

Testo dell'audizione resa il 14 novembre 2017 innanzi alla I Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni), nel corso dell'esame delle proposte di legge c. 2976 e c. 3421 recanti disposizioni in materia di istituzione del registro pubblico delle moschee e dell'albo nazionale degli *imam**

di **Ciro Sbailò** – *Professore associato di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi internazionali di Roma*

Introduzione e sintesi del contenuto

Mi è stato richiesto di un parere sulle proposte di legge C. 2976 Garero Santanchè e C. 3421, recanti disposizioni in materia di istituzione del registro pubblico delle moschee e dell'albo nazionale degli *imam*. Ringrazio la Commissione per l'invito e, fin d'ora, per la cortese attenzione che i suoi componenti, Onorevoli Deputati, dedicheranno all'audizione del sottoscritto. Farò qui una breve introduzione, nella quale anticiperò gli argomenti che intendo trattare.

Le due proposte sono in gran parte sovrapponibili, ma per la sua maggiore completezza e organicità, farò riferimento soprattutto al primo dei documenti in esame, l'A.C. 2976.

La proposta presenta a mio avviso l'indubbio merito di porre all'attenzione del Parlamento e, indirettamente, degli studiosi e dell'opinione pubblica in generale, una questione di stringente attualità, con importanti implicazioni di natura giuspubblicistica: l'assenza di una disciplina della presenza islamica in Italia, articolata in modo tale da consentire alla comunità islamica di coltivare la propria identità e la propria vocazione proselitistica, nel quadro di regole poste a presidio del sistema costituzionale italiano. La presenza islamica in Italia si fa, infatti, sempre più significativa in termini numerici, soprattutto per effetto dell'ingrossarsi e moltiplicarsi dei flussi migratori, nell'ultimo ventennio e, in particolare, a partire dagli sconvolgimenti geopolitici che hanno interessato l'area mediterranea, nel 2011, conosciuti come "Primavera araba". Tale presenza,

* Il testo è stato letto solo parzialmente. È stato poi integrato e lasciato, in questa forma, agli atti della I Commissione della Camera.

inoltre, si fa sempre più significativa anche in termini “politici” (in senso lato): l’Islam - o, quanto meno, l’Islam sunnita mediterraneo, che è quello a noi più vicino storicamente e geograficamente - si presenta come una realtà religiosa animata da una considerevole *vis* espansiva nello spazio giuridico, con grandi capacità innovative e propositive sul piano sociale e culturale, ma anche portatrice di istanze di natura giuspubblicistica potenzialmente antagonistiche nei riguardi del sistema di valori su cui è fondata la Repubblica, come poi meglio si cercherà di spiegare.

Tuttavia, la proposta presenta notevoli criticità, sia sotto il profilo tecnico-giuridico, sia sotto il profilo politico-costituzionale.

Sotto il primo, si rileva l’assenza di reciprocità tra la Comunità islamica e lo Stato nel varo di una disciplina concernente l’organizzazione della vita religiosa. L’unilateralità dello Stato, in questa materia, è da tempo stata censurata in dottrina e giurisprudenza, benché sia ancora formalmente in vigore la normativa, risalente ai primi decenni del secolo scorso, sui “culti ammessi”. In linea di principio, il diritto costituzionale italiano non consente di sottoporre l’esercizio della libertà religiosa a condizioni o restrizioni, che non siano quelli valevoli per qualunque attività di tipo sociale e insuscettibili di disciplina differenziata per specifiche comunità. C’è poi da dire che la vigilanza sul rispetto di questo principio da parte della Corte, per certi versi, si fa più forte proprio quando si tratta di comunità religiose che non abbiano un’intesa con lo Stato italiano. Nel caso dell’Islam, inoltre, tale tipo di interferenza assumerebbe un carattere particolarmente invasivo, per le caratteristiche comunitaristiche e tendenzialmente a-gerarchiche di questa religione, almeno nella sua versione sunnita e mediterranea. Nel progetto, ad esempio, si propone la legittimazione per via statutale, e al di fuori di un reale controllo dal parte della comunità, dell’*imam*, il che comporterebbe la reviviscenza della filosofia dei “culti ammessi”. Ora, una tale filosofia non solo è stata definitivamente superata dal diritto costituzionale italiano, ma la sua applicazione nei confronti della comunità islamica è suscettibile di produrre particolari gravi vulnera nel nostro sistema di garanzie. Nella relazione che accompagna la proposta, si dimostra consapevolezza del fatto che l’*imam* non possa essere assimilato alla figura di un ministro di culto (benché tale assimilazione possa essere strumentalmente avallata da alcune componenti minoritarie, ma iperattive e molto politicizzate del mondo musulmano d’Occidente, come poi si cercherà di chiarire). Ma di ciò non si tiene conto nell’articolato. L’*imam*, infatti, è molto meno e molto di più di un “ministro di culto”. È molto meno, perché non è un sacerdote (come è noto, “gerarchia” viene da *ierós*, che indica ciò che è “sacro”). Ma è molto di più: lui guida la preghiera e, per certi versi, la stessa comunità. In ultima analisi, la stessa *leadership* sulla *umma* islamica può configurarsi come una estensione e un’amplificazione del ruolo dell’*imam*. Al tempo stesso, chiunque può essere *imam*, purché sia nelle di svolgere correttamente le proprie funzioni: non esistono regole codificate e universalmente accettate al riguardo. Questa sorta di filosofia *Grassroots* rende molto complesso l’inquadramento giuridico della religione islamica in un sistema di diritto pubblico di tipo statutale-nazionale. La questione, nei Paesi dell’Islam mediterraneo, è stata risolta attraverso la statalizzazione dell’Islam (v., ad esempio, la previsione dell’Islam quale religione di Stato, con il conseguente controllo statutale della vita comunitaria). Ma in Italia, ogni tentativo di scrivere una

disciplina dell'Islam in assenza di un accordo con la stessa Comunità islamica, non può che configurarsi come incostituzionale (e, *ça va sans dire*, in conflitto con la CEDU).

Per quel che riguarda, invece, il profilo politico-costituzionale delle criticità presentate dal progetto di legge in oggetto, va in primo luogo tenuto conto, a mio avviso, degli effetti che una declaratoria di incostituzionalità potrebbero avere sulla costruzione di una politica islamica nel nostro Paese. A mio avviso, tale declaratoria esaspererebbe i termini del confronto sul tema e porrebbe seri ostacoli alla costruzione di una politica islamica, che sapesse fare tesoro dei fallimenti registrati in Europa, con particolare riferimento all'approccio neutralizzante-assimilazionistico alla di tipo francese, per un verso, e a quello pragmatico-multiculturalista all'inglese, per l'altro.

Ma ammettiamo pure che la proposta, così come è, possa diventare legge e passare indenne il vaglio della Corte costituzionale. Con una disciplina di tal genere, si correrebbe il rischio di favorire le comunità numericamente più forti, per proselitismo. Si tratta delle comunità degli "imam-fai-date" o, comunque, degli *imam* fortemente politicizzati e privi di solidi riferimenti istituzionali nel Paese di provenienza. Si finirebbe, dunque, col premiare una parte significativa dell'Islam praticante, vale a dire le minoranze bene organizzate, a discapito della gran parte dei fedeli musulmani, che sono mediamente o poco praticanti. In ultima analisi, si rischia di favorire l'Islam "de-territorializzato", ovvero legato all'identità islamica in una maniera che tende ad annullare gli elementi identitari della nazione di provenienza o di residenza, in favore di un recupero, spesso in chiave antagonistica nei confronti sia dell'Occidente genericamente inteso sia dei governi dei Paesi islamici, dell'«originario» paradigma comunitario-universalistico (e oggi «trans-nazionale») della dottrina giuspubblistica islamica.

Sulla base delle mie ricerche, la via che mi sentirei di suggerire ai parlamentari è quella di prendere spunto dalla proposta in oggetto per incalzare il Governo perché intraprenda la strada della costruzione, attraverso uno più intese ex. art. 8 Cost., di un interfaccia giuridico tra la comunità islamica, nelle sue varie articolazioni, e la Repubblica, tenendo conto della peculiarità dell'Islam italiano, che è una realtà piuttosto recente, ancora con forti connotazioni nazionali. Esempifico dicendo che bisognerebbe scegliere come interlocutori, non tanto i leader delle comunità formatesi sul territorio nazionale, ma, anche attraverso mediazioni di carattere intergovernativo, le autorità islamiche dei Paesi di provenienza dei musulmani presenti in Italia.

Di seguito cercherò di dare ulteriori a sostegno di quanto sopra sostenuto.

1. Perché la proposta è utile: necessità di una regolamentazione giuridica della presenza islamica in Italia

a. Dati sulla presenza islamica in Italia

L'Islam è la prima tra le religioni non cristiane in Italia ed è la terza religione in assoluto per numero di fedeli, dopo il cattolicesimo romano e il cattolicesimo ortodosso.

I musulmani presenti in Italia sono circa 1.200.000, di cui oltre il 50% viene dall'area nordafricana e in particolare dal Marocco, mentre gli altri provengono da altri Paesi di tradizione

islamica, collocati tra l'Africa subsahariana, il Medio Oriente e l'Oriente (dati ISMU). La quasi totalità dei musulmani presenti in Italia -come del resto la quasi totalità dei migranti - è arrivata nello spazio Schengen per (www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it) ci dicono che solo una frazione piccolissima, non superiore al 6% (che scende allo 0.5 secondo dati EUROSTAT del 2014) della movimentazione migratoria verso l'Italia è alimentata da persecuzioni di natura religiosa o politica o da catastrofi umanitarie. I gruppi nazionali per i quali è prevista su scala europea la protezione internazionale variano, infatti, in base ai dati EUROSTAT (ec.europa.eu/eurostat; cfr. Decisione [UE] 2015/160 l), e sono, oltre agli apolidi, per lo più eritrei e siriani. Gli eritrei sono, statisticamente per metà cristiani e per metà musulmani. Per quel che riguarda i siriani, i musulmani costituiscono mediamente il 70% della popolazione. Si tratta, in ogni caso, di numeri infimi (per dare un'idea: secondo i dati del Ministero dell'Interno relativi alle "Nazionalità dichiarate al momento dello sbarco" al 10/11/2017, per l'anno in corso, hanno dichiarato di provenire dall'Eritrea appena il 5%, mentre la voce "Siria" nemmeno compare).

I figli nati in Italia da immigrati non europei sono lo 0.3% della popolazione (fonte EUROSTAT).

La considerazione di questi dati, disponibili sui siti del Governo Italiano e dell'Unione Europea, dovrebbe indurre tutti gli studiosi, a cominciare dai giuristi, a considerare con grande scetticismo due luoghi comuni invalsi di recente in una prte della pubblicistica sull'Islam italiano.

Il primo luogo comune è quello dei musulmani che arrivano in Europa in fuga dalla tirannia o da persecuzioni di vario genere. Non può negarsi come in alcuni Paesi islamici vi siano pesanti criticità in materia umanitaria. Ma lo stesso può dirsi di un Paese autorevole membro del G20 e partner importante dell'Italia, come la Cina. Inoltre, se teniamo conto delle summenzionate regole e statistiche dell'Unione Europea, dobbiamo constatare come tali criticità pesino in una percentuale irrisoria sulla movimentazione migratoria: la stragrande maggioranza dei musulmani presenti in Italia è composta da migranti "economici", venuti in Europa per contribuire al miglioramento delle condizioni economiche della propria famiglia.

Il secondo luogo comune è quello della crescita dell'Islam italiano di "seconda generazione". Il fenomeno - ben noto nel Nord Europa - in Italia è appena agli inizi: la stragrande maggioranza di musulmani è composta di persone di età medio-bassa nate in un Paese islamico o che conserva, in ogni caso, un rapporto significativo con la famiglia paterna e con la patria di provenienza.

b. *Gli ostacoli sorti sulla via delle intese ex art. 8 Cost.*

A questo punto pare opportuno interrogarsi sulle ragioni per le quali finora non è stato possibile stipulare intese con l'Islam ex art. 8 cost. Riprendo qui alcune considerazioni già fatte in un convegno svoltosi, per l'appunto, alla Camera dei deputati, con la partecipazione del presidente Andrea Mazziotti ("Intesa tra la Repubblica italiana e le Comunità islamiche: a che punto siamo?", Giovedì 14 aprile 2016, registrazione su web tv di www.camera.it).

Nel corso delle intese, sono emersi i seguenti problemi: *false friends* concettuali, gerarchia e organizzazione sul territorio, destinatari dell'Intesa.

Per quel che riguarda il primo punto, i testi delle proposte di Intesa vanno letti in un'ottica islamica, ma poi tradotti nella semantica giuridica italiana. Essendo l'Islam una religione profondamente giuridica, nei testi si fanno molti riferimenti al diritto islamico. Ad esempio, nell'ipotesi di Intesa redatta dalla CO.Re.Is – Comunità religiosa islamica in Italia, un'associazione di musulmani autoctoni e nota per la sua moderazione e per il suo impegno nel dialogo religioso e culturale – si chiede espressamente alla Repubblica di "riconoscere" i («la Repubblica prende atto dei») fondamenti (i Pilastrini) dell'Islam. Ora, in forza della combinazione tra il senso del "riconoscimento" nel linguaggio giuridico italiano (che rappresenta un impegno anche alla giustiziabilità), da una parte, e il significato dei suddetti Pilastrini nell'Islam, dall'altra, una tale presa d'atto potrebbe produrre effetti espansivi del diritto islamico nell'ordinamento italiano, con effetti imbarazzanti per il diritto nazionale.

Di solito, a tale riguardo, si fa l'esempio della particolare condizione di sottomissione in cui la donna verrebbe relegata nell'Islam e si prende come esempio il caso del "ripudio", che permette al maschio di liberarsi della consorte senza tante spiegazioni e, in ultima analisi, senza neanche informarla. Ma su questo punto sono venute e vengono ampie rassicurazioni da parte delle Comunità islamiche, i cui principali esponenti sostengono che questa visione della donna è ampiamente superata nell'Islam moderno e che nessuno al Cairo o a Istanbul ha il diritto di trattare una moglie in quel modo. In effetti, la frequente focalizzazione sulla condizione della donna da parte di chi studia la compatibilità dell'Islam con il sistema giuridico italiano rischia di mettere in ombra alcune questioni di natura strutturale, che non riguardano maschi o femmine in quanto tali, ma la natura essenzialmente "comunitaria" della sintassi giuridica dell'Islam.

Per spiegarci, faremo, dunque, il caso di una possibile discriminazione anti-maschile nel mondo islamico, derivante dalla combinazione di alcune norme islamiche con norme di diritto italiano, muovendo dal "riconoscimento" di cui sopra. Orbene, in base al diritto islamico se il marito commette delitto di apostasia, il matrimonio è nullo e il reo perde ogni diritto di natura successoria o matrimoniale. Come si configurerebbe questa nullità nel diritto italiano? Il reato di apostasia consiste nella violazione del primo dei pilastri dell'Islam, quello della fede nel Dio unico, rivelatosi al Profeta Muhammad, secondo quanto riportato dal Corano. In base alla bozza di Intesa proposta dalla Co.re.Is, la Repubblica «riconosce gli effetti civili del matrimonio celebrato secondo il rito islamico». La celebrazione di tale rito presuppone una clausola di nullità in caso di apostasia, ovvero del rifiuto sopravvenuto del primo di quei Pilastrini di cui la Repubblica ha preso «atto». Come si potrebbe negare a una donna il diritto di chiedere la nullità del matrimonio per sopravvenuta apostasia? Nel Codice civile italiano non esiste l'invalidità del matrimonio per apostasia e la Suprema Corte ha già stabilito che il cambio di religione non può essere causa di addebito della separazione (ordinanza n. 14728 del 19 luglio 2016). Ma quale giudice si sentirebbe di negare a una donna musulmana con un marito "apostata" quanto viene accordato a una donna non-musulmana con un marito che al momento del matrimonio le abbia nascosto di essere già sposato? E invece, in caso di separazione giudiziale, quale orientamento prevarrebbe tra i giudici, in merito a chi sia «addebitabile» la separazione? Nella celebrazione di un matrimonio secondo il diritto italiano e con rito islamico, dottrina e giurisprudenza potrebbero agevolmente individuare

l'esistenza di un mutuo impegno dei nubendi a non violare il primo pilastro dell'Islam, ovvero a non incorrere nel delitto di apostasia. Dall'altra parte, però, l'addebito della separazione al marito apostata andrebbe in contrasto con alcuni pilastri del nostro ordinamento, quali la libertà religiosa, la libertà di manifestazione del pensiero, l'uguaglianza davanti alla legge, la ragionevolezza delle discriminazioni e, in ultima analisi, vulnererebbe il principio stesso della laicità dello Stato.

Il problema dei *false friends* porta alla luce la *vis* espansiva dell'Islam nell'ordinamento giuridico. Ne consegue che ogni iniziativa volta a disciplinare la presenza delle comunità islamiche sul territorio nazionale presuppone sia un'adeguata conoscenza del lessico giuridico dell'Islam, sia la scelta di interlocutori istituzionalmente definiti, chiamati eventualmente a rispondere delle loro proposte o iniziative, nell'ambito di rapporti di natura interstatuale.

Per quel che riguarda il secondo punto, nelle proposte di Intesa si delinea un filosofia gerarchica di cui si fa fatica a trovare traccia sia nei classici dell'Islam sia nelle concrete esperienze organizzative dell'Islam sunnita mediterraneo dei nostri giorni. In esse si adotta l'idea di un potere centralizzato, in forza del quale rilasciare diplomi di imam o di ministri di culto, per l'assistenza spirituale ai musulmani, presenti in strutture pubbliche come ospedali, carceri, eccetera. Ma nell'Islam – in particolare, per quel che riguarda l'Islam sunnita – non esiste, come si diceva, il «ministro di culto» che è figura collocabile solo in una organizzazione – improponibile in ambito islamico sunnita – gerarchico-sacramentale della vita religiosa. Non solo, ma tale organizzazione farebbe capo a leader disancorati rispetto alle autorità religiose dei Paesi di provenienza della gran parte dei musulmani italiani. Non sappiamo quanti musulmani siano disponibili ad accettare senza riserve e in maniera definitiva una tale imposizione dall'alto delle guide religiose. A nostro avviso, le resistenze sarebbero molte.

Venendo al terzo punto, ciascuna delle associazioni che propone l'Intesa, inoltre, avanza la pretesa di essere l'unico interlocutore dello Stato, per la tutela degli interessi della Comunità islamica. Questo nodo potrebbe essere sciolto attraverso la stipula di più Intese, con le varie associazioni. Resta il nodo del criterio con cui lo Stato dovrebbe individuare gli interlocutori con cui trattare, di volta in volta, gli eventuali problemi in ordine all'attuazione dell'Intesa. Ad esempio, se si tratta di stabilire norme per la presenza di *imam* negli ospedali o nelle carceri, si tenderà a stipulare accordi con le sigle islamiche più attive, come infatti sembra che il Governo si proponga di fare. Tuttavia, tali accordi, in assenza di una legittimazione autorevole (che, ad esempio, potrebbe venire da istituzioni dei Paesi di provenienza) possono accentuare le rivalità già presenti nel mondo dell'Islam italiano.

c. Islam, realtà dinamica

Tutti problemi sopra evidenziati sono in gran parte riconducibili al fatto che l'Islam è una realtà dinamica, in evoluzione e in espansione, dal punto di vista non tanto demografico, ma culturale.

Per concentrarci sull'Islam che ci riguarda da vicino, ovvero quello dell'Africa settentrionale, bisogna tenere presente che gli sconvolgimenti politici del 2011 hanno portato alla luce, tra le altre, tre caratteristiche strutturali della presenza islamica in questi Paesi.

a) La "polarità" politico-religiosa, ovvero il fatto che tra politica e religione non c'è né separazione né fusione, né la "tensione", il che rende difficile se non impossibile la ricostruzione di quelle esperienze adoperando la coppia concettuale "laico/religioso". C'è sempre una forte competizione tra leadership religiosa e leadership politica. Nessun *imperium* politico è autosufficiente; nessuna autorità religiosa può pretendere di instaurare una teocrazia. Si veda, a tal proposito, il caso egiziano: l'esecutivo avanza istanze di leadership religiosa, mentre le autorità islamiche rivendicano egemonia in materia di etica pubblica.

b) Universalismo politico unito ad antistoricismo. Il passato non è mai veramente "passato". L'idea della *umma* islamica esercita un ruolo decisivo nelle dinamiche politiche.

c) Ricostruzione in chiave coranica del sistema dei diritti fondamentali. Tutti i mutamenti costituzionali verificatisi nel Nord Africa sono caratterizzati da una conferma dell'identità islamica (cost. Eg. 2014, preambolo), della centralità della famiglia (v. ad es. Preambolo Costo Eg. 2012 o Libia art. 4), dei diritti delle generazioni future (v. ad es. Cost. Tunisina art. 126), a volte con esplicito riferimento ai diritti dei nascituri (art. 5 Costo libica).

d. *La via preferenziale per la statalizzazione dell'Islam*

Possiamo sintetizzare le caratteristiche sopra esposte come un acuirsi della tensione, che nella storia islamica ha un carattere originario, tra due filosofia organizzative contrapposte – statalizzazione dell'Islam e islamizzazione dello spazio pubblico – con una sostanziale prevalenza della prima sulla seconda. La statalizzazione dell'Islam consiste nell'inserimento dell'Islam nel sistema delle fonti, in una posizione preminente, attraverso l'utilizzo di varie strategie costituzionali. Le più significative mi paiono essere quella egiziana e quella marocchina. Nel primo caso, abbiamo, a partire dall'epoca di Sadat, l'inserimento della Sharia nella Costituzione, quale fonte preminente della legislazione, affiancata dall'istituzione di una Corte costituzionale laica, che esercita un controllo sulla coerenza sciaraitica delle leggi, con una conseguente compressione del ruolo delle autorità religiose e, soprattutto, di quelle a carattere popolare, cioè non direttamente riconducibili nell'alveo dell'Islam istituzionale, che è quello dell' Accademia di al-Azhar. L'Islam popolare ha sempre considerato in maniera sospettosa, e spesso ostile, la statualizzazione dell'Islam, come dimostra anche la recente vicenda costituzionale tunisina: contrariamente alle aspettative, Ennahda ha lasciato cadere la battaglia per l'inserimento della *Sharia* nella Costituzione, perché, essendo stata anche prevista una Corte costituzionale con forti poteri di sindacato sulla legislazione, i giudici costituzionali sarebbero di fatto diventati i depositari del controllo sulla sciaraiticità delle leggi, ridimensionando il ruolo dell'Islam popolare. Viceversa *Ennahda* ha preferito concentrare le proprie energie nella battaglia per una parlamentarizzazione del sistema e per un decentramento del sistema amministrativo, pensando che ciò la possa favorire per le sue capacità organizzative e la sua presenza sul territorio. Altro esempio significativo è quello del Marocco, dove il Re è Padre dei Credenti – di tutti credenti, quindi anche, secondo la dottrina coranica, di ebrei e cristiani. In questo senso, egli diventa anche l'elemento fondamentale per la modernizzazione "dall'alto" del sistema giuridico.

2. Perché la proposta è incostituzionale e rischia di produrre effetti indesiderati

Veniamo, ora, alle criticità della proposta di legge.

In primo luogo, non esistendo ancora un'Intesa tra Islam e Repubblica, ovvero non esistendo ancora una piattaforma di comunicazione sotto il profilo giuridico, la Comunità islamica rientra immediatamente e direttamente sotto la protezione della libertà religiosa e dentro i limiti della legge sui culti ammessi. In altre parole, l'assenza dell'intesa rende potenzialmente particolarmente vulnerabile la comunità islamica rispetto all'Esecutivo, il che la rende oggetto, secondo una fisiologia costituzionale tipica dello Stato di diritto e particolarmente accentuata nel diritto costituzionale italiano, di una speciale tutela.

Ciò detto, consideriamo il quadro costituzionale in cui va a inserirsi una proposta come quella in oggetto. Terremo conto, in particolare, della sentenza 63/2016, andando a ritroso, fino agli anni Ottanta.

Detto quadro può essere sintetizzato nei seguenti punti:

- non si possono imporre alle confessioni religiose requisiti differenziati per accedere allo spazio pubblico. Il libero esercizio del culto costituisce un aspetto essenziale della libertà di religione (art. 19 Cost.) ed è, quindi, riconosciuto egualmente a tutti e a tutte le confessioni religiose (art. 8, commi primo e secondo, Cost.), a prescindere dalla stipulazione di un'intesa con lo Stato, che non costituisce, pertanto, condicio sine qua non per l'esercizio della libertà religiosa;
- l'apertura di luoghi di culto, in quanto forma e condizione essenziale per il pubblico esercizio dello stesso, ricade nella tutela garantita dall'art. 19 Cost., il quale riconosce a tutti il diritto di professare la propria fede religiosa, in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitare in privato o in pubblico il culto, con il solo limite dei riti contrari al buon costume;
- nella Costituzione italiana ciascun diritto fondamentale, compresa la libertà di religione, è predicato unitamente al suo limite; ne consegue che le pratiche di culto, se contrarie al buon costume, ricadono fuori dalla garanzia costituzionale di cui all'art. 19 Cost.

Questi principi, a loro volta, vanno letti nella prospettiva di una visione costruttiva ed ermeneuticamente orientata della laicità, quale quella adottata dai Costituenti. Il principio di laicità, infatti, è sì un principio supremo e, come tale, immodificabile dell'ordinamento. Ma laicità suprema non vuole dire indifferenza di fronte al fenomeno religioso, poiché secondo giurisprudenza consolidata, la Repubblica deve garantire le condizioni per l'espansione della libertà religiosa, intesa, quest'ultima, come propellente per la promozione della dignità della persona, di cui al principio personalistico enunciato all'art. 2. Insomma, il principio di laicità «implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni, ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione in regime di pluralismo confessionale e culturale» (Sentenza 12 aprile 1989, n. 203). Sicché, i principi di non interferenza (le confessioni godono di un'autonomia istituzionale che «esclude ogni possibilità di ingerenza dello Stato nell'emanazione delle disposizioni statutarie delle confessioni religiose», V. 43/1988) e di non discriminazione (la libertà religiosa comporta la

garanzia del libero esercizio del culto, senza alcuna forma di irragionevole discriminazione: cfr. 195/1993 e 346/2002; in ultima analisi, secondo la Corte, neanche la diffusione sul territorio può giustificare una discriminazione di principio tra comunità religiose; cfr. 63/2016, 5 considerato 'in diritto') sono funzionali alla preservazione della dignità umana da ogni possibile minaccia che si materializzasse nell'ambito della libertà religiosa.

Questo vuol dire che l'assenza di un'Intesa con la Repubblica fa di una Confessione religiosa un soggetto particolarmente vulnerabile e che, proprio per questo, il sistema delle garanzie interviene in maniera particolarmente vigorosa quando questa determinata religione venga minacciata nella sua autonomia. In sintesi, siccome non esiste un'Intesa tra l'Islam e la Repubblica, nel dubbio, il sistema delle garanzie, in caso di contenzioso, si sbilancerà a favore dell'Islam, non della Repubblica. Quindi se una norma che prevede che il "patentino" dell'Islam venga rilasciato da un'autorità governativa finisce davanti al giudice costituzionale, quest'ultimo, se non altro per prudenza – visti i beni costituzionali in gioco – si pronuncerà contro quella norma.

In questo senso, la proposta presenta non poche criticità.

All'art. 2 si prevede che non si possa essere *imam* senza l'iscrizione della moschea nel registro. Poi si prevedono ulteriori imprecise norme di attuazione, per via regolamentare. Anche questo potrebbe essere censurabile, in quanto sul godimento dei diritti fondamentali esiste un'assoluta riserva di legge. Nel caso del registro pubblico delle moschee, il regolamento potrebbe rivelarsi lesivo della libertà religiosa nel senso di cui sopra. Insomma, si lascia eccessiva discrezionalità al governo: come si diceva, il problema nasce dal fatto che non esiste un'Intesa con l'Islam, per cui il meccanismo costituzionale di garanzia si fa automaticamente più stringente.

Si rinvengono, poi, criticità nel controllo del prefetto sull'*imam* e sulla revoca iscrizione della moschea (art. 6) e nell'obbligo dell'*imam* di iscriversi all'albo (art. 7): per le comunità religiose prive di intesa si applica il r. d. 289/1930, ma con i paletti stabiliti dalla Corte costituzionale, in ordine alla non invasività dell'Esecutivo nella vita interna della Comunità.

All'art. 7 si prevede l'Albo nazionale degli *imam*. Quindi, chi non è iscritto all'albo, non può fare *imam*. Come si accennava in premessa, chiedere l'iscrizione all'albo di chi abbia il compito di "guidare" la preghiera significa porre un limite enorme all'esercizio della libertà religiosa dei musulmani, al di fuori di un'intesa con lo Stato ex art. 8 Cost. Si richiede, inoltre, nella proposta che l'*imam* abbia «sufficiente livello di istruzione, preparazione, competenza ed esperienza coerenti con il profilo da ricoprire, secondo i criteri di valutazione stabiliti dalla Commissione per l'Albo degli *imam* di cui all'articolo». Ora, l'attestato di idoneità su tali competenze dovrebbe essere rilasciato da una Commissione istituita presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca che sarebbe «competente per tutte le questioni concernenti la formazione e la tenuta dell'Albo». Essa avrebbe «carattere interreligioso» e sarebbe «composta da dieci membri nominati per metà dal Ministro dell'interno e per metà dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Il presidente è eletto dalla Commissione tra i membri nominati dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca». La Commissione avrebbe il compito di «a) esaminare le domande di iscrizione all'Albo ed esprimere parere su di esse al Ministro dell'interno; b) promuovere iniziative atte a elevare la qualificazione e l'aggiornamento degli *imam* iscritti all' Albo e favorire il dialogo e

la collaborazione con i responsabili delle moschee e con le comunità degli immigrati di religione musulmana».

Ora, una tale Commissione può avere senso in due situazioni: a) Paesi dove l'Islam è religione di Stato o, comunque, religione ufficiale o tra le religioni ufficiali; b) Paesi nei quali esista una qualche istituzionalizzazione della presenza islamica. In linea di massima, non vedo come una tale Commissione possa avere competenze in materia di accertamento delle competenze dell'*imam*. Al momento, l'istituzione di una tale Commissione, in Italia, si qualificherebbe come un atto di interferenza ingiustificata nella vita comunitaria dei musulmani e di irragionevole discriminazione nei confronti dell'Islam.

Ovviamente, le disposizioni di cui sopra si configurerebbero anche come conflittuali nei confronti degli art. 9 (libertà religiosa) e 14 (non discriminazione) della Convenzione CEDU (v. in particolare *Manouakis contro Grecia*, 1996 e, per alcuni aspetti, *Association for lidity with Jebovab Witnesses and Others v. Turkey*, 2016).

Infine – ma è questione non giuridica, bensì meramente culturale – non si comprende la ragione per cui il luogo deputato alla formazione degli *imam* sia stato individuato nelle Facoltà di Lettere e Filosofia e non anche in quelle di Giurisprudenza o di Scienze Politiche, vista la complessità e varietà delle funzioni esercitate dall'*imam*.

Conclusioni

L'Italia arriva tardi alla società multi-etnica e multi-religiosa, anche perché non ha un grande passato coloniale. Questo ci consente di imparare dalle esperienze altrui. In generale, le politiche di integrazione sviluppatesi in Europa si sono dimostrate poco efficaci, nell'ultimo decennio, in quanto troppo ancorate alle esperienze coloniali dei Paesi che le hanno proposte. Facciamo riferimento a due esperienze idealtipiche: la Francia e il Regno Unito. Il modello assimilazionistico francese s'è dimostrato incapace di interagire con le istanze identitarie e comunitarie provenienti dalla realtà islamica, specialmente giovanile, interpretando queste ultime con un rigido paradigma storicistico, come istanze del passato, superabili attraverso la modernizzazione e la neutralizzazione dello spazio pubblico, e non come fenomeni, invece, tipici dell'età contemporanea, con una loro valenza propositiva rispetto all'organizzazione dello stesso spazio pubblico. Il multi-culturalismo inglese non solo non ha fermato o attenuato i processi di radicalizzazione, ma li ha, a detta di diversi esperti, favoriti: la totale rinuncia a una qualche forma di assimilazione culturale è letta, in una chiave rigorosamente islamica, come auto delegittimazione rispetto all'organizzazione dello spazio pubblico. Il fenomeno cosiddetto del *Londonistan* – ovvero della formazione di comunità chiuse in se stesse e autoreferenziali anche sotto il profilo giuridico – ne è un esempio.

Nel guardare alle esperienze del Nord Europa, dobbiamo anche tenere conto del fatto che i musulmani italiani hanno ancora forti radici nazionali. Il fenomeno dell'Islam di terza generazione, dove l'identità nazionale tende a ridimensionarsi in favore – a seconda dei casi – dell'integrazione sociale oppure dell'adesione alla comunità religiosa in chiave universalistica e ultranazionale, già

noto da decenni nel Nord Europa, è decisamente irrilevante in Italia. Quello italiano è, in gran parte, un Islam "degli Stati", nel senso che la maggior parte dei musulmani presenti sul territorio nazionale è nata in Paesi islamici o è figlia di giovani coppie, nate in Paesi islamici. Non solo, ma, come visto sopra, quasi tutti i musulmani presenti in Italia non fuggono da conflitti politici, ma sono entrati in Europa per migliorare le proprie condizioni di vita, per cui hanno un forte interesse alla stabilità sociale e all'integrazione.

Nelle nazioni da cui proviene la maggior parte dei musulmani presenti in Italia, come detto, vige quasi sempre una solida tradizione di statualizzazione dell'Islam, ovvero di incardinamento della comunità musulmana dentro le strutture pubbliche, con il conseguente controllo da parte dello Stato, con modalità e in gradi che possono variare da Paese a Paese, sulla formazione delle guide spirituali e su alcuni aspetti della vita comunitaria (ad esempio, l'organizzazione delle scuole islamiche): il fenomeno degli "*imam-fai-da-te*" è decisamente raro nei Paesi dell'Islam sunnita mediterraneo. Non essendovi nell'Islam una dimensione gerarchico-organizzativa simile a quella presente in altre religioni, in primis in quella cattolica, s'è reso necessario, nei Paesi dell'Islam sunnita, statalizzare la comunità islamica, costruendole intorno un'impalcatura di tipo amministrativo, che ne ha reso la vita interna congruente con quella dello spazio pubblico statual-nazionale. Contro questa impalcatura è in corso da decenni una lotta senza tregua del fondamentalismo islamico, che rivendica la universalità spazio-temporale della *umma* contro la dimensione Stato-nazionale. Tale battaglia si va rinvigorendo negli ultimi anni, alimentando anche l'estremismo tra le giovani generazioni di musulmani presenti

Si potrebbe, per questa via, favorire la formazione di guide e autorità religiose in Italia, all'inizio sotto la supervisione e il controllo di autorità religiose nordafricane, con un ruolo fondamentale di mediazione e di garanzia dell'autorità politica, in base anche all'evoluzione dei rapporti bilaterali tra l'Italia e il Paese di volta in volta interessato. Tutta questa fase preparatoria, naturalmente, non potrebbe che avere natura prettamente politica, non strettamente giuridica. Il precipitato giuridico di questo processo – l'Intesa, cioè – non potrebbe che aversi dopo che fossero state individuate determinate comunità e autorità di riferimento.

In un certo senso, in base alla prospettiva sopra delineata, sarebbe la stessa Repubblica a guidare la formazione della comunità islamica italiana e a costruire, in un certo senso, il soggetto dell'Intesa ex art. 8 Cost.

Faccio ancora una volta l'esempio del Marocco, dove il Re è anche al vertice dell'autorità religiosa, in quanto capo dei credenti. Esistono in quel Paese alcune importanti scuole di formazione degli *imam*, controllate dal Governo. Potrebbe essere, dunque, possibile, concordare con il Governo marocchino, l'arrivo in Italia di *imam* accreditati, che aiutino il governo italiano a contrastare il fenomeno degli *imam-fai da te*, in particolare per quel che riguarda l'immigrazione marocchina. Grazie a questi *imam*, sarebbe possibile incentivare la realizzazione di corsi (sotto di forma di master, di primo o secondo livello di formazione per aspiranti guide religiose (ci sono già interessanti esperienze sperimentali in tal senso, in Italia: si tratterebbe di generalizzarle e istituzionalizzarle), dove uno spazio molto ampio verrebbe riservato all'insegnamento del diritto italiano ed europeo, ma con una differenza di non poco conto: la parte religiosa verrebbe curata

direttamente da esperti accreditati nei Paesi di provenienza dei musulmani e il titolo rilasciato, per questo, sarebbe qualcosa di più di un mero attestato di partecipazione.

Per concludere, la discussione su questa proposta di legge potrebbe essere una buona occasione per inquadrare in termini concreti la questione della presenza islamica in Italia, facendo riferimento alle effettive caratteristiche dell'Islam italiano, in modo da costruire un processo di integrazione della comunità musulmana, coerente sia con il diritto costituzionale sia con gli interessi nazionali.