



Gianfranco Macri

(associato di Diritto ecclesiastico europeo nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Salerno)

Immigrazione e presenze islamiche in Italia: la Consulta per l'Islam italiano (un breve commento) *

“Le leggi, la Costituzione innanzitutto, sono e devono essere considerate come diritto dello Stato, frutto di discussioni e procedure democratiche, non come manifestazione immediata di un’etica religiosa”.

G. Zagrebelsky, *Principi e voti. La Corte costituzionale e la politica*, Torino, 2005, p. 96.

SOMMARIO: 1. Lo scenario italiano – 2. Immigrazione e Costituzione europea – 3. Visibilità e rappresentanza dell'Islam in Italia – 4. La Consulta per l'Islam italiano – 4.1. Composizione della Consulta – 4.2. Il Manifesto dell'Islam italiano – 4.3. La Carta dei valori e dei principi – 5. Conclusioni.

1 - Lo scenario italiano

L'Italia è un paese d'immigrazione con una popolazione di «nuovi arrivati» che manifesta una crescente tendenza all'insediamento definitivo¹. Al pari di altri Stati europei è pure un paese multietnico: realtà, quest'ultima, che richiede una riflessione seria sul ruolo e sulla condizione dei cittadini extracomunitari nella nostra società e sulla opportunità-necessità di portare avanti con coraggio una politica di

* Il presente contributo è destinato alla pubblicazione nel volume a cura di V. TOZZI e M. PARISI, *Immigrazione e soluzioni legislative in Italia e Spagna. Istanze autonomistiche, società multiculturale e diritti civili e di cittadinanza*, in corso di stampa.

¹ Gli immigrati costituiscono il 4% della popolazione residente: percentuale non molto distante da quella media europea fissata attorno al 5%. Trattasi di dati importanti che trovano ulteriore conferma nel crescente numero di ricongiungimenti familiari, nell'aumento della presenza di minori nelle scuole e nel numero anch'esso crescente di lavoratori occupati in modo stabile in alcuni settori produttivi.



integrazione di queste persone sia nel tessuto economico-sociale, sia in quello culturale².

Una prima necessità è quella di provare ad intendersi sul termine «integrazione» che rimanda ad un ventaglio di significati variabile da paese a paese e connesso ai caratteri stessi del fenomeno migratorio.

C'è chi parla di integrazione come uguaglianza. In quest'ottica, gli immigrati vengono considerati *integrati* laddove manifestano condizioni pari a quelle degli autoctoni (livello di reddito, di istruzione, di rappresentanza, di trattamento giuridico, etc.); chi la considera sotto il profilo prettamente utilitaristico (il modello tedesco) – dunque in base all'utilità che ne riceve la comunità ospitante – (vi sono legislazioni che assegnano punteggi di favore agli immigrati più giovani o professionalmente più interessanti); chi le attribuisce il carattere di somiglianza (il modello assimilativo francese): l'immigrato viene considerato effettivamente integrato laddove manifesta di condividere i «valori» del paese ospite (il problema è però sia individuare i «valori comuni», sia pretendere che gli immigrati metabolizzino nel minor tempo possibili tal valori; c'è, infine, il modello di integrazione multiculturale (adottato, con accezioni diverse, in Canada, Olanda e Svizzera): un progetto che ha come obiettivo la costruzione di un'organizzazione sociale pluralistica, nella quale l'immigrato, senza rinunciare radicalmente alla propria cultura, si adopera, col supporto delle istituzioni del paese d'accoglienza, a sentirsi parte di un insieme comune.

L'Italia tarda a prendere coscienza di alcuni dati (es. le nascite di cittadini extracomunitari e la presenza di minori stranieri) e abbozza strategie di natura politico-legislative inadeguate a gestire le differenze culturali e religiose: il rischio è la creazione di sacche di marginalità e devianza forieri di preoccupazioni ulteriori.

La legge n. 189 del 30 luglio 2002, meglio nota come legge Bossi-Fini, non è riuscita ad andare oltre (superare in meglio), la precedente legge Turco-Napolitano (legge 40/1998) e realizzare un salto di qualità, dal punto di vista politico-normativa, tendente verso un modello di «integrazione ragionevole»³ capace di salvaguardare, da un lato, l'integrità (i diritti) della persona e, dall'altro, il perseguimento di una positiva interazione (l'apertura al dialogo).

Centralità è stata così conferita, innanzitutto, al problema della sicurezza dei cittadini italiani di fronte all'estraneo, dimenticandosi dei

² Cfr. C. CORSI, *I servizi sociali in favore degli immigrati*, in A. ALBANESE, C. MARZUOLI (a cura di), *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, Bologna, 2003, pp. 189-229.

³ È la definizione adoperata dalla «Commissione per le politiche di integrazione» degli immigrati (art. 44 della legge 40/1998).



danni che una politica sociale, incapace di porre in essere un processo di reale inserimento degli extracomunitari nei gangli vitali della società, può produrre sugli immigrati stessi. La sintesi è stata: rendere il decreto per le espulsioni immediatamente esecutivo, attribuire al divieto di ingresso una validità di 10 anni (contro i 5 previsti dalla Turco-Napolitano), stabilire la possibilità di trattenimento in un centro di permanenza fino a 60 giorni (contro i 30 previsti dalla Turco-Napolitano), fissare l'obbligo della registrazione delle impronte digitali per chi richiede un permesso di soggiorno.

La stessa regolarizzazione dei lavoratori clandestini, che ha permesso ad una comunità ampia di persone che vivono e lavorano nel nostro paese di uscire dalla condizione di marginalità sociale in cui erano costretti, non è stata accompagnata da una efficace azione di monitoraggio dell'intero processo di insediamento che deve realmente permettere a questi lavoratori di diventare a tutti gli effetti membri della società italiana.

E' rimasto così in sospeso il percorso che avrebbe dovuto condurre dall'instabilità ai diritti sociali di cittadinanza, che significa, in poche parole, favorire l'inclusione dell'immigrato nell'ambito di un contesto (il paese di inserimento) che impone il rispetto delle sue regole ma che sa offrire le garanzie di principi chiari sia di accettazione che di partecipazione⁴.

La strada, da percorrere insieme (*noi e loro*) lungo i binari del costituzionalismo (l'unico, forse, dei valori occidentali che corrisponde anche a idee non occidentali di regolarità e ordine nel governo⁵) potrebbe allora essere proprio quella dell'attribuzione della cittadinanza⁶, da concedere anche a tutti coloro che, insediandosi nel

⁴ Cfr. V. TOZZI, *Società multi-culturale e istanze autonome. Immigrazione e diritti civili in Italia ed in Spagna* (in questo volume). Per un'analisi articolata del problema, cfr. M. BASILI, *Sull'integrazione della popolazione immigrata*, in A. GOLINI (a cura di), *L'immigrazione straniera: indicatori e misure di integrazione*, Bologna, 2006, pp. 9-41; AA.VV., *La nuova legge sull'immigrazione. Commento alla L. n. 189 del 30 luglio 2002 e al D.L. n. 195 del 9 settembre 2002*, Milano, 2003.

⁵ Cfr. M. BARBERIS, *Etica per giuristi*, Roma-Bari, 2006, 135, che richiama le analisi di P. COSTA, D. ZOLO (a cura di), *Lo Stato di diritto*, Milano, Feltrinelli, 2002, pp. 617-812; A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002, pp. 157 ss.

⁶ In dottrina da tempo si discute intorno al problema dell'attuale ruolo, dei limiti e dei significati del concetto di cittadinanza quale vincolo di appartenenza ad una data comunità politica, veicolo di specifici diritti e di determinati doveri. Cfr. P. CONSORTI, *Religioni e democrazia fra multiculturalismo e globalizzazione. Più a Oriente dell'Islam: incontro all'induismo ed agli Asian values*, in *Diritto e Religioni*, 1/2, 2006, pp. 202-203, secondo cui «occorre ricostruire un «noi» delle appartenenze collettive più articolato. Le tradizionali dinamiche del «*nous et les autres*» vanno riviste in modo più



nostro paese, accettano di condividere le regole fondamentali di democrazia su cui esso si fonda⁷.

Attraverso una robusta iniezione di *ius soli*, il dimezzamento dei termini necessari all'acquisto della cittadinanza (riportandoli dai dieci della legge del 1992 ai cinque già previsti dalla normativa del 1912) e l'accertamento dell'integrazione socio-linguistica dello straniero⁸, la cittadinanza può diventare elemento fondamentale per una reale integrazione e per il radicamento delle comunità immigrate in Italia, delle quali la componente di cultura e religione islamica è parte consistente. A spingere in tal senso è inoltre la dimensione europea, all'interno della quale vanno progressivamente «emergendo le più interessanti linee di tendenza dell'odierna rappresentazione del rapporto fra l'individuo, i diritti e l'ordine politico giuridico»⁹.

2 - Immigrazione e Costituzione europea

E' indiscutibile la matrice internazionale delle migrazioni contemporanee e, dunque, la necessità (dal punto di vista della politica migratoria di uno Stato) di essere concordata, per risultare vincente, con quella dei paesi d'origine e con quella dei paesi che presentano problemi analoghi nelle stesse aree politiche. Quest'urgenza, risulta maggiormente sentita in Europa dove, soprattutto in seguito agli accordi di Schengen (14 giugno 1985) la politica dei visti e di controllo sul territorio, nonché di lotta alla clandestinità, praticata da ciascun

largo, con attenzione non solo a ciò che oggi appare esserci prossimo, ma anche a ciò che pare ancora lontano».

⁷ Tra le iniziative messe in atto dal Governo Prodi, alcune, in materia di immigrazione e cittadinanza, meritano di essere ricordate: il disegno di legge di riforma della disciplina sulla cittadinanza presentato dal Ministro Amato ed approvato dal Consiglio dei Ministri il 4 agosto 2006 (*Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza*); il disegno di legge presentato dal Guardasigilli Mastella recante *Disposizioni in materia di contrasto al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina*, approvato dal Consiglio dei Ministri il 12 ottobre 2006; la bozza di riforma del *Testo Unico dell'immigrazione*, presentata dal Ministro Amato il 27 settembre 2006 alla Commissione Affari costituzionali del Senato.

⁸ Cfr. G. BASCHERINI, *A proposito di alcune recenti proposte di riforma in materia di immigrazione*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it/dossier.

⁹ Cfr. P. COSTA, *Cittadinanza*, Roma-Bari, 2005, pp. 148-149, secondo il quale, «l'Unione Europea si propone in effetti come un nuovo ordine giuridico che trova nei diritti il proprio perno (o addirittura, come sostiene Habermas, il proprio *elemento identitario*)» (mio il corsivo); P. COSTANZO, *Il Riconoscimento e la tutela dei diritti fondamentali*, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, 2006, pp. 343-423; G. ARENA, *Cittadinanza attiva*, Roma-Bari, 2006, pp. 142 ss.



paese europeo, coinvolge direttamente anche le frontiere degli altri Stati membri¹⁰. Questa interconnessione delle problematiche migratorie, necessita l'elaborazione di una *governance* di livello europeo anche in vista dei nuovi processi di allargamento verso est.

I Trattati europei hanno affrontato il fenomeno migratorio riconoscendo ad esso una dimensione sempre più ampia nel corso della definizione dei singoli atti e arrivando a decretare la natura comunitaria della materia dell'immigrazione con il Trattato di Amsterdam (1999)¹¹. Questo Trattato ha previsto che le tematiche relative ad asilo, visti, *immigrazione* e controllo delle frontiere esterne, diventino soggetti a norme e procedure comunitarie e non più solo intergovernative. Al fine di sviluppare un concreto spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, lo stesso Trattato prevede che il Consiglio europeo adotti, entro cinque anni dalla sua entrata in vigore, misure volte a garantire la libera circolazione delle persone (artt. 61-63 TCE).

Di particolare importanza, ai fini dello sviluppo di una politica europea più consapevole in materia di immigrazione, sono state le conclusioni del Consiglio europeo straordinario di Tampere (15-16 ottobre 1999). In questa sede, il Consiglio ha esplicitamente richiesto ai paesi membri «una politica di integrazione più incisiva» che miri «a garantire ai cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio degli stati membri diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell'Unione europea»¹².

Un momento centrale in tale contesto è rappresentato dal Consiglio europeo di Nizza (7 dicembre 2000) conclusosi con l'adozione della «*Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*»¹³. Il documento

¹⁰ E' noto che diversi immigrati provenienti da Stati africani, possessori del visto d'ingresso francese, passano per Ventimiglia e lavorano, per lo più in nero, nelle regioni nord-occidentali italiane. Viceversa, molti curdi, che raggiungono il nostro territorio sulle cosiddette «carrette del mare», hanno come obiettivo finale i paesi del nord Europa.

¹¹ Cfr. B. NASCIMBENE, *Costituzione europea e adesione: le prossime scadenze e prospettive*, in *Corriere giuridico*, 2004, pp. 145 ss.; C. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIMBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, 2003; L. MANCA, *L'immigrazione nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2003.

¹² Cfr. la Comunicazione della Commissione europea al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, su «*immigrazione, integrazione e occupazione*», del 3 giugno 2003, COM (2003) 336 (p. 5), consultabile su: www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2003/com2003. Principi ribaditi in occasione dei Consigli europei di Siviglia (21-22 giugno 2002) e di Salonicco (19-20 giugno 2003).

¹³ Cfr. G. MACRÌ, *La Carta europea dei diritti fondamentali e la garanzia dei diritti dell'uomo nell'ambito dell'ordinamento comunitario*, in *Scienze Politiche* (Rivista della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Salerno), 2000, pp. 151 ss.



(Inserito nella parte seconda del «Trattato Costituzionale», approvato dal Consiglio europeo di Bruxelles il 18 giugno 2004), sulla cui giuridicità a lungo si è discusso¹⁴, a differenza di quanto non facciano molte costituzioni nazionali, non solo opera una distinzione più analitica tra «diritti dei cittadini» (Titolo V *Cittadinanza*, artt. 99-106) e «diritti di tutti» (ovvero «diritti universali» di cui sono titolari *tutti* gli esseri umani in quanto tali¹⁵), ma coniuga, sul richiamo ai «comuni valori di base», le crescenti aspettative di universalità dei diritti (che travalicano i confini tradizionali della cittadinanza) con la protezione della pluralità (*Vielfalt*) di identità differenziate, avviando un «processo irreversibile nella costruzione della nuova identità europea»¹⁶. Si tratta, dunque, non dell'ennesimo «catalogo di diritti specialistici» da aggiungere ai tanti già esistenti (della donna, del minore, del profugo, etc.), bensì di un sistema di valori pienamente costituzionalizzato,

¹⁴ Chiarificatrici risultano, su questo punto, le analisi di A. SPADARO, *Sulla "giuridicità" della Carta europea dei diritti: c'è ma (per molti) non si vede*, in G.F. FERRARA (a cura di), *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza. Il costituzionalismo dei diritti*, Milano, 2001, pp. 257-267; A. RUGGERI, *La "forza" della Carta europea dei diritti*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1/2001, p. 184.

¹⁵ Secondo l'opinione di S. DELLAVALLE, *Necessità, pensabilità e realtà della Costituzione europea*, in G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, Roma-Bari, 2003, pp. 131-132, essendo la *Carta*, una dichiarazione dei *diritti fondamentali*, i titolari della maggior parte dei medesimi sono gli individui in quanto tali, senza nessuna limitazione di appartenenza. Sempre S. DELLAVALLE, *Una Costituzione senza popolo? La Costituzione europea alla luce delle concezioni del popolo come "potere costituente"*, Milano, 2002, pp. 248-249, sottolinea che non può essere «sottovalutato il progresso analitico rappresentato dalla *Carta* rispetto ai documenti costituzionali precedenti» e fa l'esempio della Costituzione italiana che, nel suo dettato si limita a tutelare dalla discriminazione sociale e giuridica «*tutti i cittadini*» (art. 3 Cost.) mentre l'art. II-80 del Trattato Costituzionale, recita, senza possibili equivoci, che «*tutte le persone sono uguali davanti alla legge*»; inoltre, sempre nella Costituzione italiana, i diritti fondamentali (artt. 13 ss.) vengono definiti sotto il «titolo fuorviante» di «*diritti e doveri dei cittadini*», pur essendo poi di fatto riconosciuti a tutti gli individui. Fanno eccezione, significativamente, oltre alla libertà di residenza (art. 16 Cost.), anche quella di riunione e associazione (artt. 17-18 Cost.), di cui godono i soli cittadini, laddove la *Carta* di Nizza riconosce tali diritti a «ogni individuo», fermo restando il ruolo dei partiti nell'espressione della «volontà politica dei cittadini dell'Unione» (art. II-72, comma 2, Trattato Costituzionale).

Secondo A. SPADARO, *La Carta europea dei diritti fra identità e diversità e fra tradizione e secolarizzazione*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2/2001, pp. 621-622, «viene così sancito nel modo più esplicito il principio dell'indivisibilità dei diritti (...)».

¹⁶ Cfr. A. MANZELLA, *La Carta dei diritti per l'Europa*, in *La Repubblica*, del 7 luglio 2000; C. ZANGHÌ, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea. Verso una Costituzione europea*, Torino, 2005, pp. 115 ss.



«*nucleo duro*» di un (futuro) «sistema giuridico» di *convivenza* sociale e politica (Costituzione)¹⁷.

La responsabilità degli Stati di garantire l'integrazione di quanti, nel pieno rispetto delle regole, si trovano a vivere e lavorare nel territorio nazionale, trova fondamento a livello europeo in alcune soluzioni normative di particolare importanza: una direttiva del Consiglio dell'UE relativa allo *status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo*¹⁸ (10501/03) e una Comunicazione della Commissione su *una politica comune in materia di immigrazione* (COM [2001] 672) dove si ribadisce la necessità di adottare politiche di integrazione più incisive che risultino idonee ad offrire agli immigrati extracomunitari, residenti stabilmente nei paesi dell'UE, diritti e doveri comparabili a quelli dei cittadini dell'Unione, di pari passo con il rafforzamento della non discriminazione in ambito sociale, economico e culturale¹⁹.

Un documento di grande interesse è la comunicazione della Commissione europea del 3 giugno 2003 su *immigrazione, integrazione e occupazione* (COM [203] 316) che ha un valore particolarmente significativo per la portata dei suoi principi.

La comunicazione interpreta l'integrazione come un processo di «sviluppo equilibrato di diritti e doveri nel corso del tempo», la cui progressività, in relazione all'immigrato, è proporzionale alla durata del suo soggiorno nello Stato membro. La Commissione individua una serie di principi a cui dovrebbero attenersi le politiche degli Stati membri in materia di immigrazione: il più importante è la «*necessità di un approccio multisettoriale*» all'intera problematica «che tenga conto non solo degli aspetti economici e sociali dell'integrazione ma anche delle questioni legate alla diversità culturale e religiosa, alla cittadinanza, alla

¹⁷ Cfr. L.S. ROSSI, *La Carta dei diritti come strumento di costituzionalizzazione dell'ordinamento dell'UE*, in *Quad. cost.*, 3/2003, pp. 565-575.

¹⁸ «Gli Stati membri conferiscono lo *status* di soggiornante di lungo periodo ai cittadini di paesi terzi che hanno soggiornato legalmente e ininterrottamente per cinque anni nel loro territorio immediatamente prima della presentazione della pertinente domanda» (art. 4).

¹⁹ La comunicazione della Commissione, in particolare, identifica sei settori nei quali è necessario intervenire per combattere l'immigrazione clandestina: la politica in materia di visti; l'infrastruttura per lo scambio di informazioni, la cooperazione ed il coordinamento; la gestione delle frontiere; la cooperazione di polizia; la legislazione sugli stranieri e il diritto penale; la politica di ritorno e di riammissione. La Commissione, inoltre, precisa che la lotta contro l'immigrazione clandestina deve includere concretamente la promozione delle azioni nei paesi d'origine e di transito, nonché azioni di sostegno a questi paesi, tenendo conto della politica in materia di diritti umani.



partecipazione e ai diritti politici. Ovviamente, anche se le priorità possano variare da paese a paese e da regione a regione, è necessario che le politiche di integrazione vengano pianificate in un quadro complessivo e coerente di lungo periodo. Allo stesso tempo, esse devono rispondere ai bisogni specifici di taluni gruppi particolari e devono adattarsi alle condizioni locali. Si tratta dunque di politiche che implicano l'istituzione di partenariati tra un'ampia gamma di soggetti interessati e hanno bisogno di risorse adeguate. I membri delle comunità di migranti interessate, ivi incluse le donne e le persone che fruiscono di protezione internazionale, devono partecipare all'elaborazione, allo sviluppo, all'organizzazione e alla valutazione dei programmi e delle politiche che li riguardano» (punto 3.2.).

Sulla scia delle conclusioni già adottate nel corso del Consiglio europeo di Tampere (1999), la comunicazione della Commissione riconosce l'acquisto della cittadinanza quale importante mezzo per agevolare l'integrazione in quanto «stimola il senso di appartenenza alla vita nazionale e conferisce la piena fruizione dei diritti civili». Contemporaneamente, la Commissione ritiene «ragionevole» associare l'accesso alla «cittadinanza civile»²⁰ alla durata del periodo in cui il migrante ha soggiornato nel paese in questione, prevedendo comunque un'acquisizione automatica o semiautomatica per la seconda generazione di immigrati.

Nella seduta del 15 gennaio 2004, il Parlamento europeo si è espresso a favore del concetto di *cittadinanza civile* che riconosce, ai cittadini dei paesi terzi, che risiedono legalmente nell'Unione, diritti e doveri di natura economica, sociale e politica, incluso il diritto di voto alle elezioni municipali ed europee.

Alla rilevanza delle enunciazioni di principi qui schematicamente esposte, tarda a trovare a livello comunitario un'effettiva e piena armonizzazione delle politiche legate al soggiorno dei migranti. La politica europea sembra ancora caratterizzarsi per una serie di misure volte a «tenere sotto controllo» l'immigrazione e a contrastare i flussi migratori illegali (in riferimento a queste interpretazioni limitative dell'immigrazione è stata coniata

²⁰ Concetto sviluppato dalla Commissione europea in una comunicazione del 22 novembre 2000 su *una politica comunitaria in materia di immigrazione* (COM [2000] 757) intendendo con tal termine: «un nucleo comune di diritti e doveri fondamentali che il migrante acquisisce gradualmente nel corso di un certo numero di anni, in modo da garantire che questi goda dello stesso trattamento concesso ai cittadini del paese ospitante, anche quando non sia naturalizzato». La cittadinanza civile, include peraltro la possibilità per l'immigrato del diritto di voto a livello locale, così come avviene già in alcuni stati membri.



l'espressione «Fortezza Europa»). Contemporaneamente, non sono mancati una serie di provvedimenti finalizzati a garantire agli immigrati che si trovano in una condizione di legalità (gli immigrati regolari) benefici e diritti sul piano delle politiche del welfare.

C'è chi ha collegato la questione del ritardo a giungere ad un livello sufficiente di armonizzazione politico-legislativa in materia di immigrazione nel contesto dell'ordinamento dell'UE, alle resistenze di molti paesi europei a mettere in discussione una certa idea di sovranità (chiusa e intrisa di elementi nazionalistici. Il dibattito sulla cittadinanza viene visto come uno dei passaggi chiave dell'intera questione); altri, invece, hanno fatto notare che, una serie di accordi di vertice su questa materia, dimostrerebbe la fiducia degli Stati nel processo comunitario e nelle istituzioni dell'Unione. La disponibilità a cedere «quote di sovranità»²¹ andrebbe, dunque, letta come la prova di tale fiducia. Insomma: controllo e repressione da un lato, orientamenti troppo generali dall'altro²².

3 - Visibilità e rappresentanza dell'Islam in Italia

Dopo gli avvenimenti successivi all'11 settembre 2001, il problema dei rapporti con le diverse comunità islamiche, già all'origine di numerose polemiche, è diventato più critico e al tempo stesso fondamentale²³. La presenza (culturale e religiosa) islamica in Europa e in Italia in particolare²⁴, oltre a costituire fattore di implementazione di

²¹ Cfr. E. PUGLIESE, *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Bologna, 2006, pp. 84-92.

²² Il processo di a comunitarizzazione della politica migratoria (dal terzo al primo pilastro d'azione europea) evidenzia, a nostro avviso, una forte volontà di agire sugli Stati che, soprattutto per quel che attiene alle politiche sociali nei confronti degli immigrati, mantengono un forte potere decisivo.

²³ Cfr. S. FERRARI, *Libertà religiosa e sicurezza in Europa dopo l'11 settembre*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/2005, pp. 163, ss.

²⁴ A livello quantitativo, l'Islam rappresenta non solo la seconda religione d'Europa, ma la seconda religione degli europei dopo il cattolicesimo. In Italia, in particolare, i musulmani sono quasi il 2% della popolazione residente (contro il 4% della media europea, e del 7% in Francia: dove è presente la più numerosa Comunità islamica europea). Tradotto i numeri questo dato significa, stando ai dati forniti dal Ministero dell'Interno, poco più di un milione di persone (con la particolarità che la presenza di seconde generazioni, a differenza di altri paesi europei, è in Italia appena all'inizio). Il Censis prevede che nel 2010 in Italia ci saranno otto milioni di stranieri e di questi cinque milioni saranno musulmani.

Per una panoramica ampia ed esaustiva sul fenomeno migratorio, cfr. E. PUGLIESE, *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, op. cit., in particolare pp. 101 ss.; ID., *L'immigrazione in Italia: la portata e le caratteristiche del*



«forme culturali» non autoctone nell'esperienza occidentale²⁵, presenta peculiarità *anche* giuridicamente rilevanti che toccano libertà e diritti fondamentali²⁶.

Questo significa che stiamo parlando di *soggetti*, oltre che di entità più o meno strutturate, provenienti da paesi di cultura islamica (non sempre pluralisti e organizzati in maniera democratica²⁷) – compresa una quota di irregolari – che reclamano, nei confronti delle istituzioni occidentali ospitanti, la libertà di seguire le proprie abitudini e tradizioni, che non riguardano solo la soddisfazione dei bisogni connessi alla loro *identità religiosa*, ma anche abitudini alimentari, l'abbigliamento, i rapporti interpersonali, il rinnovo del permesso di soggiorno, il reperimento di una abitazione, l'assistenza sanitaria, etc.²⁸

fenomeno, l'appartenenza religiosa degli immigrati e i processi di integrazione, in V. TOZZI (a cura di), *Integrazione europea e società multi-etnica. Nuove dimensioni della libertà religiosa*, Torino, 2000, p. 8, dove l'Autore mette in risalto che «è importante tenere conto della complessità del panorama religioso per evitare quelle iper-semplificazioni che dall'inizio hanno caratterizzato il dibattito sulla immigrazione in Italia (...). Si parla spesso della religione degli immigrati come se tutti appartenessero ad una sola, concretamente a quella islamica. Ma ciò che è peggio è che anche della religione islamica si sa poco: i luoghi comuni abbondano, non solo tra la gente comune ma a volte anche tra le persone colte». A. GOLINI (a cura di), *L'immigrazione straniera: indicatori e misure di integrazione*, Bologna, op. cit., *passim*; Cfr. F. DI LEO, *Il nostro Islam in cifre*, in *Limes*, 3/2004, p. 121; B. LEWIS, *L'Europa e l'Islam*, Roma-Bari, 2002; A. ALDRIDGE, *La religione nel mondo contemporaneo*, Bologna, 2005; SAMI A. ALDEEB ABU-SAHLEH, *Introduction à la Société Musulmane*, Eyrolles, Paris, 2006. S. ALLIEVI, *I musulmani in Italia: chi sono e come vivono*, in *Limes*, 3/2004, pp. 97-98, rileva che si tratta di un Islam di prima generazione in fase di rapida evoluzione: di un Islam che comincia ad entrare nella fase della sedentarizzazione, della stabilizzazione (e, in parte, anche della istituzionalizzazione) per quanto ancora ad uno stadio embrionale.

²⁵ V. TOZZI, *Il modello democratico e costituzionale della disciplina del fenomeno religioso e gli insediamenti di cultura islamica in Italia*, in O. BUCCI (a cura di), *Islam tra dimensione giuridica e realtà sociale. «Il libro, la bilancia e il ferro»*, Napoli, 2006, p. 163, tratta tale questione ribadendo che «La presenza nel territorio nazionale di numerose comunità di immigrati di diversa provenienza, ma aventi il comune carattere di provenire da nazioni di cultura islamica, ha posto l'Italia in condizioni di misurarsi nuovamente con aspetti di quella cultura, dopo secoli di sostanziale interruzione delle comunicazioni».

²⁶ Cfr. L. MUSSELLI, *Prospettive di disciplina giuridica del fenomeno islamico in Italia*, in O. BUCCI, (a cura di), *Islam tra dimensione giuridica e realtà sociale*. op. cit., pp. 99-106.

²⁷ Cfr. M. OLIVIERO, *Il costituzionalismo dei paesi arabi, I, Le costituzioni del Maghreb*, Milano, 2003; M. TEDESCHI, *L'Islam come confessione religiosa*, in ID., *Studi di diritto ecclesiastico*, II ed., Napoli, 2004, pp. 19-50; Y. YAYALA (a cura di), *Islam ed economia di mercato*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2005; A. PREDIERI, *Shari'ah e Costituzione*, Roma-Bari, 2006, pp. 171 ss..

²⁸ S. MEGHNAGI, *L'inserimento professionale dei lavoratori immigrati*, in F. CARCHEDI (a cura di), *La risorsa inaspettata*, Ediesse, Roma, 1999, pp. 59 ss., introduce



A questi soggetti vanno poi aggiunti i naturalizzati e i convertiti italiani alla religione islamica che contribuiscono a dare vita a quella che alcuni studiosi definiscono la *Comunità islamica italiana*²⁹.

La galassia islamica italiana, presenta certamente delle particolarità che possiamo riassumere nei seguenti punti³⁰: *a)* una accentuata diversificazione dei paesi di provenienza delle popolazioni immigrate, che non consente di operare una identificazione dell' «Islam italiano» (sia istituzionale che semplicemente percettiva) con un solo paese, né immaginare una sorta di governo dell'Islam interno al nostro Stato affidato a uno o pochi Stati esteri di provenienza; *b)* una maggiore velocità di ingresso e di insediamento rispetto ad altre realtà europee dove i musulmani sono arrivati e vivono già da diversi decenni; *c)* una diffusa condizione di irregolarità, causata sicuramente dagli ingressi clandestini, ma frutto pure di una pratica politica ondivaga in materia di immigrazione che ha prodotto normative dibattute in diverse sedi, ritenute anche severe e non pienamente rispondenti alla chiave aperturistica e inclusiva sussistente nella Costituzione³¹. A ciò bisogna pure aggiungere le lentezze e le disfunzioni dell'apparato burocratico chiamato ad applicare tali normative; *d)* la presenza e il ruolo culturale svolto dai convertiti alla religione islamica, attenti a suscitare buone impressioni verso i governi e a portare avanti una intensa attività di *lobbying* in favore della stipula di intese con lo Stato italiano³²; *e)* una

il concetto di «cittadinanza sociale», intimamente legato a quello di rappresentanza e di partecipazione e ricorda che l'immigrato ha bisogno di un lavoro, ma anche di un alloggio, di una formazione e di un insieme di garanzie, nonché di una tutela dei propri diritti e di un'informazione dei propri doveri.

²⁹ La definizione è di S. ALLIEVI, *L'Islam italiano: istruzioni per l'uso*, in *Limes*, 2/2006, pp. 109-121. In realtà, vista la complessità del fenomeno, sarebbe più corretto, secondo altri, adoperare il plurale: le comunità (musulmane), per meglio rimarcare «la coscienza di essere in presenza di un fenomeno non unitario e quindi la disposizione a misurarsi con una pluralità di opzioni ed esigenze diverse». E' la tesi di V. TOZZI, *Società multi-culturali e istanze autonome. Immigrazione e diritti civili in Italia ed in Spagna* (in questo volume).

³⁰ Lo schema prende spunto dalle analisi del sociologo di S. ALLIEVI, *I musulmani in Italia*, op. cit., pp. 98-99.

³¹ Sulla legge Bossi-Fini (189/2002), abbiamo già sviluppato alcune considerazioni. Possiamo solo aggiungere che, non avendo questa legge modificato gli aspetti più specificamente connessi al processo di integrazione degli immigrati (permessi di soggiorno per lavoro, criteri per la richiesta della carta di soggiorno, ricongiungimenti familiari), si configura come una *immigration policy*, finalizzata a disciplinare la politica degli ingressi e il controllo dell'immigrazione clandestina.

³² Rimarca R. GUOLO, *La rappresentanza dell'Islam italiano e la questione delle intese*, in S. FERRARI (a cura di), *Musulmani in Italia*, Bologna, 2000, p. 68, che «L'intesa è considerata, da tutte le organizzazioni interessate, strumento essenziale per l'affermazione dell'egemonia sulla comunità musulmana autoctona». A. CILARDO, *Le*



accentuata debolezza di interlocutori laici (sia singoli che associativi) di qualche peso e rappresentatività (rispetto ad altri paesi europei) che rende ancora più rilevante il ruolo sociale e religioso svolto dalla rete delle moschee³³; f) la grande frammentarietà e conflittualità all'interno e tra le diverse organizzazioni religiose islamiche.

Nel panorama dell'Islam italiano, a partire dagli anni settanta (con la crescita, cioè, del fenomeno migratorio), diverse espressioni culturali e politiche si sono coagulate in un certo numero di associazioni musulmane.

L'U.C.O.I.I. (*Unione delle comunità e organizzazioni islamiche in Italia*), è il soggetto che per primo ha posto sul tavolo la questione dell'intesa con lo Stato italiano³⁴. Da sempre dichiara di rappresentare la maggioranza delle moschee in Italia (soprattutto al nord) – cosa che, secondo molti osservatori, non corrisponde alla realtà (sarebbero diverse le componenti dell'Islam italiano che non si riconoscono affatto

bozze di intesa nella prospettiva del diritto islamico, in I. ZILIO-GRANDI (a cura di), *Il dialogo delle leggi. Ordinamento giuridico italiano e tradizione giuridica islamica*, Venezia, Marsilio, 2006, pp. 55-69.

³³ Sulla moschea, luogo di culto ma pure centro politico-religioso dove si elaborano decisioni politiche, il dibattito è in corso da tempo e presenta punti di vista autorevoli oltre che contrapposti. Una lettura rigorosa e attenta a sollevare esigenze di chiarezza utili ad una interlocuzione chiara con la realtà islamica si trova in A. MANTOVANO, *Prima del kamikaze*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2006, pp. 127-129. Riflessioni sul recente accordo tra il Comune di Colle Val d'Elsa e l'Associazione dei musulmani di Siena per la realizzazione di un centro culturale islamico con annessa sala di preghiera, sono contenute in N. FIORITA, F. TARCHIANI, *L'Islam a Colle Val d'Elsa: pregi e difetti di un protocollo d'intesa*, in *Diritto e Religioni*, 1/2-2006, pp. 218-226; R. BOTTA, «Diritto alla moschea» tra «intesa islamica» e legislazione regionale sull'edilizia di culto, in S. FERRARI (a cura di), *Musulmani in Italia*, op. cit., pp. 109 ss.

³⁴ La bozza di intesa risale al 1992, ed è consultabile in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2/1993, pp. 561-571. Cfr. in merito R. ACCIAI, *La bozza di intesa fra la Repubblica Italiana e l'Unione delle Comunità e Organizzazioni Islamiche in Italia*, in V. PARLATO, G.B. VARNIER (a cura di), *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, Torino, 1995, pp. 267-276. R. GUOLO, *La rappresentanza dell'Islam italiano e la questione delle intese*, in S. FERRARI (a cura di), *Musulmani in Italia*, op. cit., pp. 68-70, ricorda che, in effetti, «La prima richiesta esplorativa di intesa è stata avanzata dal Centro islamico di Milano e Lombardia», centro nato per iniziativa dell'U.S.M.I., *l'Unione degli studenti musulmani d'Italia*, e che poi rinuncia a proporsi come soggetto dell'intesa, delegando a tal fine l'U.C.O.I.I.

Cfr. A. PACINI, *I musulmani in Italia. Dinamiche organizzative e processi di integrazione con la società e le istituzioni italiane*, in S. FERRARI (a cura di), *Musulmani in Italia*, op. cit., p. 44. Critico verso «l'ideologia dei fratelli musulmani» (l'espressione è di Pacini), e dunque verso l'U.C.O.I.I., è l'Istituto Culturale Islamico di Viale Jenner a Milano, «punto di riferimento delle correnti fondamentaliste radicali che si dichiarano non interessate a un'intesa con lo Stato», in www.cesnur.org/religioni_italia/islam_04.htm.



né nella sua *leadership* siro-giordano-palestinese, né nel suo bagaglio ideologico di riferimento: la scuola di pensiero dei Fratelli Musulmani)³⁵. Come tante organizzazioni islamiche, incluse quelle composte di soli convertiti, si caratterizza per l'eccessiva autoreferenzialità e la critica nei confronti degli altri attori sociali dell'Islam italiano. Non ha una rappresentatività giuridica pubblica.

Altro attore organizzativo di rilievo è il *Centro islamico culturale d'Italia* (meglio noto come «la moschea di Roma»). La costruzione di questa moschea è stata promossa, come in altre capitali d'Europa (Madrid e Bruxelles), dalla *Lega del mondo islamico* (sotto espressione della monarchia saudita³⁶). E' la prima e per ora unica organizzazione islamica ad aver ottenuto il riconoscimento di ente morale (D.P.R. 21 dicembre 1974, n. 212). Del suo consiglio di amministrazione fanno parte, a rotazione, quindici dei ventotto ambasciatori di paesi arabi e musulmani accreditati presso lo Stato italiano e la Santa Sede³⁷. Quest'aspetto, secondo alcuni, non favorisce un legame organico con gli immigrati, che non gradiscono per nulla il controllo talvolta invasivo e non sempre benevolo di alcune ambasciate. Rappresenta, tuttavia, un islam «istituzionale»; al suo interno opera una sezione italiana della Lega del mondo islamico³⁸ (organizzata da convertiti) che si occupa di

³⁵ Secondo S. ALLIEVI, *Organizzazione e potere nel mondo musulmano: il caso della comunità di Milano*, in AA.VV., *I musulmani nella società europea*, Fondazione G. Agnelli, Torino, 1994, «La posta in gioco è oggi la rappresentanza dei musulmani e la leadership sull'islam italiano. È, per dirla in altri termini, la «questione islamica» di oggi (non solo in Italia): chi rappresenta chi. E soprattutto: chi sarà l'interlocutore delle istituzioni e chi sarà l'interlocutore dello stato. Una partita che si sta giocando, oggi, soprattutto, tra Roma e Milano, ma che vede comparire anche altri interlocutori, non tutti identificabili localmente».

³⁶ Avendo, tra l'altro, sede a Roma, capitale della cattolicità, la sua costruzione ha goduto ovviamente di un silenzioso avallo vaticano, oltre che di un esplicito appoggio governativo.

³⁷ La Moschea di Roma è stata edificata su un terreno ceduto dal comune di Roma e inaugurata ufficialmente nel 1995. Le spese finanziarie, come nel caso analogo delle altre grandi moschee in Europa, sono state sostenute massimamente dall'Arabia Saudita tramite, appunto, la Lega del mondo islamico che si prefigge di assicurare il sostegno all'Islam sul piano internazionale, soprattutto dove i musulmani rappresentano una minoranza, di promuovere la missione islamica presso i non musulmani in Europa e non solo, e di controllare il «tipo» di Islam praticato, influenzandolo, secondo quanto descritto da A. PACINI, *I musulmani in Italia. Dinamiche organizzative e processi di interazione con la società e le istituzioni italiane*, in S. FERRARI (a cura di), *Musulmani in Italia*, op. cit., p. 37, «in senso conservatore».

³⁸ Nel 1998 è stato siglato un accordo tra questa sezione italiana della Lega del mondo islamico e l'U.C.O.I.I. per dare vita ad un organismo unitario di rappresentanza, il *Consiglio islamico d'Italia*, con l'obiettivo di dividere il fronte dell'



curare i rapporti con la società italiana: dalla presenza culturale all'attività di *lobbying* politica. Anche all'interno di questa organizzazione si riscontrano divisioni e diversità di interessi in gioco, tra chi ha il potere (l'Arabia Saudita, membro egemone, e il Marocco) e gli italiani che lavorano e frequentano il Centro.

Un organismo che ha buona visibilità pubblica, anche se di ridotte dimensioni, è la CO.RE.IS. (*Comunità religiosa islamica*), espressione di un gruppo di soli convertiti cittadini italiani. La CO.RE.IS., attivissima sul piano culturale, ha proposto anch'essa (1996) un testo di intesa con lo Stato italiano³⁹ e ha in corso una richiesta di riconoscimento come ente morale di culto. Oltre a contrapporsi in modo radicale all'U.C.O.I.I. (che ritiene espressione di un islam pericoloso), si dichiara estranea a qualsiasi contaminazione di tipo integralista, non ha rapporti sostanziali con il mondo dell'immigrazione (maggioritario in Italia) e aspira a rappresentare un volto dell'Islam più comprensibile e meno estraneo.

Di rilievo assai minore, da un punto di vista numerico, è l'U.M.I. (*Unione musulmani d'Italia*) che aspirerebbe a presentarsi come un vero e proprio «partito islamico», ma in realtà dispone di scarsissimo seguito nel mondo dell'immigrazione e l'A.M.I. (*Associazione musulmani italiani*), di fatto scomparsa dalla scena pubblica anche se promotrice (1993) di una bozza d'intesa⁴⁰.

Il panorama va integrato menzionando la presenza di alcune sezioni italiane dei movimenti islamici legati ai rispettivi paesi d'origine (tipo Hamās), di gruppi di simpatizzanti e militanti di organizzazioni anche con legami dimostrati con la galassia terroristica⁴¹ e, infine, di

«Islam degli stati». Questo Consiglio, a sua volta, si è definito «l'organismo rappresentativo dell'intera comunità musulmana in Italia».

³⁹ Sotto la sigla dell'Associazione italiana internazionale per l'informazione sull'Islam (Aiii). Cfr. *Intesa tra la Repubblica Italiana e la Comunità Islamica in Italia proposta dalla CO.RE.IS. (Comunità Religiosa Islamica Italiana)*, Milano, 1998. In un'intervista a Repubblica (del 24 ottobre 1998) il Presidente del CO.RE.IS., Abd al Wahid Pallavicini, ha dichiarato che solo la stipula dell'intesa (con il CO.RE.IS.) permetterebbe allo Stato italiano di «controllare questi fanatici» (il riferimento è a tutti i gruppi radicali islamismi presenti in Italia) e impedire loro di strumentalizzare la religione a fini politici. Il rimando all'intervista citata è in R. GUOLO, *La rappresentanza dell'Islam italiano e la questione delle intese*, in S. FERRARI (a cura di), *Musulmani in Italia*, op. cit., pp. 76-77.

⁴⁰ *Bozza d'intesa fra la Repubblica Italiana e l'Associazione Musulmani Italiani*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2/1996, pp. 536-546. Cfr. il commento di L. MUSSELLI, *A proposito di una recente proposta di bozza d'intesa con l'Islam*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1/1997, pp. 295-296.

⁴¹ Cfr. S. ZEULI, *Integralismo islamico e movimenti terroristici in Italia fino all'11 settembre 2001*, in O. BUCCI (a cura di), *Islam tra dimensione giuridica e realtà sociale*, op. cit., pp. 195-215.



organismi e associazioni che, soprattutto sul piano locale, possono svolgere un ruolo di rappresentanza e interlocuzione: gruppi sufi, confraternite a carattere etnico, raggruppamenti religiosi di matrice etno-nazionale, operatori culturali di vario genere, intellettuali e battitori liberi, alcuni anche di grande visibilità⁴².

Ovviamente è facile intuire, ma è bene ribadirlo, che il quadro delineato ricomprende solo una parte dell'Islam italiano. C'è, al contrario, tutta una galassia silenziosa, distante dall'Islam organizzato, che preferisce restare ai margini di forme e momenti di rappresentanza più o meno vasti, che non frequenta la moschea⁴³ (spesso anche per impossibilità logistica: ci sono pochi luoghi di culto, a volte distanti, senza dimenticare che comunque il venerdì è giorno lavorativo) e che per motivi diversi e talvolta opposti, non è interessata all'intesa⁴⁴: una realtà importante, dunque, e non omogenea, che guarda da lontano le politiche portate avanti dalle organizzazioni mediaticamente più in vista, tuttavia socialmente rilevante in quanto i processi di integrazione passano *anche* attraverso queste persone e associazioni di riferimento.

Di fronte a questo grado di complessità della realtà islamica in Italia (ovviamente il problema riguarda tutti i paesi europei, con le loro diverse tradizioni giuridiche e politiche) le istituzioni pubbliche hanno il dovere civile di portare avanti una politica chiara. E' fuor di dubbio che le differenze di cultura e di comportamento di questi nuovi soggetti talora possano apparire, a primo impatto, preoccupanti, o addirittura inaccettabili. Tuttavia, quando dimostriamo interesse, oppure siamo costretti a misurarci direttamente con alcune di queste problematiche, scopriamo che spesso sono i «modi di vivere» di altre persone, portatrici anch'esse di un'umanità, degna di attenzione e rispetto, anche se non necessariamente di condivisione o legittimazione⁴⁵.

⁴² Le confraternite, in particolare, sono numerose e parecchio diffuse nel mondo musulmano, dall'India alla Turchia al Maghreb. Esse si distaccano dall'Islam ufficiale codificato perché danno molta importanza alla dimensione affettiva del rapporto con Dio. Anche in Italia sono molto diffuse. Per una dettagliata disamina del problema, cfr. A. PACINI, *I musulmani in Italia. Dinamiche organizzative e processi di interazione con la società e le istituzioni italiane*; R. ALUFFI BECK-PECCOZ, *Islam: unità e pluralità*, entrambi in S. FERRARI (a cura di), *Musulmani in Italia*, op. cit., pp. 40-41, 59-62.

⁴³ Dati statistici evincibili da diverse pubblicazioni di settore affermano che solo il 5% dei musulmani presenti nel territorio italiano frequenta le moschee.

⁴⁴ Realtà che R. GUOLO, *La rappresentanza dell'Islam italiano e la questione delle intese*, in S. FERRARI (a cura di), *Musulmani in Italia*, op. cit., p. 78, definisce: «rappresentanza imperfetta».

⁴⁵ V. TOZZI, *I vantaggi del multiculturalismo*, in V. FREZZA (a cura di) *Gli ordinamenti delle confessioni religiose a confronto: la famiglia*, Torino, 2005, pp. 87 ss. Interessanti riflessioni, attraverso la «questione del velo» (e non solo) sul «sistema islamico», sono contenute nel lavoro della scrittrice di origine iraniana C. DJAVANN,



La conoscenza e il confronto – partendo proprio dal piano del vocabolario e del linguaggio – costituiscono una premessa essenziale in relazione alla progressiva inclusione dell'Islam (inteso nella sua accezione più ampia: stiamo parlando di una civiltà, rispetto alla quale l'aspetto religioso costituisce una componente importante, poiché condiziona la società civile, la concezione di vita, i valori fondamentali, i rapporti tra le istituzioni⁴⁶) nella nostra società. E poi, ovviamente, la tolleranza e lo scambio reciproco di considerazione e rispetto – mantenendo fermo il vigore dei principi fondanti dell'organizzazione democratica dello Stato accogliente – costituiscono il passo ulteriore per creare le premesse all'integrazione dei musulmani residenti nella penisola.

Se l'intenzione delle istituzioni politiche italiane è quella di voler realizzare un'integrazione il più inclusiva possibile dei musulmani residenti in Italia⁴⁷, allora il compito primario degli apparati pubblici

Che cosa pensa Allāh dell'Europa?, Torino, Lindau, 2005; V. PACILLO, J. PASQUALI CERIOLI, *I simboli religiosi. Profili di diritto ecclesiastico italiano e comparato*, Torino, 2005; M. PARISI (a cura di), *Simboli e comportamenti religiosi nella società globale*, Napoli, 2006.

⁴⁶ Cfr. M. TEDESCHI, *L'Islam come confessione religiosa*, in ID., *Studi di diritto ecclesiastico*, op. cit., p. 19. Sui significati fondamentali dell'idea di Islam, cfr. J. WAARDENBURG, *Il richiamo all'Islam: una forza sociale nella storia moderna*, in AA.VV., *I musulmani nella società europea*, op. cit., pp. 1-15. Anche sulla rimozione di alcuni luoghi comuni sarebbe bene riflettere, come quello, parecchio radicato nella mentalità di molti osservatori occidentali, che nell'Islam vi sarebbe coincidenza assoluta fra religione e politica. Lo sostengono sia i fondamentalisti islamici che alcuni autori occidentali, i quali ritengono il compromesso con l'Islam difficile o impossibile. Questa stessa tendenza è riaffermata oggi da alcuni movimenti politici, secondo cui uno spazio pubblico dell'Islam risulterebbe incompatibile con la tradizione democratica. In realtà, un importante segmento della storia del mondo musulmano dimostra che solo pochi regimi hanno avuto una legittimità e un fondamento religioso. I principi e gli emiri del passato, oggi i presidenti, pervengono al potere per vie che spesso non hanno nulla a che vedere con la concezione islamica del potere politico. Tutti i regimi musulmani, dopo il periodo del profeta, chiamato periodo medinese (622-632), e dei suoi quattro successori tradizionalmente chiamati i «califfi ben diretti», hanno sviluppato un diritto pubblico e una prassi di poteri privi di un rapporto diretto con la dottrina islamica. Cfr. K. FOUAD ALLAM (con il contributo di dati e documenti di A. NARDINI, F. MARGIOTTA BROGLIO, L. MOSTAFA EL AYOUBI), *L'Islam contemporaneo in Europa e in Italia fra affermazione identitaria e nuova religione minoritaria* (Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati – Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia, Roma 16 dicembre 2000), consultabile sul sito: www.cestim.it.

⁴⁷ N. COLAIANNI, *Eguaglianza e diversità culturali e religiose. Un percorso costituzionale*, Bologna, 2006, pp. 50 ss., parla di «laicità inclusiva, che rifiuta il comunitarismo in direzione dell'integrazione e che non è indifferente alle culture, ma loro riconoscente e di loro garante».



deve essere quello di saper far emergere la dimensione culturale (oltre che religiosa) islamica nella sua complessità.

Mostrarsi volenterosi nell'ascolto di tutti gli interlocutori, senza preferenze verso *leadership* precostituite, oltre ad essere un segnale di grande consapevolezza democratica, può voler significare l'intenzione di garantire la partecipazione (il diritto) della più vasta rappresentanza degli interessi particolari (il sale della «società aperta») in relazione ad una presenza, quella musulmana, «che da oltre venti anni è in uno stato di turbolenza»⁴⁸. Né, può, a nostro avviso, essere di alcun vantaggio (in termini politici innanzitutto), «procrastinare l'incontro» con l'Islam in attesa che la «permanenza nel sistema democratico provveda a smussare le maggiori asperità rendendo questa religione più malleabile e più omogenea»⁴⁹.

4 - La Consulta per l'Islam italiano

In un ottica di conoscenza preliminare delle problematiche di integrazione, uno strumento istituzionale utile potrebbe risultare la «*Consulta per l'Islam italiano*», istituita presso il Ministero dell'interno con Decreto ministeriale del 10 settembre 2005⁵⁰.

Quest'organismo, nasce con l'obiettivo di conoscere meglio la variegata realtà delle Comunità islamiche e di favorire l'inserimento di queste nel tessuto economico e sociale del nostro paese, garantendo loro la libertà di professare le proprie convinzioni religiose e di salvaguardare la propria identità, nel rispetto dei nostri valori e dei nostri ordinamenti⁵¹.

La Consulta ha (recita l'art. 1 del Decreto) «...*funzioni consultive del Ministro dell'interno che la presiede. La Consulta svolge 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*».

Trattasi, com'è evidente, di una prospettiva dalle finalità molto ampie, che intende studiare innanzitutto le tematiche connesse

⁴⁸ E' l'opinione di Khaled Fouad Allam, sul *Foglio* del 14 giugno 2006.

⁴⁹ E' la tesi sostenuta da N. FIORITA, *Possibili soluzioni normative alle esigenze del culto islamico, Coscienza e Libertà*, 37/2003, pp. 106-123.

⁵⁰ In «Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana», n. 250, del 26 ottobre 2005.

⁵¹ Dal comunicato stampa del Ministero dell'Interno, del 12 settembre 2005 (www.interno.it).



all'immigrazione (particolare attenzione vada posta ai «problemi dei diritti civili»⁵²: cultura, scuola, educazione, mass media, cittadinanza, ruolo dei giovani, casa) e che pone al centro del confronto il tema dell'integrazione delle comunità musulmane nella società italiana: soggetti individuali e collettivi, diversi tra di loro, in massima parte poco noti sia all'opinione pubblica che agli attori istituzionali.

Il riferimento, contenuto nell'art. 1 del Decreto, alle «comunità musulmane d'Italia», non deve generare dubbi o «perplexità semantiche», in quanto, a nostro avviso, intende fare riferimento alla formazione di un «Islam italiano» che sia espressione di una comunità aperta non solo ai cittadini italiani di fede islamica, ma anche a quanti, provenienti dai paesi del mediterraneo e dall'est europeo, hanno intenzione di radicarsi nel nostro territorio salvaguardando le proprie peculiarità culturali e religiose⁵³.

Ovviamente, il riferimento alla «comune matrice religiosa» resta centrale in una prospettiva di relazioni e di dialogo col mondo musulmano. L'Islam è una «religione della Legge», in cui è implicita la tensione a tradurre in ordinamenti politici e giuridici il messaggio di salvezza trasmesso dal Profeta e raccolto nel Corano⁵⁴. L'impegno deve essere quello a non interpretare tale riferimento come la «causa delle preoccupazioni di ordine pubblico cui sono sottoposti gli Stati occidentali» (Italia compresa). Ha ragione chi sostiene che non bisogna illudersi che la familiarità e il contatto con culture diverse costituiscano l'automatico preludio all'armonia e alla comprensione⁵⁵. Il dopo '11 settembre, con tutto il dibattito e le polemiche sul rapporto tra integralismo islamico e movimenti terroristici⁵⁶ (per non parlare delle grandi questioni tra Islam e democrazia⁵⁷) ha contribuito, sotto questo profilo, a rafforzare pregiudizi e a rimarcare differenze e incompatibilità.

⁵² Intervista del Ministro dell'Interno Pisanu a Radio Vaticana, *Dialogo interreligioso, "L'affermazione della propria identità è premessa indispensabile al dialogo e la base stessa della tolleranza"*, in www.interno.it.

⁵³ Conferenza stampa del Ministro Pisanu del 30 novembre 2005, in www.interno.it.

⁵⁴ Cfr. R. GUOLO, *L'Islam è compatibile con la democrazia?*, Roma-Bari, 2004, p. 33.

⁵⁵ Cfr. E. OTTOLENGHI, *Perché ogni tanto la tolleranza perde la pazienza*, in *Il Foglio* del 4 febbraio 2004.

⁵⁶ S. ZEULI, *Integralismo islamico e movimenti terroristici in Italia fino all'11 settembre 2001*, in O. BUCCI (a cura di), *L'Islam tra dimensione giuridica e realtà sociale. «Il libro, la bilancia e il ferro»*, op. cit., pp. 195-215; S. FERRARI, *Libertà religiosa e sicurezza nazionale in Europa dopo l'11 settembre*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/2005, pp. 161-184.

⁵⁷ Ancora R. GUOLO, *L'Islam è compatibile con la democrazia?*, op. cit., p. 3.



Secondo alcuni osservatori, in un mondo globalizzato, le differenze e le divergenze culturali emergono con sempre maggiore prepotenza non tra Stati, ma all'interno delle società più eterogenee e multiculturali che la globalizzazione consolida⁵⁸. A parere di altri, ci troviamo di fronte alla impossibilità di una reale integrazione con la comunità islamica a causa dell'incompatibilità della legge coranica con il principio laico di distinzione tra precetti religiosi e norme civili: il pluralismo di una società non può arrivare «ad accettare la propria frantumazione, la rottura della comunità pluralistica»⁵⁹. Infine, c'è chi sollecita lo Stato italiano a non limitarsi ad usare nella determinazione dei flussi migratori criteri esclusivamente economici, aggiungendo che sarebbe opportuno privilegiare l'ingresso di immigrati professanti il cattolicesimo (gli esclusi sarebbero, dunque, i fedeli di Allah⁶⁰).

Dobbiamo, dunque, rassegnarci all'intolleranza? Di fronte a tale quesito, è importante che le istituzioni facciano sentire la loro voce e la Consulta islamica – come laboratorio ideale per la conoscenza e lo scambio reciproco – supportata dal consolidamento dei grandi processi di strutturazione politica, istituzionale e giuridica (sia interna che sovranazionale) può: sia condurre ad una integrazione ragionevole, sia favorire la soluzione di tanti problemi pratici scaturenti dalla diversificazione religiosa, etnica e culturale e aiutare la politica a non considerare certi aspetti di minore compatibilità come pericolose eccezioni per il solidarismo sociale.

Lo scopo prefissosi dal Ministero dell'interno sembra essere quello di perseguire, innanzitutto, una politica a tutto tondo dell'immigrazione di cultura islamica nel nostro paese⁶¹; una politica

⁵⁸ E' la nota tesi di S. HUNTINGTON, *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Milano, 2000.

⁵⁹ Sono le posizioni di G. SARTORI, *Pluralismo, multiculturalismo ed estranei*, Milano, 2000.

⁶⁰ Si è espresso in questi termini il Cardinale Biffi. In merito, cfr. M. SMARGIASSI, *Accogliere gli immigrati solo se cattolici*, in *La Repubblica* del 14 settembre 2000.

⁶¹ Sembra ti capire che secondo G.B. VARNIER, *Le norme in materia di libertà religiosa: molti silenzi e rinnovate vecchie proposte*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (rivista telematica, www.statoechiese.it, febbraio 2007), molte delle problematiche ruotanti attorno alla galassia islamica in Italia, «eventualmente avrebbero dovuto coinvolgere altri ministeri come quello della Solidarietà sociale». Eventualità, quest'ultima – a nostro avviso – sempre praticabile. In realtà, l'Autore solleva perplessità ben maggiori sulla Consulta nel suo complesso, parlando di «approccio sbagliato (...), [di] strumento del quale non si conosce la paternità giuridica e comunque non sostenuto dalla dottrina, [e che] rappresenta una iniziativa condotta con leggerezza dal punto di vista istituzionale e senza valutare le implicazioni, ad esempio nel non richiedere preventivamente agli stranieri che fanno parte della



finalizzata a favorire il radicamento, soprattutto di quegli immigrati stranieri il cui progetto migratorio non sia di breve periodo, attraverso una più facile riunificazione familiare e un positivo processo di integrazione, alla base del quale deve esserci il richiamato più facile accesso alla cittadinanza⁶²: dunque, questioni (alcune anche di difficile compatibilità alla luce dei diversi contesti territoriali) che vanno ben oltre la materia della libertà religiosa in senso stretto. Può sembrare banale, ma è bene ribadirlo: la Consulta non è stata istituita perché qualcuno ha osato mettere in discussione la libertà religiosa quale diritto inviolabile dell'uomo (art. 2 Cost.), garantito a *tutti* e non ai soli cittadini dall'art. 19 della Costituzione. La *professione di fede religiosa*, inoltre, viene garantita in qualsiasi forma, individuale o associata, senza dover necessariamente ricorrere alla contrattazione ed alle c.d. *intese con le relative rappresentanze* (art. 8 Cost.), addirittura tutelata dai divieti che l'art. 20 della Costituzione pone a carico delle proprie istituzioni.

Siamo, dunque, nel campo ben più ampio della «*tutela dei diritti civili* (ivi compresi quelli delle confessioni religiose, di cittadinanza, immigrazione e asilo)» che spetta al Ministro dell'interno sulla base di quanto stabilito dal d.lgs. n. 300 del 1999 (art. 14, comma 2°, lett. *d*), e non in quello dei «*rapporti fra Stato e confessioni religiose*», che è riservato al Consiglio dei Ministri (ex art. 2, comma 3°, lett. *l* della legge n. 400 del 1988) nonché al potere di consultazione della «Commissione per la libertà religiosa», istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri nel 1997 e riconfermata con D.p.c.m. del 14 marzo 2002.

Lo «sviamento costituzionale» di cui parla Colaianni⁶³ non sembra dunque sussistere viste le finalità del provvedimento (ripeto, culturalmente ampie e diverse dalla materia della tutela della libertà religiosa) e le nuove esigenze a carattere religioso che si vanno

Consulta la «convinta adesione ai valori e ai principi dell'ordinamento repubblicano» (art. 2 § 1; 43), che per il cittadino è implicita nel proprio status».

⁶² Cfr. A. GOLINI, *Considerazione conclusive*, in ID. (a cura di), *L'immigrazione straniera: indicatori e misure di integrazione*, op. cit., 163-170.

⁶³ Secondo N. COLAIANNI, *La Consulta per l'Islam italiano: un caso di revisione strisciante della Costituzione*, in www.olir.it, il Decreto ministeriale 10 settembre 2005, sarebbe viziato «del ben più ampio sviamento costituzionale», attribuendosi «al ministero dell'interno una competenza che esso non ha». Severo pure il giudizio di G. CASUSCELLI, *La rappresentanza e l'intesa (tra astrattismo dottrinale e concretezza politica)*, in *Stato, Chiesa e pluralismo confessionale* (rivista telematica, www.statoechiese.it, febbraio 2007), secondo il quale, «gli strumenti consultivi di partecipazione democratica “senza forme” [la Consulta] si collocano, infatti, all'esterno dei vincolanti schemi formali (di rango costituzionale) della contrattazione pattizia, dei connessi poteri di controllo del Parlamento, e della conseguente responsabilità politica del potere esecutivo nei confronti di quest'ultimo».



manifestando nell'arena politico-sociale (anch'esse troppo ampie per poter essere imbrigliate nelle dinamiche normative dell'art. 8, comma 3° della Costituzione) all'interno della quale non solo vanno mutando le articolazioni dei poteri pubblici⁶⁴ ma anche le forme e i livelli di relazioni istituzionali preferiti dai gruppi religiosi⁶⁵ (la rigida

⁶⁴ Nelle moderne democrazie, la distribuzione del potere tende progressivamente a configurarsi in una rete diffusa di istituzioni dotate di autonomia propria che «depotenziano» le rigidità del riparto del potere legislativo: da qui, nuove forme politiche (e nuove regole giuridiche) della prassi partecipativa degli interessi diffusi al procedimento deliberativo nel sistema della *governance* interna ed europea. Il frutto di tale evoluzione lo si ritrova nell'art. 114 della Costituzione italiana dopo la riforma introdotta con legge costituzionale n. 3 del 2001: «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione (...)». Cfr. S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002 (in particolare il capitolo VII, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, pp. 74-138); L. DE LUCIA, *Le funzioni di province e comuni nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2005, pp. 23-82; A. CELOTTO, *La consultazione dei destinatari delle norme*, in *Studi parl.*, 2004, p. 62; P. BARCELLONA, *I soggetti e le norme*, Milano, 1984, p. 168. Cfr. A. PAPA, *La rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere*, Napoli, 1998; J. SCOTT, D.M. TRUBEK, *Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union*, in *European Law Journal*, 2002; A. LA SPINA, G. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, Bologna, 2000; P. FAVA, *La consultazione degli interessi nella multilevel governance*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it (2006).

⁶⁵ Si è venuta strutturando una dialettica delle relazioni sociali – anche a carattere religioso – che fa ricorso a forme di contrattazione orizzontale fra i diversi livelli del nostro assetto istituzionale e le formazioni sociali a carattere religioso (prassi largamente messa in atto nella realtà istituzionale quotidiana dalla Chiesa cattolica; esplicitativo in tal senso è l'ambito dei beni culturali a carattere religioso di interesse locale).

Le materie costituzionalmente assegnate alla competenza regionale contenenti aspetti di rilievo ecclesiasticistico sono diverse: dalla sanità all'assistenza ai bisognosi, dall'urbanistica all'istruzione, dal turismo all'industria alberghiera. Cfr. G. PASTORI, *I beni culturali di interesse religioso, le disposizioni pattizie e la normazione più recente*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/2005, pp. 191 ss. Sulla «partecipazione», da intendersi come «parità di chances», per tutti gli interessi compromessi dalla decisione politica, v. F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico rappresentativo*, Padova, 2000. L'autore si sofferma, in chiave critica, sul «modello democratico» della partecipazione degli interessi al procedimento deliberativo nel sistema di *governance* europea.

Sul ruolo delle organizzazioni religiose, in particolare all'interno dell'«arena politica» dell'Unione europea, cfr. G. MACRÍ, *Europa, lobbying e fenomeno religioso. Il ruolo dei gruppi religiosi nella nuova Europa politica*, Torino, 2004.

L'anomalia risiede, semmai, nel fatto che l'art. 117 Cost., enunci una riserva esclusiva al legislatore statale (secondo alcuni di difficile delimitazione) per la disciplina dei rapporti della Repubblica con le confessioni religiose (comma 2, lett. c), in richiamo delle norme di cui agli articoli 7, comma 2 e 8 comma 3 Cost.



contrattazione a copertura costituzionale delle intese fra Stato e confessioni religiose).

4.1 - Composizione della Consulta

Una questione controversa è risultata essere quella della scelta dei membri che compongono la Consulta. In linea generale, iniziamo col dire che, una interlocuzione *reale* e *fruttuosa* con il panorama cultural-religioso islamico (questo sempre nell'ottica di chi ha a cuore una attuazione piena del principio democratico-pluralista, capace di includere e di non imporre *a priori* i propri modelli e abitudini e di rispettare nella maggior misura possibile quelli degli altri⁶⁶) deve coinvolgere il maggior numero possibile dei canali organizzativi e dei rappresentanti più significativi della Comunità islamica italiana, incluse le componenti più difficili e quelle minoritarie (secondo quegli *standards* già adottati nei confronti dei gruppi religiosi storicamente presenti nel nostro Stato, rispettando le consuetudini e la dignità umana di quegli uomini, sia pure nei limiti della nostra legalità costituzionale). Stato e cittadini non possono far finta di ignorare la natura essenzialmente pluralistica dell'Islam. Partendo da questa premessa, devono saper cogliere la portata positiva del dialogo con tutte le diverse componenti islamiche (rispettandone la specificità⁶⁷) sottraendosi al paradosso di immaginare un «Islam come piace a noi», magari a nostra immagine ma poco penetrante nelle comunità islamiche medesime.

In questa direzione, la politica deve compiere un processo rafforzativo delle istanze democratiche provenienti dalla società. È ancora abbastanza carente, nel nostro ordinamento, un'*idea* di democrazia intesa in senso partecipativo, in grado, praticamente, di arrivare a soluzioni ragionevoli coinvolgendo il maggior numero possibile di parti in causa o i loro rappresentanti⁶⁸.

⁶⁶ «... nel rispetto della Costituzione e delle leggi della Repubblica» (art. 2, comma 1°, Decreto ministeriale 10 settembre 2005, cit.). N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, 2005; G. ZAGREBELSKY, *Imparare la democrazia*, in *La Biblioteca di Repubblica*, Roma, 2005, pp. 15-51; R.H. DAHL, *Democracy and its Critics*, New Haven (CT), Yale, University Press; trad. it., *La democrazia e i suoi critici*, Roma, Editori Riuniti, II^a edizione, 1997; C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Roma-Bari, 2003; G. UNGUREANU, *The Relation between Democracy and Religion: Towards a European Discursive "Model"?*, in *EUI (European University Institute, Department of Law)*, n. 37, 2006.

⁶⁷ Trattasi di un aspetto ben messo in evidenza da S. FERRARI, *Lo spirito dei diritti religiosi*, Bologna, 2002, p. 238.

⁶⁸ Cfr. P. GINSBORG, *La democrazia che non c'è*, Torino, 2006, pp. 70-71, che, discutendo intorno al concetto di «democrazia deliberativa», cita Bobbio, il quale, in



Fatta questa premessa, v'è detto che, l'organismo consultivo raccoglie soltanto *alcune* delle voci della multiforme e ancora magmatica realtà islamica italiana (la metà dei componenti possiede la nazionalità italiana, l'altra metà no), essendo stati i membri (16) scelti dal Ministro e non individuati attraverso un «procedimento elettorale» sufficientemente partecipato⁶⁹ (come ad esempio in Francia o in Belgio)⁷⁰. Questo precedente⁷¹, non solo rischia di accentuare le divergenze tra le diverse organizzazioni islamiche, ma potrebbe, col passare del tempo, consolidare posizioni lobbistiche a vantaggio dei gruppi più forti tali da escludere la partecipazione di altre organizzazioni (come in Spagna)⁷² desiderose di entrare a far parte della Consulta.

uno dei suoi scritti degli anni settanta, parlava di «un potere ascendente che si diffonde a varie sfere della società civile».

⁶⁹ Intervistato su questo punto, il Ministro Pisanu (artefice dell'iniziativa e adesso sostituito dal neo-ministro Amato) ha specificato che: «le persone che avevano dichiarato la loro disponibilità erano molte di più [rispetto a quelle poi effettivamente coinvolte], naturalmente ho dovuto fare delle scelte (!) (conferenza stampa del 30/11/2005, in www.interno.it); nel comporla [la Consulta] io ho cercato di tener conto dei diversi orientamenti dottrinali, delle diverse sensibilità culturali, delle diverse esperienze civili e non escludo, comunque, che sulla base della esperienza la stessa composizione della Consulta possa essere rivista» (intervista del 07/02/2006, in www.interno.it. (spetta al adesso al Ministro Amato portare avanti questo intento ad allargare la sfera dei soggetti da includere nella Consulta).

⁷⁰ Cfr. A. FERRARI, *L'intesa con l'Islam e la Consulta: osservazioni minime su alcune questioni preliminari*, in I. ZILIO-GRANDI (a cura di), *Il dialogo delle leggi. Ordinamento giuridico italiano e tradizione giuridica islamica*, op. cit., p. 42 (nota n. 30), mette in evidenza come la Consulta islamica italiana si ponga come perfetta epigona del CORIF (*Conseil de Réflexion sur l'Islam de France*), istituito alla fine del 1989 e fallito dopo tre anni a motivo della scarsa rappresentatività. Su questa problematica, cfr. ancora A. FERRARI, *L'Islam e la Repubblica, ovvero un interrogativo per il separatismo francese*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/1996, pp. 123-126. Critico pure N. COLAIANNI, *La Consulta per l'Islam italiano: un caso di revisione strisciante della Costituzione*, sul sito www.olir.it (cit.), che fa menzione della sostituzione, nel 2003, del CORIF col *Conseil français du culte musulman*, composto da consiglieri eletti (da delegati delle moschee) analogamente a quello del Belgio dove, tra il 1999 e l'estate del 2000, sono stati eletti sulla base di elezioni su tutto il territorio nazionale dei rappresentanti che dovrebbero creare un *Consiglio dell'Islam* nella forma di una «Camera dei rappresentanti dell'Islam in Belgio». cfr. M.L. LO GIACCO, *La rappresentanza unitaria dell'Islam in Belgio*, in S. FERRARI (a cura di), *Musulmani in Italia*, op. cit., pp. 289-300.

⁷¹ G.B. VARNIER, *Le norme in materia di libertà religiosa: molti silenzi e rinnovate vecchie proposte*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., ha parlato di «... manifestazione di vetero giurisdizionalismo sardo ...».

⁷² L'esempio spagnolo è istruttivo in tal senso. Il 28 aprile 1992, il Ministro della Giustizia spagnolo ha sottoscritto gli Accordi previsti dalla legge 5 luglio 1980, n. 7 con la *Federazione delle entità evangeliche di Spagna*, con la *Federazione delle Comunità Israelitiche di Spagna* e con la *Commissione islamica spagnola* (Legge 10 novembre 1992,



Ovviamente, un processo di inclusione e coinvolgimento, deve risolvere il nodo della scarsa conoscenza e delle reale portata dimensionale dell'intero fenomeno su tutto l'intero territorio nazionale.

4.2 - Il Manifesto dell'Islam italiano

Il dialogo fra organizzazioni musulmane e istituzioni italiane è un percorso lento e graduale dove, accelerazioni e soluzioni affrettate, rischiano di inceppare un meccanismo che, al contrario, ha bisogno di essere messo a punto momento per momento. A dare prova di tutto ciò è stato il confronto, fra i membri della Consulta, intorno al «*Manifesto dell'Islam italiano*» (7 marzo 2006).

Il Manifesto si apre con una serie di «alti obiettivi» in base ai quali i componenti della Consulta, «desiderano operare nella totale fedeltà alla Costituzione e nel pieno rispetto delle leggi dello Stato». Innanzitutto si marca con fermezza la volontà di rigettare «ogni forma di estremismo, fondamentalismo, violenza e discriminazione» e di ribadire «il pluralismo sociale, religioso e politico» oltre che «la libertà di coscienza e religiosa come valore universale fondante la convivenza in una società laica e pluralista». «Tale libertà», ci si augura, «dovrebbe essere pienamente attuata e tutelata in ogni paese musulmano».

Da qui, l'impegno a promuovere «la cultura della vita, della convivenza e del rispetto reciproco tra tutte le componenti della società italiana» e far sì che le «moschee e i luoghi di culto islamici operino nel rispetto della legge e nella condivisione dei valori fondanti della comune identità nazionale italiana».

I membri della Consulta si dichiarano inoltre «contrari a ogni forma di proselitismo e predicazione che fomentino l'odio contro i cristiani, gli ebrei e gli occidentali», auspicano che «la pace e la libertà e la democrazia si affermino come valori e come realtà concrete in tutti i Paesi musulmani» e ribadiscono «il diritto di Israele a convivere al fianco di uno Stato palestinese indipendente nella pace e nella sicurezza reciproca». La parte dei principi si chiude col desiderio che «l'Islam italiano ed europeo promuova la cultura della cittadinanza, della tolleranza, della laicità in un processo ampio di integrazione».

A queste enunciazioni di massima segue la richiesta, formulata al Governo italiano, di adottare misure concrete e urgenti nei settori dei

n. 26). Restano tuttora irrisolti i contrasti e le divergenze tra le due federazioni islamiche maggiormente rappresentative (la *Federazione spagnola degli enti religiosi islamici* e l'*Unione delle Comunità islamiche di Spagna*) le quali, inoltre, ostacolano la sottoscrizione dell'accordo ad altre comunità.



luoghi di culto, dell'integrazione sociale, della scuola, dell'università, della famiglia, e delle donne:

a) Per quanto riguarda i luoghi di culto (la creazione di moschee e la destinazione di luoghi pubblici e privati al culto islamico e alla istituzione di centri culturali islamici) la domanda è che questi restino aperti alla preghiera e all'incontro, così come è necessario un intervento normativo adeguato che ne regolamenti la piena trasparenza nella gestione finanziaria. Una richiesta esplicita riguarda l'opportunità che «i sermoni tenuti nelle moschee siano in lingua italiana»; *b)* in materia di integrazione sociale, un passaggio importante formulato nel Manifesto riguarda l'impegno a promuovere «l'acquisizione di una cittadinanza basata non solo sul numero di anni di residenza prescritti dalla legge ma soprattutto sulla condivisione dei valori»; *c)* nell'ambito dell'istruzione i membri della Consulta guardano con favore l'istruzione pubblica «nella quale è possibile realizzare un livello di integrazione elevato di tutte le diverse realtà sociali e culturali presenti sul territorio nella condivisione dei valori superiori della cittadinanza». L'obiettivo deve essere quello di evitare la nascita di «ghetti scolastici islamici e di definire le condizioni giuridiche per la eventuale istituzione di scuole private musulmane parificate nelle quali la docenza deve essere garantita esclusivamente da laureati e abilitati all'insegnamento in Italia»; *d)* per quanto riguarda l'Università, la richiesta riguarda il riconoscimento del titolo di imam e di guida del culto islamico e la proposta che vengano istituiti corsi di Dottorato di ricerca in Scienze religiose comparate; *e)* sulla famiglia, da sempre oggetto di discussione e problemi, sono state avanzate richieste di interventi fattivi finalizzati a tutelare le famiglie immigrate musulmane e a favorire il ricongiungimento dei coniugi e dei figli. In particolare, i componenti della Consulta chiedono che siano tutelati «i minori, nelle famiglie musulmane e nelle famiglie miste per cittadinanza e religione, da ogni forma di abuso e violenza, da ogni intolleranza e discriminazione»; *f)* infine le donne: qui si ribadisce la centralità del principio costituzionale di uguaglianza tra uomo e donna e si fa richiesta di «necessari provvedimenti giuridici e normativi atti a tutelare le donne immigrate musulmane da ogni forma di violenza e discriminazione sia in seno alla famiglia, sia all'interno di alcune comunità».

Il Manifesto è la risultante di un progetto tutto interno alla Consulta, non imposto dall'esterno e, dunque, puramente ricognitivo del grado di convergenza intorno alle regole e valori fondamentali del nostro ordinamento giuridico. Il fatto, inoltre, che sia stato votato da 11 su 16 membri dell'organismo (1 astenuto, 2 contrari, 2 assenti),



dimostra, innanzitutto, la volontà politica della maggioranza di voler convenire su un complesso di principi dai quali far germogliare frutti di intesa e collaborazione; dall'altro l'intenzione ferma di costringere i dissenzienti (*in primis* l'U.C.O.I.I.) a prendere una posizione chiara di fronte alle istituzioni e alla comunità islamica italiana⁷³.

4.3 - La Carta dei valori e dei principi

L'idea di una «*Carta dei valori e dei principi*» nasce dopo la bufera scatenata dall'U.C.O.I.I. il 19 agosto 2006⁷⁴. Il compito di elaborare la bozza del documento viene affidato ad un «Comitato scientifico», nominato dal Ministro Amato per supportare i lavori della Consulta (composto da esponenti del mondo della cultura e del diritto⁷⁵) che, partendo dalla questione islamica e consultando «associazioni ed esponenti delle diverse comunità religiose ed etniche presenti in Italia»⁷⁶, dovrebbe allargare la sua elaborazione anche alle problematiche degli immigrati di altre fedi.

Da notizie giornalistiche si apprende che il documento potrebbe risultare diviso in tre parti: una riguardante il contesto internazionale, una la società nazionale e un'altra i diritti della persona e della famiglia. Ci sarebbero, inoltre, una serie di capitoli contenenti rimandi alla condanna dell'olocausto e del terrorismo, al ripudio della guerra e della pena di morte, all'affermazione della convivenza e del reciproco rispetto tra le nazioni, al ripudio delle iniziative unilaterali aggressive, al rispetto delle minoranze e dei diritti della persona, al principio di non discriminazione, al pluralismo religioso, alla libertà di coscienza e di espressione e infine alla parità tra coniugi nel rapporto tra loro e nella responsabilità dell'educazione dei figli⁷⁷.

Sulla base di queste informazioni di carattere giornalistico, è difficile esprimere un giudizio di merito. La sensazione è che ci

⁷³ Nella stessa data (IL 7 marzo 2006) il presidente dell'U.C.O.I.I. (suo uno dei due voti contrari) ha presentato un proprio Documento (anch'esso diviso in: principi generali, scuola, lavoro, casa e un vademecum su come sviluppare il programma) contenente un lungo elenco di richieste mirate a seconda del settore considerato (il documento è consultabile sul sito: www.interno.it).

⁷⁴ In quella data, l'U.C.O.I.I. compra un'inserzione su *Resto del Carlino*, *Nazione*, *Giorno* e *Quotidiano Nazionale* intitolata «*Ieri stragi naziste, oggi stragi israeliane*» in cui si sostiene, letteralmente, che «*Marzabotto uguale Gaza uguale Fosse Ardeatine uguale Libano*» (in www.repubblica.it).

⁷⁵ Del Comitato scientifico fanno già parte i professori: Roberta Aluffi Beck Peccoz, Carlo Cardia, Khaled Fouad Allam, Adnane Mokrani, Francesco Zannini.

⁷⁶ Sul *Foglio* dell'11 novembre 2006.

⁷⁷ La Carta dovrebbe essere pronta nel 2007.



troviamo di fronte ad una genericità di tematiche che rimandano (integrandolo) ai contenuti del «Manifesto dell'Islam» e che evidenziano la preoccupazione del Ministro di insistere sulla necessità di affermare con forza il significato e il valore dei principi di umanità, di diritti dell'uomo e di valori condivisi, contenuti nella Costituzione repubblicana e nelle Convenzioni internazionali (oltre che di tenere compatto il gruppo di rappresentanti della Consulta)⁷⁸.

Nello steso tempo, pare che il Ministro Amato abbia sostenuto l'opportunità che tutti i membri della Consulta sottoscrivano la Carta⁷⁹: una sorta di preventiva «professione di fede laica» ai nostri valori.

Su quest'ultimo aspetto, si potrebbero sollevare delle obiezioni, ritenendo estranea alla nostra Costituzione la previsione di un «impegno interiore», non solo del membro singolo della Consulta, ma dello straniero in genere (musulmano e non) alla condivisione di fatto dei valori contenuti in essa.

Com'è noto, una forma di giuramento di fedeltà è prevista attualmente solo in relazione alla concessione allo straniero della cittadinanza italiana, atto con il quale il soggetto afferma la sua totale adesione ad una determinata comunità politica sovrana (art. 10 della Legge 5 febbraio 1992, n. 91)⁸⁰. Un'altra forma di giuramento risulterebbe, dunque, in contrasto con i principi di uguaglianza e di pluralismo che rappresentano i cardini del nostro ordinamento.

Ecco, allora, che ritorna d'attualità il discorso sulla cittadinanza quale importante mezzo per agevolare l'integrazione e «vincolare» (obbligare) l'immigrato alla lealtà costituzionale⁸¹.

5 - Conclusioni

È tutto da verificare il percorso politico e i risvolti d'ordine costituzionale della Consulta per l'Islam italiano. Gli atti sinora prodotti dimostrano l'intenzione di acquisire conoscenze preliminari necessarie per imbastire un dialogo in grado di dare risultati concreti nel medio-

⁷⁸ Rivolgendosi agli altri membri della Consulta (schieratisi compatti per la condanna dell'inserzione a mezzo stampa) il presidente dell'U.C.O.I.I. pare abbia risposto: *Vergognatevi fratelli mi avete tradito. Ma sappiate che se l'U.C.O.I.I. esce dalla Consulta, la Consulta muore*.

⁷⁹ Cfr. il comunicato stampa del 28 agosto 2006, in www.interno.it.

⁸⁰ «Il decreto di concessione della cittadinanza non ha effetto se la persona a cui si riferisce non presta, entro sei mesi dalla notifica del decreto medesimo, giuramento di essere fedele alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi dello Stato».

⁸¹ Cfr. MUSSELLI, V. TOZZI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Roma-Bari, 2000, p. 339.



lungo periodo⁸². L'auspicio è che si dia spazio ad un'idea di democrazia deliberativa il più inclusiva possibile sul fronte del coinvolgimento degli attori interessati al dialogo. Oltre alle rappresentanze e alle sigle più o meno note, sono tanti altri gli attori che vanno stimolati, attraverso forme più o meno inedite di ricognizione del consenso, a dare un contributo costruttivo al progetto. Questa potrebbe essere la via giusta da intraprendere di fronte alla complessità del fenomeno Islam, in Italia più facilmente governabile (se ci si mette con intelligenza e pragmatismo) visti l'ampiezza e i numeri. Soltanto dopo questa fase di reale mappatura e conoscenza si potrà discutere su come strutturare i rapporti con la Comunità musulmana.

Nel frattempo tante cose potrebbero cambiare nel panorama del *diritto ecclesiastico italiano* (ed europeo), magari in meglio: c'è il dibattito (sempre nuovo) intorno al progetto di legge (vecchio, secondo alcuni) sulla libertà religiosa, quello sulle «continue, sempre mutevoli e disordinate manipolazioni del sistema delle fonti del diritto operate da Parlamento e Governo negli ultimi decenni» (Casuscelli) e sulla delimitazione delle materie oggetto de «*i loro rapporti*» (artt. 7, comma 2, 8 comma 3 e 117 lett. c Cost.); la discussione sulla condizione delle minoranze religiose (Islam incluso), cui si collega la questione della effettiva parità di *chances* nell'accesso agli strumenti giuridici ed alle risorse economiche, e poi il discorso sulla chiarificazione formale e contenutistica di concetti quali, *religione, confessione religiosa, laicità* (con tutte le sue definizioni accessorie), etc.

Insomma, guai a farsi prendere la mano e, soprattutto, a proporre soluzioni pasticciate e inidonee (perché storicamente superate) a governare fenomeni sociali nuovi e non classificabili utilizzando vocaboli antichi.

⁸² Cfr. A. PIN, *La Corte di Strasburgo e le divisioni interne della comunità islamica*, in *Quad. cost.*, 2/2005, pp. 437 ss.