione/religioni/legislazione\\_691.html](http://www.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/servizi/legislazione/religioni/legislazione_691.html) (ultima consultazione il 7 dicembre 2013).

<sup>28</sup> L'iniziativa suscitò la critica della dottrina. Cfr. A. FERRARI, *Intesa con l'Islam e la Consulta*, in *Il dialogo delle leggi*, cit., pp. 41-48 e, in particolare, p. 47 e A. FERRARI, *La libertà religiosa in Italia*, cit., p. 106: l'autore stigmatizza, oltre al ruolo di «supplenza» del Ministero dell'Interno in potenziale conflitto di competenza con la Presidenza del Consiglio dei Ministri nell'ambito della diarchia tutta italiana della gestione delle «cose» ecclesiasticistiche, «il riemergere del giurisdizionalismo quale tratto comune sia dell'esperienza islamica sia di quella europea in materia religiosa». Cfr. altresì N. COLAIANNI, *La Consulta per l'Islam italiano: un caso di revisione strisciante della Costituzione*, in [www.olir.it/areetematiche/85/Colaianni\\_ConsultaIslam.pdf](http://www.olir.it/areetematiche/85/Colaianni_ConsultaIslam.pdf), pp. 1-6 (ultima consultazione il 27 ottobre 2013) che definisce il decreto ministeriale istitutivo dell'organo una «scorribanda [...] nel territorio della libertà religiosa» (p. 4) nell'alveo

«raccolle(va) alcune delle voci oggi più significative della multiforme realtà islamica italiana», sebbene non risultasse con evidenza la prevalenza della componente più specificamente religiosa<sup>29</sup>.

Con il cambiamento di Governo, a far tempo dal giugno 2006, la Consulta per l'Islam italiano venne guidata da Giuliano Amato, successore di Pisanu al Viminale, fortemente intenzionato a dare una svolta alla ripetitività di incontri privi sino allora di risultati tangibili<sup>30</sup>. Il nuovo impulso si concretizzò nella *Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione*, pubblicata con decreto ministeriale del 23 aprile 2007<sup>31</sup>. La Carta intendeva esprimere i valori irrinunciabili per una convivenza pacifica tra individui di fedi e culture diverse, i valori fondamentali, di fatto già espressi dalla Costituzione, mediati all'interno di una elaborazione culturale sottoposta all'adesione degli immigrati e delle comunità religiose ai fini di una loro maggiore integrazione. Tra i principi affermati dalla Carta vi erano la pari dignità e l'uguaglianza nei diritti tra uomo e donna e la piena libertà religiosa sia a livello individuale sia collettivo nel quadro del rispetto del patrimonio morale e spirituale di ciascun credo. Il n. 21 della Carta ribadiva, del resto, che «tutte le confessioni

di una «politica irrispettosa della costituzione» (p. 5) e di una «decostituzionalizzazione della politica» (p. 6).

<sup>29</sup> Di seguito i membri della Consulta: Ejaz Ahmad, italiano di origine pachistana, giornalista; Khalil Altoubat, italiano di origine giordana, laureato in fisioterapia; Rachid Amadia, algerino, *imam*; Kalthoum Bent Amor Ben Soltane, tunisina, lettrice di lingua araba all'Università di Urbino; Khalid Chaouki, marocchino, studente, operatore della comunicazione; Mohamed Nour Dachan, italiano di origine siriana, medico, Presidente dell'Unione delle Comunità ed Organizzazioni Islamiche in Italia - UCOII; Zeinab Ahmed Dolal, somala, operatrice sanitaria; Gulshan Jivraj Antivalle, italiana nata in Kenia, Presidente della Comunità Ismailita Italiana; Tantush Mansur, libico, Presidente dell'Unione Islamica in Occidente; Yahya Sergio Yahe Pallavicini, italiano, *imam*, Vice Presidente della Comunità Religiosa Islamica - COREIS; Mohamed Saady, italiano di origine marocchina, co-Presidente dell'Associazione Nazionale Oltre le Frontiere; Souad Sbai, marocchina, giornalista, Presidente dell'Associazione Donne Marocchine in Italia; Mario Scialoja, italiano, Ambasciatore a riposo, Direttore della Sezione Italiana della Lega Mondiale Musulmana; Roland Seiko, albanese, giornalista; Younis Tawfik, italiano di origine irachena, scrittore; Mahadou Siradio Thiam, senegalese, operatore nel mondo del volontariato. Cfr. [http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/religioni/I\\_membri\\_della\\_Consulta.html](http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/religioni/I_membri_della_Consulta.html) (ultima consultazione il 7 dicembre 2013).

<sup>30</sup> Per cronistoria della Consulta cfr. [www.juragentium.org/topics/islam/it/consulta.htm](http://www.juragentium.org/topics/islam/it/consulta.htm) (ultima consultazione 10 dicembre 2013).

<sup>31</sup> Il testo della Carta, tradotto in nove lingue, si trova sul sito del Ministero dell'Interno alla pagina [http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\\_stamp/immigrazione/2007\\_04\\_23\\_app\\_Carta\\_dei\\_Valori.html](http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stamp/immigrazione/2007_04_23_app_Carta_dei_Valori.html) (ultima consultazione 25 maggio 2013). L'emanazione del decreto è stata seguita da un ampio numero di interventi e iniziative mirate alla sua presentazione e diffusione in Italia e all'estero. Per un elenco cfr. [http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\\_stamp/prefetture/\\_carta\\_dei\\_valori\\_prefetture/0891\\_2007\\_12\\_17\\_diario\\_iniziative\\_carta\\_valori.html](http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stamp/prefetture/_carta_dei_valori_prefetture/0891_2007_12_17_diario_iniziative_carta_valori.html) (ultima consultazione 25 maggio 2013).

i esercitare  
no di età.  
lata»<sup>26</sup>.  
ante tutto,  
one islam,  
esiastica»,  
o. Ci si ri-  
vo istituiti,  
Presidente  
creto del  
liano, «in-  
<sup>27</sup>. Ai sensi  
svolgere «i  
ll'Interno,  
proposte,  
usulmane  
egrazione  
onico in-  
etto della  
nessione  
: forse re-  
on quello  
serimento  
ata anche  
rsi gruppi  
nalizzata  
gano che

000786255  
3342287,\_\_\_  
erno.gov.it/  
13\_08\_23\_

terno.gov.  
tml (ultima

*l'Islam e la*  
FERRARI, *La*  
upplenza»  
Presidenza  
zione delle  
o comune  
Cfr. altresì  
ante della  
f, pp. 1-6  
: istitutivo  
nell'alveo



religiose sono egualmente libere davanti alla legge»; che «l'Italia favorisce il dialogo interreligioso e interculturale per far crescere il rispetto della dignità umana, e contribuire al superamento di pregiudizi e intolleranza» e che «la Costituzione prevede accordi tra Stato e confessioni religiose per regolare le loro specifiche condizioni giuridiche». Il richiamo riguardava genericamente tutte le confessioni religiose – in effetti la Carta era stata ufficialmente predisposta per favorire l'integrazione di tutti gli immigrati – ma, di fatto, era sottesa l'idea che tale documento fosse stato redatto in particolare per i fedeli di religione musulmana. Peraltro, quattro dei cinque membri componenti il Comitato incaricato della redazione erano esperti di islam, così come molte disposizioni sembravano appositamente predisposte per i fedeli di quella religione, a partire dai richiami al tema dell'abbigliamento, del matrimonio e della pari dignità tra uomo e donna<sup>32</sup>.

La Carta, sebbene predisposta dopo ampie consultazioni con associazioni e organizzazioni sociali, religiose, sindacali e del volontariato, oltre che, naturalmente, con esponenti del variegato universo dell'immigrazione, venne accolta con numerose critiche sia per il fatto di riflettere non una politica organica, ma una situazione contingente rivolta ad una sola tradizione religiosa sia per il suo dubbio valore giuridico sia per i suoi contenuti, che tendevano a ridurre le norme costituzionali a semplici esemplificazioni<sup>33</sup>. Si trattava, infatti, di un documento che non poteva

<sup>32</sup> Cinque, in effetti, erano i membri nominati per far parte del Comitato incaricato nel 2006 di redigere tale Carta, successivamente chiamati a far parte del Consiglio scientifico volto a diffonderla e a proporre iniziative per favorire l'integrazione degli individui e la libera convivenza delle comunità religiose e, implicitamente, una federazione. Facevano parte del Comitato i seguenti esperti: Roberta Aluffi Beck Peccoz (Università di Torino), Carlo Cardia, coordinatore (Università di Roma Tre), Khaled Fouad Allam (Università di Trieste), Adnane Mokrani (Università Gregoriana di Roma), Francesco Zannini (Pontificio Istituto di Studi Arabi e d'Islamistica di Roma).

<sup>33</sup> Cfr. N. COLAIANNI, *Una «carta» post-costituzionale?*, in «Stato, Chiese e Pluralismo confessionale», aprile 2007, p. 3, secondo cui ridurre i principi costituzionali ad «asserzioni ed esemplificazioni» è molto pericoloso «innanzitutto perché nel traslocarli dalla carta costituzionale ad un'altra carta se ne può perdere qualche pezzo, impoverendoli se non proprio frantumandoli. In secondo luogo perché, accostandoli – essi che naturalmente non hanno fattispecie – in concreto ad una fattispecie determinata, li si circoscrive, li si definisce, li si rende esclusivi facendo perdere loro il carattere dell'inclusività delle tante nuove fattispecie emergenti nella realtà sociale: insomma, li si trasforma in regole, da principi che erano. Infine, e simmetricamente, perché, continuando nondimeno a presentarli come valori e mischiandoli tuttavia con precetti concreti, di portata limitata, si elevano queste regole a valori costituzionali: il che cospira verso l'annullamento della distinzione tra principi e regole, cioè tra Costituzione e legge». Cfr. altresì S. FERRARI, *Tra manifesto e contratto: la Carta dei Valori, della cittadinanza e dell'integrazione degli immigrati in Italia*, in «Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado», XXV, 2009, pp. 469-483. Quest'ultimo, a p. 482, solleva un'ulteriore critica: «[L]e "Carte" in cui vengono indicati alcuni principi che possono guidare il processo di integrazione degli immigrati hanno un ruolo in qualche modo propedeutico al contratto: esse ne definiscono i termini

creare situazioni giuridiche soggettive di obbligo in capo agli individui e alle associazioni, sebbene avesse valore programmatico e di indirizzo per il Ministero dell'Interno<sup>34</sup>. L'obiezione più forte riguardava, tuttavia, l'arbitrarietà e il possibile effetto discriminatorio nei confronti di quei gruppi (musulmani), che avessero deciso di non aderire alla Carta, ma che pur si fossero dichiarati in pieno accordo con la Costituzione.

In realtà l'adesione alla Carta finiva per tracciare una linea di confine tra «musulmani costituzionali» e «refrattari». I primi quelli che avrebbero accolto la Carta senza riserve, sarebbero stati i firmatari della *Dichiarazione di intenti per la federazione dell'Islam italiano* del 13 febbraio 2008, costruita, appunto e non a caso, sulla Carta appena pubblicata<sup>35</sup>. Siglata dai rappresentanti dell'Islam allora normalmente indicato come «moderato»<sup>36</sup>, la Dichiarazione si proponeva «il raggiungimento di un obiettivo» ritenuto di «particolare significato per la società italiana, la nascita di una Federazione dell'Islam Italiano che si riconosca nei principi della Costituzione e della stessa Carta dei valori».

I firmatari della *Dichiarazione* manifestavano disagio per i problemi creati dalla presenza di organizzazioni propense alla diffusione di una concezione dell'Islam contraria ai diritti umani e per l'assenza di regole relative alla formazione degli *imam* e alla gestione dei luoghi di culto. La Dichiarazione affermava, infatti, che «le attuali divisioni dei musulmani, e delle loro organizzazioni, sono in Italia fonte di problemi e di equivoci

e quindi servono a rendere chiaro all'immigrato ciò che si aspetta da lui e ciò che può legittimamente aspettarsi dalla società ospitante. Questo il compito, modesto ma utile, di una carta dell'integrazione o della cittadinanza: l'ambiziosa definizione di "Carta dei valori", adottata nel caso italiano, sembra eccedere questa funzione e affidare a una commissione di esperti una missione, la definizione dei valori a cui si ispira la società italiana, che in uno Stato democratico spetta ad altri organismi».

<sup>34</sup> Singolare è stato il caso dell'UCOII, che nel luglio 2007 annunciò la sua adesione al documento procurando di rendere pubblico il fax inviato al Ministero (in verità, più che di adesione, si trattava di una dichiarazione di volontà di diffonderla). Quest'ultimo la ritenne, tuttavia, priva di effetti sulla base di alcune dichiarazioni rese da esponenti dell'organizzazione musulmana in questione, che non poté di conseguenza prendere parte alla Federazione dell'Islam Italiano in fase di costituzione. Cfr. A. FERRARI, *La libertà religiosa in Italia*, cit., p. 89 nota 21; M. BOMBARDIERI, *Moschee d'Italia*, cit., pp. 107 ss e par. 7.3.

<sup>35</sup> Il testo si trova in [http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/15/0679\\_DICHIARAZIONE\\_DI\\_INTENTI.pdf](http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/15/0679_DICHIARAZIONE_DI_INTENTI.pdf) (ultima consultazione 25 maggio 2013).

<sup>36</sup> Ejaz Ahmad, Direttore della rivista Azad; Gulshan Jivraj Antivalle, Presidente della Comunità Ismaelita in Italia; Yahya Sergio Yahe Pallavicini, Vice Presidente della Comunità Religiosa Islamica - COREIS; Abdellah Redouane, Segretario Generale del Centro islamico culturale d'Italia; Mohamed Saady, Copresidente dell'Associazione Nazionale Oltre le Frontiere Anolf; Souad Sbai, eletta alla Camera dei Deputati, Presidente dell'Associazione Donne Marocchine in Italia ACMID; Mario Scialoja, componente del Consiglio di Amministrazione del Centro Islamico Culturale d'Italia; Younis Tawfik, Docente Universitario, Presidente del Centro culturale Dar Al Hikma.

favorisce  
etto della  
«tolleranza»  
religiose  
riamo ri-  
i la Carta  
e di tutti  
nto fosse  
Peraltro,  
della re-  
bravano  
rtire dai  
ri dignità

on asso-  
ntariato,  
all'immi-  
riflettere  
a ad una  
sia per i  
semplici  
i poteva

aricato nel  
scientifico  
ividui e la  
Facevano  
li Torino),  
iversità di  
Pontificio

luralismo  
asserzioni  
alla carta  
oli se non  
ralmente  
scrive, li  
vità delle  
in regole,  
limeno a  
limitata,  
nto della  
FERRARI,  
one degli  
'009, pp.  
vengono  
mmigrati  
i termini

anche gravi» e manifestava il «forte [...] bisogno di dar vita ad una aggregazione [in grado di] parlare con voce unitaria e proporre le esigenze dei musulmani allo Stato e alle Istituzioni», rilevando l'esistenza di «persone e organizzazioni che vantano una rappresentatività che nessuno può controllare, e prospettano una concezione dell'islam contraria ai diritti umani, alla libertà religiosa, all'eguaglianza tra uomo e donna». I firmatari palesavano, inoltre, la necessità di creare una Federazione islamica che unisse «i musulmani che vivono in Italia oggi dispersi in tanti rivoli, gruppi, strutture, di cui non sempre si conoscono dimensioni e attività» ritenendo che «la formazione di una aggregazione islamica moderata e pluralista, che accetti la laicità dello Stato e divenga protagonista del dialogo interreligioso, sia un obiettivo di interesse generale. Con essa, i musulmani possono unirsi liberamente, vivere la propria fede religiosa, avere dei luoghi di culto gestiti con trasparenza, ottenere il riconoscimento di quei diritti che spettano a tutte le confessioni».

L'intento programmatico di creare una federazione era più che evidente ma la *Dichiarazione* non ebbe seguito<sup>37</sup>. Ostavano infatti, per un verso, l'assenza dell'UCOII, la cui firma della Carta non venne ritenuta credibile dalla pubblica amministrazione<sup>38</sup> e, per altro verso, la mancanza di volontà politica.

Una nuova iniziativa si ebbe nel 2010 con l'istituzione del Comitato per l'Islam italiano ad opera del Ministro dell'Interno Roberto Maroni, «con funzioni consultive [...] per l'approfondimento dei temi legati all'immigrazione, in particolare all'integrazione, all'esercizio dei diritti civili e per assicurare una migliore convivenza nella società italiana»<sup>39</sup>. Il Comitato, a differenza della Consulta, pareva più concentrato ad affrontare nello specifico talune questioni espressamente riferite alla presenza dei musulmani tra cui la questione del *burqa*, delle moschee, della formazione degli *imam*, delle trasformazioni politiche del Nord Africa e, infine, dell'associazionismo religioso<sup>40</sup>.

Anche nel caso del Comitato, da cui mancava significativamente l'UCOII, «reo» di non aver firmato la Carta dei valori, restava vivo un re-tropensiero volto a fare dei partecipanti i futuri rappresentanti dell'Islam di fronte allo Stato italiano. Tuttavia, come per la Consulta, tale iniziativa e, con essa, lo schema di opporre un «Islam moderato», capeggiato

<sup>37</sup> Cfr. M. BOMBARDIERI, *Moschee d'Italia*, cit., p. 109 e p. 232 con nota 23.

<sup>38</sup> Cfr. nota 34.

<sup>39</sup> Cfr. *ibid.*, pp. 110-115. Il decreto ministeriale istitutivo del Comitato per l'Islam italiano è del 2 febbraio 2010.

<sup>40</sup> I pareri – eccezion fatta per quello sull'associazionismo, approvato dai membri del Comitato, ma non promulgato a seguito della crisi del Governo Berlusconi IV – sono pubblicati sul sito del Ministero dell'Interno e su «Il Regno», 2012, 3, pp. 115-128. Per un commento si rinvia a G. MACRÌ, *Brevi riflessioni sui pareri espressi dal Comitato per l'Islam italiano*, in «Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica», 2012, 2, pp. 407-423.

dalla Moschea di Roma e dalla COREIS, ad un «Islam fondamentalista», rappresentato dall'UCOII, non andò in porto.

Al Comitato successe, infatti, il 19 marzo 2012, la Conferenza permanente *Religioni, Cultura e Integrazione*, promossa dal nuovo Ministro per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione, Andrea Riccardi, aperta a tutte le religioni e a tutti i rappresentanti dell'islam indipendentemente dalla loro sottoscrizione della Carta del 2007: l'UCOII tornava, così, in pista. La conferenza si esprimeva prevalentemente in un organismo assembleare, privo di specifiche ed effettive competenze, che rifletteva, peraltro, l'incerta funzione in materia del nuovo ministro.

La Conferenza permanente è stata convocata una volta anche dalla Ministra per l'Integrazione, Cécile Kyenge il 4 dicembre 2013. Non si sa, invero, ad oggi, quale possa essere il destino di tale istituzione al di là della bontà degli intenti descritti dalla Ministra in occasione dell'ultima seduta, secondo cui «l'incontro con gli esponenti delle diverse realtà religiose presenti in Italia costituisce un elemento di grande rilievo nel favorire dialogo, la conoscenza reciproca, la convivenza e l'integrazione»<sup>41</sup>.

Comitato e Conferenza permanente hanno, così, pagato

entrambi, pur nella loro differente ispirazione, l'assenza di una politica organica sulla libertà religiosa. Il primo, una volta deciso di condurre i propri lavori su un piano prevalentemente tecnico, tentando di affrontare concretamente [...] i nodi normativo-amministrativi più problematici per la vita delle comunità musulmane, si è presto trasformato in un produttore di pareri dalla scarsa incisività. La seconda, pur esprimendo una qualificatissima volontà politica tesa a ribaltare l'ormai luogo comune delle religioni quale problema e non, invece, quale potenziale risorsa in una società plurale e pur con il merito di proporre uno sguardo complessivo alla libertà religiosa, evitando così di cadere nelle trappole dell'eccezionalismo islamico, [ha scontato], da un parte, la mancanza nel ministero proponente delle competenze che più direttamente potrebbero incidere sul diritto di libertà religiosa, dall'altra un coordinamento non strutturale né ben esplicitato in materia con il Ministero dell'Interno, che di tali competenze resta il principale titolare<sup>42</sup>.

### 5. Riflessioni conclusive e prospettive

La politica ecclesiastica italiana sull'islam riflette lo sconcertante immobilismo della «politica ecclesiastica» *tout court*. Se si considera che la legge sui «culti ammessi» del 1929 non è mai stata applicata ai musulmani, può ben dirsi che manchi del tutto una politica ecclesiastica a loro riguardo. In questo senso, l'inerzia delle comunità (o, meglio, di molte di esse) a richiedere l'applicazione del diritto vigente fa il paio con il timore

<sup>41</sup> [www.integrazione.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2013/11/incontroreligioni.aspx](http://www.integrazione.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2013/11/incontroreligioni.aspx) (ultima consultazione il 10 dicembre 2013).

<sup>42</sup> A. FERRARI, *La libertà religiosa*, cit., pp. 107-108.

governativo a dover essere chiamato a dare risposte ancora percepite come troppo imbarazzanti. I tentativi condotti a livello ministeriale da una decina d'anni a questa parte, sono risultati discontinui e privi di organicità. Resta, così, la Costituzione, quale unico punto di riferimento anche se «è un fatto che lo spirito del costituente si è spento nei legislatori che si sono succeduti in questi sessanta anni, i quali tessono e disfano la tela, non solo senza un disegno di fondo ma neppure senza una coerenza logica»<sup>43</sup>. Se resta la Costituzione, sopravvive, quindi, il «disegno pattizio»<sup>44</sup> espresso dall'art. 8 Cost., che, peraltro, presuppone un dialogo tra due parti in grado di rifuggire da tentazioni giurisdizionalistiche.

Se si deve, dunque, constatare l'assenza di una politica ecclesiastica «musulmana» in grado di superare la legge sui culti ammessi e di preparare il terreno per una futura intesa, si possono, d'altro canto, evidenziare alcune esperienze positive, tuttora *in fieri*, che sono, comunque, ascrivibili tra le espressioni di «politica ecclesiastica».

In primo luogo si può menzionare un percorso di integrazione organizzato con il patrocinio del Ministero dell'Interno – e poi dell'Integrazione – da un gruppo di atenei – le Università degli Studi del Piemonte Orientale, dell'Insubria, di Milano, di Padova e del Sacro Cuore di Milano – attraverso il F.I.D.R., *Forum Internazionale Democrazia & Religioni*, divenuto centro interuniversitario dal mese di dicembre 2013<sup>45</sup>. Il corso si è svolto nell'arco di tre anni ed è stato principalmente rivolto alle *leadership* musulmane<sup>46</sup> nella speranza di mettere in relazione queste ultime con le pubbliche amministrazioni incaricate di seguire più da vicino le loro problematiche. Si è trattato di una speranza andata, tuttavia, delusa, per le incertezze della parte governativa<sup>47</sup>. Almeno tre sono stati, comunque, i frutti dell'iniziativa: un documentario in DVD che mostra un volto «integrato», per certi versi inaspettato, dell'islam italiano; un volume in corso di pubblicazione, che documenta lo stato dell'arte della questione musulmana in Italia<sup>48</sup> e, in particolare, la redazione di uno statuto tipo per associazioni religiose (islamiche, ma non solo), «strumento [necessario] per poter esercitare pienamente le facoltà inerenti al diritto di libertà

<sup>43</sup> G. B. VARNIER, *Il modello pattizio Stato-confessioni religiose alla prova delle nuove dinamiche della società italiana*, in *Europa e Islam. Ridiscutere i fondamenti della disciplina delle libertà religiose*, a cura di V. TOZZI e G. MACRI, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009, p. 35.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>45</sup> Cfr. [www.fidr.it/news\\_articolo.asp?id=248&macro=1&cat=2](http://www.fidr.it/news_articolo.asp?id=248&macro=1&cat=2) (ultima consultazione 30 dicembre 2013).

<sup>46</sup> Cfr. M. BOMBARDIERI, *Un percorso di integrazione. Fra università, associazioni islamiche e Ministero*, in «Il Regno», 2010, 22, pp. 732-733.

<sup>47</sup> Cfr. A. FERRARI, *La libertà religiosa in Italia*, cit., pp. 112-113.

<sup>48</sup> Cfr. *Islam e integrazione in Italia*, cit.

religiosa anche attraverso il ricorso al diritto comune»<sup>49</sup>, presentato il 21 novembre 2013 a Roma, nella Grande Moschea con la partecipazione dei docenti organizzatori del corso, delle comunità musulmane partecipanti e dei dirigenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero dell'Interno<sup>50</sup>.

Tra gli altri segnali di una politica ecclesiastica, questa volta significativamente dislocata a livello locale può poi essere annoverato l'Albo delle associazioni e delle organizzazioni religiose del Comune di Milano promosso con delibera di giunta n. 1444 del 6 luglio 2012<sup>51</sup> e istituito con determinazione dirigenziale n. 124 del 6 agosto 2013<sup>52</sup>: «[A]ttraverso la costituzione dell'Albo l'Amministrazione Comunale ha inteso consentire una più adeguata conoscenza delle comunità religiose della Città di Milano e garantire un più efficace esercizio delle competenze comunali in materia di tutela del diritto costituzionale di libertà religiosa»<sup>53</sup>. Si tratta di un'esperienza unica nel panorama nazionale. Sebbene l'Albo non sia aperto solo alle associazioni musulmane, esse sono comunque dodici su trentuno, confermando l'idea che esso costituisca un atto di politica ecclesiastica rivolto, in primo luogo, proprio a queste comunità<sup>54</sup>. Ciò detto, non si può indulgere a facili entusiasmi. Anche a livello locale, infatti, i rapporti tra (e all'interno del)le associazioni musulmane non sono affatto semplici. Basti rilevare che in vista dell'*Expo* il Comune di Milano ha pensato di destinare uno spazio importante per la realizzazione di una

<sup>49</sup> Lo statuto «è rivolto a quelle associazioni, musulmane in particolare, che vogliono darsi la veste religiosa e culturale, al fine di evitare mimesi ed errori conseguenti legati all'uso di tipi studiati dal legislatore per altri scopi (onlus, aps, odv, ecc.). Può, inoltre, aiutare questi enti a manifestarsi come tali in una prospettiva di integrazione civica e di trasparenza, con il fine di instaurare un rapporto dialogico costruttivo con la PA, nel rispetto reciproco di doveri e diritti, tra cui anche il diritto al luogo di culto. Giova, infine, ad uniformare, le associazioni con scopo di religione e di culto in vista di una possibile federazione»: cfr. [http://www.fidr.it/news\\_articolo.asp?id=241&macro=1&cat=1](http://www.fidr.it/news_articolo.asp?id=241&macro=1&cat=1) (ultima consultazione 30 dicembre 2013). Cfr. altresì il mio *Uno statuto per le associazioni musulmane*, in *Islam e integrazione in Italia*, cit.

<sup>50</sup> Cfr. [http://www.fidr.it/news\\_articolo.asp?id=240&macro=1&cat=2](http://www.fidr.it/news_articolo.asp?id=240&macro=1&cat=2).

<sup>51</sup> Cfr. <http://www.comune.milano.it/albopretorio/ConsultazioneDelibere/Default.aspx?dtid=99> (ultima consultazione 3 aprile 2013).

<sup>52</sup> Cfr. [https://www.comune.milano.it/portale/wps/portal/CDM?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/wps/wcm/connect/ContentLibrary/ho+bisogno+di/ho+bisogno+di/Albo+delle+Associazioni+Religiose&categ=IT\\_CAT\\_Bisogni\\_28&categId=com.ibm.workplace.wcm.api.WCM\\_Category/IT\\_CAT\\_Bisogni\\_28/84b89880446e01cdbc1bbd36d110d8a/PUBLISHED&styleSize=defuutSize&styleColor=defaultColor&siteArea=Come+fare+per&searchtype=all](https://www.comune.milano.it/portale/wps/portal/CDM?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/ContentLibrary/ho+bisogno+di/ho+bisogno+di/Albo+delle+Associazioni+Religiose&categ=IT_CAT_Bisogni_28&categId=com.ibm.workplace.wcm.api.WCM_Category/IT_CAT_Bisogni_28/84b89880446e01cdbc1bbd36d110d8a/PUBLISHED&styleSize=defuutSize&styleColor=defaultColor&siteArea=Come+fare+per&searchtype=all) (ultima consultazione 3 dicembre 2013).

<sup>53</sup> Cfr. *ivi*, nell'allegato alla Determinazione Dirigenziale citata, l'elenco delle associazioni iscritte all'Albo.

<sup>54</sup> Cfr. A. FERRARI, *La libertà religiosa in Italia*, cit., pp. 108-112. Si rinvia, inoltre, ad A. ANGELUCCI, *L'Albo delle associazioni e organizzazioni religiose del Comune di Milano*, in «Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica», 2013, 2, pp. 461-478.

sala preghiera o di una moschea, con annessi altri locali, da affidare alla gestione congiunta delle associazioni islamiche locali in coordinamento tra loro e con l'amministrazione comunale, sul modello di Colle Val d'Elsa. Le difficoltà di coordinamento dell'islam «milanese» alimenta, tuttavia, la tentazione a rivolgersi, ancora una volta, ai rappresentanti in Italia degli stati musulmani ritenuti più affidabili.

In conclusione, è quasi superfluo rilevare che, anche per l'islam, la politica ecclesiastica rivesta un ruolo fondamentale. È da essa, infatti, che dipende il futuro della libertà religiosa di tale comunità. Appare, comunque, altrettanto scontato che la strada maestra da perseguire sia quella di una nuova legge sulla libertà religiosa, divenuta ormai come il Godot di beckettiana memoria. Quanto alle buone pratiche, esse sono da coltivare in una prospettiva di formazione civica e culturale, di dialogo tra le istituzioni in trasparenza e nella competenza degli attori che cresce appunto con la formazione. Esse, tuttavia, non potranno superare una loro intrinseca fragilità se continueranno a collocarsi in un sistema delle fonti del diritto di libertà religiosa, privo nel suo insieme, di organicità e di coordinamento a partire da quello richiesto tra lo Stato centrale, le sue istituzioni periferiche e le Regioni.

Ancora una volta, dunque, lungi dal testimoniare un irriducibile eccezionalismo, la «questione musulmana» evidenzia la necessità di una politica ecclesiastica a 360°, universale, come il diritto fondamentale di libertà religiosa.

Hanno collaborato a questo numero dei «Quaderni»

ANTONIO ANGELUCCI, Università degli Studi dell'Insubria  
PASQUALE ANNICCHINO, European University Institute  
ROMEO ASTORRI, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano  
BRIGITTE BASDEVANT-GAUDEMET, Université Paris-Sud XI «Faculté de  
Droit 'Jean Monnet'»  
GIOVANNI CODEVILLA, Università degli Studi di Trieste  
PIERLUIGI CONSORTI, Università degli Studi di Pisa  
FABIANO DI PRIMA, Università degli Studi di Palermo  
JÖRG LUTHER, Università degli Studi del Piemonte Orientale «Amedeo  
Avogadro»  
BERENGÈRE MASSIGNON, CNRS – GRSL – «Groupe Sociétés, Religions,  
Laïcités» – Parigi  
FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, Université Paris-Sud XI «Faculté de  
Droit 'Jean Monnet'»  
LUCIANO MUSSELLI, Università degli Studi di Pavia  
ELIZABETH SHACKMAN HURD, «Northwestern» University – Evanston –  
Illinois  
JEROEN TEMPERMAN, «Erasmus» University – Rotterdam  
MARCO VENTURA, «KU Leuven» University – Lovanio  
IHSAN YILMAZ, «Fatih» University – Istanbul