

Islam e politica italiana

di Antonio Angelucci

1. *Il quadro*

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

Se la Costituzione fornisce una cornice di grande coerenza per la tutela del diritto di libertà religiosa, lo strumento legislativo per attuarlo resta ancora la legge n. 1159 del 24 giugno 1929 recante «Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi». La disciplina prevista dalla legislazione del 1929 riguarda tutte le aggregazioni religiose che, dotate di una struttura organizzata, aspirino al riconoscimento della personalità giuridica dei propri enti esponenziali, eligibili ad «enti morali» di religione e di culto. Per prassi il riconoscimento è considerato condizione indispensabile per l'ingresso nel sistema delle intese. Le comunità musulmane, tranne un caso, eccezionale sotto molteplici punti di vista, non godono della legge del 1929 né, come è risaputo, di un'intesa con lo Stato. In entrambi i casi, infatti, la possibilità di poter fruire concretamente dei due strumenti non solo passa attraverso la cruna della politica ecclesiastica, ma dipende anche dalle politiche in materia di integrazione e cittadinanza che accompagnano la "gestione" della complessa "questione musulmana". In particolare, la normativa sulla cittadinanza in vigore ostacola l'integrazione degli ultimi arrivati, con effetti che ricadono sulle nuove generazioni e che rallentano il passaggio dei musulmani da immigrati a fedeli e, di conseguenza, anche la percezione dell'islam come "religione italiana", aspirante al pieno godimento delle specifiche facoltà garantite dal diritto nazionale di libertà religiosa. Ciò è particolarmente comprovato dall'analisi dell'universo associativo musulmano che evidenzia la sua tendenza ad utilizzare tipologie mutate dal volontariato, dalla cultura, ecc. e, conseguentemente, ad occultare il fine di religione e di culto.

Per quanto riguarda i protagonisti della politica ecclesiastica essi sono, invece, le autorità dello Stato centrali e periferiche e, naturalmente, le associazioni e le organizzazioni musulmane. Sono protagonisti della politica ecclesiastica, a livello centrale, principalmente il Parlamento, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno; a livello locale, le Regioni e i comuni. Il Parlamento incarna il potere legislativo che, rispetto al diritto di libertà religiosa, non viene organicamente esercitato dal 1929. Spetterebbe, ad ogni conto, a quest'ultimo approvare o respingere l'eventuale disegno di legge governativo, o di iniziativa parlamentare, di approvazione dell'intesa con la confessione musulmana. La Presidenza del Consiglio e il Ministero dell'Interno sono, invece, i due centri di competenza legislativa che, in una sorta di diarchia, trattano gli "affari" della libertà religiosa costituendo l'interlocutore principale delle comunità religiose diverse dalla cattolica, fra cui quelle islamiche. La Presidenza si occupa dell'avvio e delle conclusioni delle trattative per la stipula di un'intesa e presenta alle Camere il disegno di legge per la sua approvazione siglato dal Presidente del Consiglio. Il Ministero dell'Interno, con il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione e, in particolare, per il tramite della Direzione centrale degli affari dei culti, segue la fase ormai divenuta propedeutica alle intese, ossia cura il riconoscimento degli enti e l'approvazione dei ministri di culto. Da ultimo si rammentano le Regioni e i comuni le cui competenze, a partire da quelle in materia di edilizia di culto, si rivelano di particolare delicatezza, come ben insegna la fatica di tanti fedeli musulmani a pregare in luoghi dignitosi.

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

complicato dal fatto che le associazioni sono non di rado portatrici e, talvolta, anche rappresentative, degli interessi dei Paesi di provenienza.

2. *La cronaca dei rapporti istituzionali Stato-Islam*

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

Tuttavia, il raggiungimento di questo obiettivo passa, tuttora, dalla legge sui “culti ammessi”, perché solo un’associazione che abbia avuto il riconoscimento della personalità giuridica ai sensi dell’art. 2 della legge del 1929 può sperare di avviare trattative in tal senso.

Nello stesso tempo, per poter almeno provare ad avvicinarsi a tale obiettivo, un’associazione deve, innanzitutto, darsi uno statuto in grado di manifestare la religiosità del gruppo, evidenziando, così, il suo fine di religione e di culto la cui presenza, per costante giurisprudenza del Consiglio di Stato, fa scattare l’applicazione obbligatoria della normativa sui “culti ammessi” allorquando l’organizzazione intenda aspirare al riconoscimento della personalità giuridica (Cons. Stato 17 aprile 2009, n. 2331).

Il collegamento tra il riconoscimento degli enti esponenziali e l’intesa, pur ben distinti per procedure e finalità, ha, tuttavia, enfatizzato la discrezionalità dell’amministrazione pubblica impedendo l’applicazione della legge del 1929 e sbarrando, di conseguenza, la via all’intesa con un “blocco” destinato forse ad irrigidirsi a seguito dei recenti interventi giurisprudenziali che pongono in capo alla Presidenza del Consiglio un obbligo di motivazione nel caso di diniego all’apertura alle trattative per l’intesa, a cui ogni associazione musulmana divenuta “ente morale di religione e di culto” presumibilmente aspirerebbe (Cons. Stato n. 6083/2011 e Cass. SS.UU. n. 16305/2013).

Da una parte, nessun imam è stato ad oggi approvato ai sensi e per gli effetti della normativa del 1929. Dall’altro, soprattutto, solo il Centro islamico culturale d’Italia ha ottenuto, nel lontano 1974, ai tempi dello shock petrolifero, il riconoscimento della personalità giuridica ai sensi della legge sui culti ammessi. Sennonché, si tratta di un ente *sui generis* nel panorama dell’associazionismo islamico, rappresentativo di un islam “straniero” inabilitato alla stipulazione di un’intesa.

Tuttavia, è pur vero altresì che il deficit di rappresentatività opposto dallo Stato non può costituire una giustificazione per l’immobilismo della P.A. e, dunque, per l’assenza di un’effettiva controproposta politico-giuridica non meramente dilatoria ma realmente tesa a conseguire l’obiettivo di offrire anche ai fedeli musulmani uno statuto di libertà religiosa capace di concretizzare, anche per loro, le garanzie costituzionali. Dilatorio è apparso, infatti, l’impegno politico volto ad incoraggiare la costituzione di una federazione “musulmana” che, proprio per raggiungere l’intesa, fosse in grado di rappresentare, finalmente, l’ormai mitica unità islamica.

Se le spinte pubbliche verso una federazione non sono in realtà mancate, è la cittadinanza lo svincolo cruciale, poiché da lì passa un’arteria importante anche dell’integrazione “religiosa” oggetto della politica ecclesiastica. Sennonché, anche in questo campo, si registrano le incertezze del legislatore, con almeno due conseguenze: i fedeli musulmani, di sicuro i più giovani, vivono come stranieri in patria (l’Italia) e, come tali, sono in genere considerati dai cittadini italiani.

Se la riforma della legge sulla cittadinanza appare, nonostante tutto, all’orizzonte perché non interamente schiacciata sulla questione islam, altre iniziative più specificamente ascrivibili alla “politica ecclesiastica” hanno avuto fino ad ora così meno possibilità di attecchimento. Si pensa, in particolare, ad alcuni organismi a carattere consultivo istituiti, nel corso degli ultimi anni, da diversi governi. Su impulso del Presidente del Consiglio dei Ministri dell’epoca, Silvio Berlusconi, con decreto del 10 settembre 2005 venne istituita una Consulta per l’Islam italiano, “incardinata” presso il Viminale retto allora da Giuseppe Pisanu. Ai sensi dell’art. 1, comma 2, del decreto istitutivo, la Consulta doveva svolgere «i compiti di ricerca e approfondimento indicati dal Ministro dell’Interno, elaborando studi e formulando al Ministro dell’Interno pareri e proposte, al fine di favorire il dialogo istituzionale con le comunità musulmane d’Italia, migliorare la conoscenza delle problematiche di integrazione allo scopo di individuare le più adeguate soluzioni per un armonico inserimento delle comunità stesse nella società nazionale, nel rispetto della Costituzione e delle leggi della Repubblica». Tuttavia la Consulta era

probabilmente pensata anche per consentire ai musulmani di superare le differenze tra i diversi gruppi in vista della costituzione di una rappresentanza confessionale finalizzata all'intesa.

Con il cambio di Governo, a far tempo dal giugno 2006, la Consulta per l'Islam italiano venne guidata da Giuliano Amato, successore di Pisanu al Viminale, fortemente intenzionato a dare una svolta alla ripetitività di incontri privi sino allora di risultati tangibili. Il nuovo impulso si concretizzò nella *Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione*, pubblicata con decreto ministeriale del 23 aprile 2007. La Carta intendeva esprimere i valori irrinunciabili per una convivenza pacifica tra individui di fedi e culture diverse, i valori fondamentali, di fatto già espressi dalla Costituzione, mediati all'interno di una elaborazione culturale sottoposta all'adesione degli immigrati e delle comunità religiose ai fini di una loro maggiore integrazione. Tra i principi affermati dalla Carta vi erano la pari dignità e l'uguaglianza nei diritti tra uomo e donna e la piena libertà religiosa sia a livello individuale sia collettivo nel quadro del rispetto del patrimonio morale e spirituale di ciascun credo. La Carta era stata ufficialmente predisposta per favorire l'integrazione di tutti gli immigrati ma, di fatto, era sottesa l'idea che tale documento fosse stato redatto in particolare per i fedeli di religione musulmana: peraltro, quattro dei cinque membri componenti il Comitato incaricato della redazione erano esperti di islam così come molte disposizioni sembravano appositamente predisposte per gli appartenenti all'Islam, a partire dai richiami al tema dell'abbigliamento, del matrimonio e della pari dignità tra uomo e donna.

L'adesione alla Carta finiva per tracciare una linea di confine tra "musulmani costituzionali" e "refrattari". I primi quelli che avrebbero accolto la Carta senza riserve, sarebbero stati i firmatari della *Dichiarazione di intenti per la federazione dell'Islam italiano* del 13 febbraio 2008 costruita, appunto, non a caso, sulla Carta appena pubblicata. La Dichiarazione si proponeva la nascita di una Federazione dell'Islam Italiano conforme ai principi della Costituzione e della Carta dei valori.

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

Una nuova iniziativa si ebbe nel 2010 con l'istituzione del Comitato per l'Islam italiano ad opera del Ministro dell'Interno Roberto Maroni, con funzioni consultive, per l'approfondimento dei temi legati all'immigrazione, all'integrazione, all'esercizio dei diritti civili. Il Comitato, a differenza della Consulta, pareva più concentrato ad affrontare nello specifico talune questioni espressamente riferite alla presenza dei musulmani tra cui la questione del burqa; delle moschee; della formazione degli imam; delle trasformazioni politiche del Nord Africa e, infine, dell'associazionismo religioso. Questioni tutte rispetto alle quali il Comitato si è limitato a formulare pareri che sono stati resi pubblici, eccezion fatta per l'ultimo.

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

La Conferenza permanente venne riconvocata una sola e ultima volta anche dalla Ministra per l'Integrazione, Cécile Kyenge il 4 dicembre 2013. Nulla è stato fatto, in seguito, dal Governo Renzi, che fra l'altro, ha abolito tale dicastero senza portafoglio. Solo da ultimo, il 19 gennaio 2016, con un'iniziativa tutta interna al Viminale, è stato istituito con funzioni consultive il Consiglio per le relazioni con l'Islam italiano. Per la prima volta, peraltro, dal tavolo è stato escluso l'Ufficio Studi e Rapporti Istituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri presente, invece, negli altri organismi consultativi appena citati.

3. *Le prospettive*

La politica ecclesiastica italiana sull'Islam riflette lo sconcertante immobilismo della "politica ecclesiastica" *tout court*. Se si considera che la legge sui "culti ammessi" del 1929 non è mai stata applicata ai musulmani, può ben dirsi che manchi del tutto una politica ecclesiastica a loro riguardo. In

questo senso, l'inerzia di molte comunità a richiedere l'applicazione del diritto vigente fa il paio con il timore governativo a dover essere chiamato a dare risposte ancora percepite come troppo imbarazzanti. I tentativi condotti a livello ministeriale da una decina d'anni a questa parte, sono risultati discontinui e privi di organicità. Se resta la Costituzione, sopravvive, quindi, il «disegno pattizio» espresso dall'art. 8 Cost., che, peraltro, presuppone un dialogo tra due parti in grado di rifuggire da tentazioni giurisdizionalistiche. In prospettiva, peraltro, la via più sicura per garantire un effettivo diritto di libertà religiosa appare una nuova legge generale, appunto sulla libertà religiosa, che superi quella sui culti ammessi e che confini le intese a quel che dovevano, effettivamente, essere, ovvero a strumento di specialità.