

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 3/2018

IL “GOVERNO GIALLO-VERDE” DI FRONTE ALL’ISLAM: L’EREDITÀ DELLA XVII LEGISLATURA

di Ferrari Alessandro

***Abstract:** L’articolo intende offrire un’aggiornata panoramica sulla “questione musulmana” in Italia letta attraverso il prisma del diritto costituzionale di libertà religiosa. In particolare, saranno esaminate le principali acquisizioni in materia ad opera dei Governi della XVII legislatura, con speciale attenzione al «Patto nazionale per l’Islam italiano» del febbraio 2017. L’adozione di tale testo, infatti, ha collocato la “questione musulmana” su nuovi binari, indicando le possibili linee di azione di ogni futura “politica islamica” italiana. L’articolo pone, dunque, la questione di come la nuova Legislatura ed il nuovo Governo “giallo-verde” si porranno di fronte a tali acquisizioni con cui il confronto appare inevitabile.*

***Abstract:** The article aims to offer an updated overview of the “Muslim question” in Italy, through the prism of the constitutional right of religious freedom. In particular, the most important steps taken by the Governments of the XVII legislature are examined with a special attention to the Patto nazionale per l’Islam italiano of February 2017. The approval of this text has put the “Muslim question” on a new direction, as it has shown the guidelines of action of future Italian “Muslim policy”. The article raises the question of how the new legislature and the new “yellow-green” Government will cope with such steps with which confrontation appears unavoidable.*

IL “GOVERNO GIALLO-VERDE” DI FRONTE ALL’ISLAM: L’EREDITÀ DELLA XVII LEGISLATURA

di Ferrari Alessandro *

SOMMARIO: 1 Premessa. – 2 L’islam in Italia: il panorama. – 3 L’associazionismo musulmano in Italia: mappatura e questioni irrisolte. – 4 La questione musulmana nel corso della XVII legislatura. – 4.1. L’opzione confessionale. – 4.2. L’opzione della bilateralità. – 5. I contenuti del Patto e le sue conseguenze. – 6. Conclusioni.

1. Premessa

L’avvio della XVIII legislatura pone un nuovo Governo, che si è definito «del Cambiamento»¹, di fronte ad annose ed ancora irrisolte questioni relative alla gestione normativa delle esigenze religiose dei “musulmani italiani”. Dai tempi della Consulta Pisanu-Amato dei Governi Berlusconi I e Prodi I, fino al “Consiglio” riunito dai Ministri Alfano e Minniti con i Governi Renzi e Gentiloni, la “questione musulmana” si è intersecata con il risalente tentativo di superamento dei resti della legislazione sui culti ammessi del 1929-1930 che continua ad inquadrare i gruppi religiosi diversi dal cattolico con lenti istituzionalistiche tardo-ottocentesche². Così, da oltre un decennio, lo stabilizzarsi, anche in Italia, di una significativa presenza musulmana fa discutere di luoghi di culto, imam, intese.

In questi anni, nonostante il cambio dei Governi, la via seguita dal Ministero dell’interno nell’affrontare tali tematiche è stata in gran parte condivisa, indipendentemente dalle maggioranze politiche. Infatti, inaugurato con la Consulta Pisanu-Amato, l’approccio governativo all’“islam italiano” è stato volto all’integrazione dei musulmani, quali fedeli di una confessione religiosa, all’interno della cornice

* Professore associato di diritto ecclesiastico presso l’Università degli studi dell’Insubria.

1. Cfr. https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/associazionerousseau/documenti/contratto_governo.pdf (consultato il 17 agosto 2018).

2. Tra l’abbondante bibliografia in materia cfr., per un primo inquadramento generale, *L’Islam. Dal pregiudizio ai diritti. Atti del Campus di Studio IUS/11 (Stilo 18-21 Maggio 2016)*, a cura di A. Mantineo e S. Montesano, Cosenza, Pellegrini Editore, 2018; *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, a cura di C. Cardia e G. Dalla Torre, Torino, Giappichelli, 2015; *Islam e integrazione in Italia*, a cura di A. Angelucci, M. Bombardieri, D. Tacchini, Venezia, Marsilio, 2014; L. De Gregorio, *La legge generale sulla libertà religiosa. Disegni e dibattiti parlamentari*, Tricase (LE), Edizioni Libellula, 2012 e i testi sulla proposta di legge in materia di libertà religiosa elaborata del gruppo di studio Astrid in *Rivista telematica* (www.statoechiese.it), n. 20 del 2018.

personalistica ed universalistica offerta dai diritti fondamentali costituzionalmente garantiti – a partire dal diritto di libertà religiosa – in armonia con la matrice cattolica della Nazione. Pur tra insufficiente determinazione politica, inerzie legislative, scarso investimento in una pedagogia civica funzionale alla metabolizzazione della stabile presenza musulmana in Italia, ambizioni giurisdizionalistiche, cautele politico-burocratiche e conflittualità tra gruppi musulmani non sempre trasparenti e molto condizionati da logiche “extraterritoriali”, tale approccio non è mai stato smentito.

Come la XVIII legislatura si porrà di fronte a tale lascito non è, però, ancora chiaro. Tuttavia, già un primo sguardo al «Contratto per il Governo del Cambiamento» sottoscritto da Luigi di Maio, Capo Politico del MoVimento 5 Stelle e Matteo Salvini, Segretario Federale della Lega, sembrerebbe lasciare intravedere un mutamento di prospettiva rispetto all’orientamento fin qui seguito³. Innanzitutto, la “questione musulmana” e la stessa “questione religiosa” compaiono soltanto in coda al n. 13 del “Contratto”, intitolato *Immigrazione: rimpatri e stop al business*. Lo scarto rispetto alla precedente impostazione “costituzionalistica”, che considerava la presenza musulmana in una prospettiva di stabile integrazione, mediata attraverso l’accesso, progressivamente più completo, ai diritti fondamentali, appare con evidenza. Inoltre, il “Contratto” esprime, legittimandola, una visione “eccezionalista” dell’islam, tesa a considerare questa esperienza religiosa come un *unicum monstruosum*, irriducibile a categorie generali. È quanto traspare dalla specifica attenzione del documento nei confronti delle «associazioni islamiche radicali» e delle «moschee», non incluse dai sottoscrittori del “Contratto” nell’associazionismo religioso e nei luoghi di culto *tout court*. Pur con meno nettezza, lo stesso “eccezionalismo” traspare anche in relazione ai ministri di culto, con l’evocazione di un loro registro finalizzato a prevenire «eventuali infiltrazioni terroristiche». Ugualmente, è quest’ultima preoccupazione, associata alla necessità di verificare la «tracciabilità dei finanziamenti» ed alla volontà di perseguire ogni «irregolarità», senza alcun cenno, invece, all’esigenza di rispondere positivamente ai legittimi bisogni religiosi dei fedeli musulmani, che porta ad invocare una «normativa *ad hoc*», una «specifica legge quadro sulle moschee e luoghi di culto». Certamente, la circostanza che il “Contratto” utilizzi soltanto il termine «ministro di culto», senza mai menzionare gli “imam” e il ricorso all’endiadi «moschee e luoghi di culto» potrebbe consentire, pure in fase attuativa, interventi normativi generali e non discriminatori in grado di affrontare le esigenze di libertà religiosa di una società plurale contemporanea senza i molteplici dubbi di

3. https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/associazionerousseau/documenti/contratto_governo.pdf (consultato il 17 agosto 2018).

costituzionalità che hanno accompagnato altre, recenti, proposte di legge⁴. Ma il punto interrogativo rimane.

Più recentemente, il 9 agosto 2018, il Ministro dell'interno è ritornato sul divieto del *burqa/niqab* (già oggetto in passato di ampio dibattito)⁵ e sulla ipotesi di una nuova consulta italiana per l'islam (così l'intervistatore) al fine di interloquire con le «realità islamiche anche propositive che vedono nella Lega un punto di riferimento»⁶.

Pur se non ancora esplicitamente all'ordine del giorno ed ombreggiata dal tema della gestione dei flussi migratori, la “questione musulmana” resta, dunque, sottotraccia. Del resto, i musulmani in Italia sono destinati a restare e, con essi, le (non soltanto) loro richieste alla politica ed al diritto.

Su questo tema la XVII legislatura ha visto lo svolgersi di un'ampia istruttoria che ha lasciato alle nuove Camere ed al nuovo Governo tutti gli strumenti per dare concreta attuazione al percorso avviato.

Vale forse, allora, la pena riproporre il punto della situazione, un *heri dicebamus* da cui, eventualmente, ripartire.

2. L'islam in Italia: il panorama

Da oramai diversi anni l'islam rappresenta, con il cristianesimo ortodosso orientale, la seconda religione in Italia dopo il cattolicesimo romano. Il numero di musulmani residenti nella Penisola, in larga maggioranza sunniti, si attesterebbe intorno ai 2,5 milioni. Di questi, circa 400.000 sarebbero marocchini, 200.000 albanesi e la grande maggioranza dei restanti, in ordine decrescente, bangladesi, pakistani, egiziani, tunisini, senegalesi e turchi⁷. Nonostante gli oltre quarant'anni di presenza stabile, il superamento della soglia simbolica della “seconda generazione” e i centomila convertiti, l'appartenenza a gruppi etnico-nazionali continua a giocare un ruolo fondamentale tra i “musulmani italiani” rendendo l'islam una religione fondamentalmente “straniera” in Italia. Come è noto,

4. Cfr. A. De Oto, *Le proposte di legge Santanchè-Palmizio sul registro delle moschee e l'albo degli imam: un tentativo di refurbishment della legge n. 1159/1929?*, in *Rivista telematica* (www.statoechiese.it), n. 4 del 2018 e G. Macrì, *La libertà religiosa, i diritti delle comunità islamiche. Alcune considerazioni critiche su due progetti di legge in materia di moschee e imam*, *ibid.*, n. 5 del 2018.

5. Cfr. A. Ferrari, S. Pastorelli (a cura di), *The burqa affair across Europe*, Farnham, Ashgate, 2013 nonché A. Ferrari, *La lotta dei simboli e la speranza del diritto (Parte seconda): la guerra “italiana” al “burqa” e al “niqab”*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, 2012, pp. 39-61 e N. Marchei, *L'obbligo di “riconoscibilità” nella delibera della Regione Lombardia sull'accesso ai luoghi pubblici e le (asserite) esigenze di sicurezza pubblica*, *ibid.*, n. 3, 2017, pp. 827-837. L'estensione ad altri Paesi europei dell'interdizione di *burqa* e *niqab*, dopo la pionieristica Francia, rende oggi più probabile, come si vedrà in seguito, l'adozione di una legislazione simile anche in Italia.

6. <http://www.lanuovabq.it/it/salvini-con-noi-al-governo-sara-difesa-la-famiglia> (consultato il 17 agosto 2018).

7. Cfr. F. Ciocca, *Quanti sono i musulmani in Italia? Stime, analisi e proiezioni*, in www.lenius.it/musulmani-in-italia/ (consultato il 22 agosto 2017).

questa situazione è favorita anche dalla normativa sulla cittadinanza, sopravvissuta ai tentativi di modifica della XVII legislatura e basata su un rigido *ius sanguinis* che ha rallentato la naturalizzazione della popolazione musulmana, costituita ancora per il 57% da residenti non italiani⁸.

In tale contesto, l'integrazione civica e politica dei musulmani risulta particolarmente difficoltosa. Il loro "carattere straniero", infatti, da una parte, facilita la disattenzione, il sospetto ed un certo atteggiamento dilatorio da parte delle istituzioni pubbliche nell'attivare i meccanismi giuridico-politici pensati per l'integrazione delle presenze religiose (percepite come) stabilmente insediate sul territorio dello Stato, avallando, così, di conseguenza, l'attivismo delle rappresentanze diplomatiche "musulmane" quali legittime portavoce degli interessi dei fedeli islamici in Italia. Dall'altro, la condizione di perdurante estraneità della presenza musulmana alimenta un discorso pubblico propenso ad una lettura monodimensionale ed essenzializzata dell'islam, frequentemente interpretato come religione fondamentalista, connotazione necessaria di ciascun proveniente da un "Paese islamico", a prescindere dalle proprie scelte personali⁹.

Tutto ciò comporta che i musulmani in Italia risultano di fatto incoraggiati alla costruzione di *pilliers* etno-confessionali destinati ad alimentare sia la scarsa fiducia nei confronti delle istituzioni pubbliche da parte dei fedeli islamici sia l'alto tasso di "islamofobia" degli italiani¹⁰.

In ogni caso, in una nazione in cui il sentimento religioso continua a giocare un ruolo rilevante ed in uno Stato che ha riconosciuto al diritto di libertà religiosa un'indubbia centralità costituzionale, il ricorso prioritario al "prisma religioso" per inquadrare i molteplici bisogni dei "musulmani" in Italia condiziona significativamente sia le politiche pubbliche sia la condotta dei provenienti dai "Paesi islamici", spinti a conformarsi

8. *Ibid.*, nonché M. Santerini, *Le seconde generazioni e il nodo della cittadinanza*, in A. Angelucci, M. Bombardieri, D. Tacchini, *op. cit.*, pp. 137-148.

9. Secondo questa interpretazione, cioè, nei fedeli musulmani non si riscontrerebbe ancora il passaggio dall'"appartenenza" all'"affiliazione" religiosa, dalla religiosità "obbligatoria" alla religiosità "per scelta": cfr. J.-P. Willaime, *Sociologie de l'affiliation*, in *L'affiliation religieuse en Europe*, sous la direction de F. Messner, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2017, pp. 13-25 e Istat, *Il contesto italiano nei dati Istat*, in *Rapporto della Commissione "Jo Cox" sull'intolleranza, la xenofobia, il razzismo e i fenomeni di odio* istituita dalla Presidente della Camera dei Deputati Laura Boldrini, Roma 2017 (<http://www.camera.it/leg17/1264>).

10. *Ibid.*, nonché le analisi del Pew Research Center in *Italians Most Critical of Muslims* (1 giugno 2017) e *Europe's Growing Muslim Population* (29 novembre 2017), entrambi in www.pewglobal.org. Cfr. anche i dati raccolti nel rapporto della citata Commissione Jo Cox e nella survey *Second European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS II) Muslims – Selected findings*, 2017, in <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/eumidis-ii-muslims-selected-findings> (consultato il 30 maggio 2018) e, per le preoccupazioni di parte musulmana rispetto al clima di tensione sperimentato, <http://www.ucoii.org/3671/documenti/circolari-comunitarie/01-2018-sicurezza-centri-di-aggregazione-islamici/> (consultato il 22 agosto 2018).

progressivamente alla cornice normativa (pre-)disposta per la gestione del fenomeno religioso.

In estrema sintesi, è possibile sostenere che il “prisma religioso” tipico del modello italiano ha consentito, almeno fino ad oggi, una sorta di “naturale” pacifica inclusione in Italia delle manifestazioni identitarie “musulmane” percepite come afferenti alla religiosità individuale. Tuttavia, le esigenze più strutturalmente collettive e che esigono un’azione positiva di riconoscimento pubblico faticano ad essere “normalizzate” in uno scenario connotato dalla storica fragilità della nazione-stato e dalla conseguente incompleta attuazione dello stesso progetto costituzionale di libertà religiosa. Così, da una parte, a differenza di quanto avvenuto in altre realtà europee, l’uso del velo è stato ampiamente accettato non solo nel generico spazio pubblico ma pure sulle carte d’identità e nelle aule di giustizia senza essere mai posto in competizione con l’uguaglianza di genere, l’emancipazione femminile o la separazione tra politica e religione; i rari *burqa* e *nigab* non hanno dato luogo a generali normative d’eccezione ma solo, talvolta, ad interdizioni selettive ed il consumo di alimenti leciti, per lo più nella forma di menù alternativi¹¹, è stato anch’esso diffusamente assimilato.

Tuttavia, dall’altra parte, il discorso cambia quando si passa ad esaminare la condizione delle associazioni e dei luoghi di culto. In questi casi, infatti, l’assenza di un quadro legislativo adeguato e la scarsa propensione politica per una applicazione costituzionalmente conforme delle regole e dei principi (già) vigenti pongono seri ostacoli al soddisfacimento dei bisogni comunitari più essenziali dei musulmani “italiani”.

In particolare, è la questione della libertà di associazione per fini di religione e di culto a risultare preliminare sia rispetto al tema degli spazi per il culto sia rispetto alla stipulazione dell’intesa ai sensi dell’art. 8, terzo comma Cost., divenuta per l’islam in Italia il banco di prova della sua piena accettazione e legittimazione politico-sociale. Infatti, da un lato, uno spazio che non sia semplice sede associativa destinata ad usi promiscui per i soli soci ma luogo aperto al culto pubblico, riconosciuto nella sua specifica funzione ad un tempo pubblica e comunitaria, necessita di un soggetto gestore chiaramente identificabile per le sue finalità religiose¹². Dall’altro, è evidente che, se la stipula di un’intesa richiede la presenza di una “confessione religiosa”, risulta essenziale per i musulmani in Italia dare

11. Cfr. M. C. Giorda, L. Bossi, E. Messina, *A tavola con le religioni (nella ristorazione collettiva)*, Torino, Consorzio Risteco, 2014 e M.C. Giorda, L. Bossi, *Mense scolastiche e diversità religiosa. Il caso di Milano*, in *Rivista telematica* (www.statoechiese.it), n. 24 del 2016.

12. Cfr. N. Marchei, *Il “diritto al tempo”*. *Dai vincoli urbanistici alla prevenzione securitaria. Un percorso giurisprudenziale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018 e F. Oliosi, *Libertà di culto, uguaglianza e competenze regionali nuovamente al cospetto della Corte Costituzionale: la sentenza n. 67 del 2017*, in *Rivista telematica* (www.statoechiese.it), n. 29 del 2017.

vita ad un ente esponenziale conforme ai criteri utilizzati dall'ordinamento giuridico italiano per l'individuazione di questa tipica formazione sociale.

L'associazionismo musulmano costituisce, dunque, un punto di osservazione fondamentale per seguire le trasformazioni dell'islam in Italia e la sua "inculturazione" nel "sistema-Paese" per mezzo della progressiva sintonizzazione con il "prisma religioso" proprio dell'approccio italiano alle diversità etnico-culturali.

3. L'associazionismo musulmano in Italia: mappatura e questioni irrisolte

L'associazionismo musulmano in Italia riflette la tradizionale pluralità e varietà dell'islam. Sono però quattro associazioni o, meglio, quattro galassie confederative che, per dimensioni e consuetudine di relazioni con la pubblica amministrazione, in particolare con il Governo centrale, sono divenute i punti di riferimento "istituzionali" dell'islam in Italia¹³.

Innanzitutto, il Centro Islamico Culturale d'Italia (CICI), la «Grande Moschea» di Roma, l'unica organizzazione musulmana riconosciuta come "ente morale di culto", nel 1974, nell'ambito della legislazione sui "culti ammessi" del 1929-1930¹⁴. Il CICI, con la storica presenza nel proprio Consiglio d'amministrazione degli ambasciatori dei Paesi a maggioranza musulmana presso la Repubblica e la Santa Sede, rappresenta un islam *top-down*, il cd. "islam delle ambasciate" ed è stato finanziato, fin dai suoi esordi, dall'Arabia Saudita e, in minor misura, dal Marocco, i due Stati da sempre in competizione per la sua leadership. A partire dal 2008, il Marocco, consapevole dei limiti del "carattere straniero" della "Moschea di Roma" e con l'obiettivo di controllare la propria diaspora prevenendo la diffusione di influenze antimonarchiche, ha incoraggiato la riunione dei propri concittadini residenti in Italia in apposite associazioni regionali. Nel marzo 2012, queste ultime sono poi confluite nella Confederazione Islamica Italiana (CII), che conta oggi circa 200 luoghi di culto ed aspira a diventare la rappresentanza più qualificata dell'islam italiano presso le pubbliche istituzioni, grazie al coordinamento, assicurato dall'Ambasciata del Regno del Marocco, tra la sua disseminazione *bottom up* e la diplomazia *top-down* espressa dal CICI

13. Cfr. M. Bombardieri, *Mappatura dell'associazionismo islamico in Italia*, in A. Angelucci, M. Bombardieri, D. Tacchini, *op. cit.*, pp. 11-34.

14. Questa legislazione consente il riconoscimento come «ente di culto» delle associazioni religiose che dimostrino l'esercizio, in forma prevalente, di una finalità religiosa o culturale. La procedura prevede l'istruttoria da parte del Ministero dell'interno (che sovrintenderà poi al costante monitoraggio degli statuti associativi e delle attività dell'ente riconosciuto), un parere (formalmente non più obbligatorio ma tuttora sempre richiesto) del Consiglio di Stato e un voto (politico) finale del Consiglio dei Ministri preliminare al d.p.r. di riconoscimento. Le associazioni religiose riconosciute come «enti di culto», oltre ad acquisire la personalità giuridica, godono di vantaggi fiscali in quanto le loro finalità di religione e di culto sono equiparate a quelle di istruzione e beneficenza.

con cui la Confederazione intrattiene complessi rapporti di sudditanza-cooperazione-competizione assai influenzati dagli equilibri politici di Rabat.

Esterna alla galassia marocchina ed antagonista del Centro Culturale Islamico d'Italia, l'UCOII (Unione delle comunità islamiche in Italia), fondata nel 1990, è la confederazione che esprime il cd. islam politico, storico oppositore delle "laicità autoritarie"¹⁵ della riva Sud del Mediterraneo. Imparentata con la tunisina An-Nahada e, più in generale, con la Fratellanza musulmana, l'UCOII, con il significativo sostegno finanziario del Qatar, rivendica la rappresentanza, con i suoi circa duecento luoghi di culti affiliati, del "popolo delle moschee", un islam *bottom-up* che antepone i vincoli della propria interpretazione religiosa a quelli etnico-nazionali svincolandosi, così, dal controllo diretto delle Ambasciate per perseguire un inserimento nella vita pubblica italiana quale forza morale islamicamente connotata.

Infine, la COmunità RELigiosa ISLamica italiana (COREIS), fondata negli anni '90 da un italiano convertito, Felice Pallavicini, poi Shaykh Abd al Wahid Pallavicini dopo la conversione avvenuta agli inizi degli anni Cinquanta, è l'unica associazione musulmana in Italia con ambizione di diffusione nazionale a presentarsi in maniera chiara ed esplicita come associazione religiosa. Quantitativamente esigua, la COREIS, con il suo centinaio di membri, in grande maggioranza italiani convertiti, è molto attiva nel dialogo interreligioso e nella promozione culturale. Nonostante due richieste, non è ancora riuscita ad ottenere il riconoscimento dello *status* di ente di culto: in un primo tempo (2001) a causa dell'attendismo del Ministero dell'interno; successivamente, nel 2015, per una fluttuazione interpretativa del Consiglio di Stato che non ha più individuato la natura prevalentemente religiosa e culturale in precedenza riconosciuta¹⁶.

La difficoltà sperimentata dalla più "italiana" tra le associazioni musulmane nel suo tentativo di conformarsi alla vigente legislazione in materia di libertà religiosa è paradigmatica della paradossale situazione dell'associazionismo musulmano in Italia. Infatti, in una "nazione religiosa" portata, come si è detto, ad inquadrare l'islam attraverso un prisma essenzialmente religioso, le associazioni musulmane vivono come generiche associazioni culturali affidandosi a tipologie organizzative che ne mimetizzano la natura confessionale¹⁷. Tale condizione riflette sia i limiti della forte discrezionalità politica connessa all'applicazione della legislazione sui «culti ammessi», sia, naturalmente, l'assenza di un'aggiornata legislazione generale in materia di libertà di coscienza e di

15. Cfr. P.-J. Luizard, *Laïcités autoritaires en terres d'islam*, Paris, Fayard, 2008.

16. Cfr. A. Ferrari, *Islam in Italy: the «Ghost» Religion. A «Non-religion» in a «Religious country»*, in *Annuaire Droit et Religions*, n. 8, 2015-2016, pp. 369-386.

17. Id., *Libertà religiosa e nuove presenze confessionali (ortodossi e islamici): tra cieca deregulation e specialità, ovvero del difficile spazio per la differenza religiosa*, in *Rivista telematica* (www.statoechiese.it), luglio 2011.

religione capace di tener conto delle trasformazioni contemporanee delle appartenenze religiose.

Come si è già accennato, la legislazione del 1929-1930 consente ad una associazione religiosa di fruire dello statuto di «ente di culto» solo al termine di una procedura piuttosto imponderabile la cui attivazione richiede uno statuto organizzativo ben articolato e chiaro nella precisazione delle finalità; un bilancio dettagliato; una relazione sui principi religiosi seguiti dall'organizzazione e, soprattutto, buoni contatti con le autorità statali. Riformare questa legislazione è stato, ad oggi, impossibile. Infatti, nonostante la centralità costituzionale del diritto di libertà religiosa in tutte le sue dimensioni – individuale e collettiva, istituzionale ed associativa – gran parte delle energie sono state dedicate prima alla lunga e difficile riforma dei Patti lateranensi e, dopo, all'attuazione della cosiddetta «stagione delle intese» e, dunque, all'estensione anche alle altre confessioni religiose, tramite l'art. 8, comma 3 della Costituzione, di gran parte dei contenuti del modello bilaterale previsto per le relazioni tra lo Stato e la Chiesa cattolica. Di conseguenza, se il Parlamento ha approvato un nuovo concordato e dodici intese, nonostante diversi tentativi¹⁸, non è stata approvata alcuna proposta di legge capace di garantire anche ai gruppi religiosi meno strutturati e senza intesa un adeguato livello di libertà religiosa¹⁹. In questo modo, la forbice dell'uguale libertà (art. 8, comma 1, Cost.) tra le religioni «pattizie» e quelle prive di intesa si è andata dilatando mentre a poco sono serviti, in assenza di un'adeguata normativa generale, i rilievi della stessa Corte costituzionale tesi a sottolineare con crescente insistenza il rapporto di eventuale complementarità – e non di necessità – tra l'intesa *ex* art. 8, comma 3, Cost. e il diritto di libertà religiosa sancito dall'art. 19 Cost.²⁰.

Così, nell'estrema difficoltà a superare l'imprevedibile scrutinio della pubblica amministrazione connesso all'applicazione della legislazione del 1929-1930, le associazioni musulmane hanno preferito mimetizzare la propria identità religiosa e agire come generiche associazioni senza scopo di lucro. In questo modo, esse possono beneficiare di procedure semplificate per l'ottenimento della personalità giuridica e, soprattutto,

18. Cfr. L. De Gregorio, *op. cit.*

19. Sia consentito il rinvio, per una sintesi, al mio *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Roma, Carocci, 2012.

20. Nella sentenza n. 52 del 2016 la Corte ha ricordato come le intese non debbano svolgere l'impropria funzione di «condizione imposta dai pubblici poteri allo scopo di consentire alle confessioni religiose di usufruire di facoltà in realtà già loro assicurate» dai primi due commi dell'art. 8 Cost. e dall'art. 19 Cost. Nello stesso tempo, è comunque facile intuire come solo un'aggiornata legge generale e comune possa davvero rendere effettiva la libertà «di organizzazione e di azione [...] garantita a tutte le confessioni».

servirsi di tipologie organizzative assai versatili, che portano con sé i vantaggi fiscali riservati all'esercizio delle attività del cd. Terzo Settore²¹.

Sebbene il ricorso a tali tipologie associative comporti l'occultamento o, quantomeno, il formale ridimensionamento della propria identità religiosa, questa scelta appare oggi come l'unica alternativa percorribile rispetto al fragile e povero *status* civilistico di associazione religiosa non riconosciuta, l'unico effettivamente disponibile per le formazioni sociali musulmane. Tuttavia, l'opzione per il generico statuto di associazione senza scopo di lucro comporta l'esercizio del culto soltanto privatamente, all'interno delle sedi associative, ostacolando (ulteriormente) l'aspirazione ad uno spazio di culto chiaramente identificabile, formalmente riconosciuto e aperto al pubblico²². Inoltre, un gruppo musulmano organizzato come generico ente del "Terzo Settore" non può prestare formale assistenza religiosa nelle carceri, nell'esercito o negli ospedali, limitandosi al più a servirsi delle vie di accesso in tali strutture ordinariamente previste per semplici visitatori o generici volontari. Infine, la mancata formalizzazione della propria fisionomia religiosa impedisce, ovviamente, alle associazioni musulmane l'accesso allo statuto di «ente di culto» sulla base della legislazione del 1929-1930 e, di conseguenza, anche la possibilità di agire per la stipulazione di un'intesa che richiede la presenza di un interlocutore chiaramente confessionale.

Le carenze legislative e il mimetismo dell'associazionismo musulmano alimentano, dunque, un circolo vizioso che, nell'ostacolare l'integrazione dei musulmani in Italia, accresce l'ostilità sociale nei loro confronti.

4. La questione musulmana nel corso della XVII legislatura

Nel corso della XVII legislatura i Governi Renzi e Gentiloni, in sostanziale continuità con gli esecutivi precedenti, hanno cercato di affrontare la "questione islamica" con nuovo piglio, non solo sul fronte della prevenzione e della lotta alla radicalizzazione, ma anche su quello del diritto di libertà religiosa, in particolare promuovendo la costruzione di una «confessione religiosa musulmana» capace di interloquire con lo Stato per la stipula dell'intesa di cui all'art. 8, comma 3 della Costituzione²³.

21. Cfr., per una prima ricognizione, P. Floris, *Enti religiosi e riforma del Terzo settore: verso nuove partizioni nella disciplina degli enti religiosi*, in *Rivista telematica* (www.statoechiese.it), n. 3 del 2018, nonché Ead., *Comunità islamiche e lacune normative: l'ente che non c'è. L'associazione con fine di religione e di culto*, in *Comunità islamiche in Italia*, cit., pp. 75-96.

22. In tale contesto, non è dato sapere quanti dei circa 900 "luoghi di culto" musulmani siano formalmente considerati tali: cfr. Ministero dell'interno, *I documenti del Consiglio per le Relazioni con l'Islam italiano. Patto nazionale per un Islam italiano. Dal riconoscimento informale alla formalità del diritto*, Roma 2017, pp. 63 e 66.

23. Cfr., per un inquadramento della questione, A. Angelucci, *L'Islam in Italia. Dalla tutela costituzionale dell'associazionismo alle recenti prospettive pattizie*, Torino, Giappichelli, 2018.

Così, nel settembre 2016 l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio della «Commissione di studio con il compito di esaminare lo stato attuale del fenomeno della radicalizzazione e dell'estremismo jihadista in Italia» si concluse con l'adozione di un Rapporto (gennaio 2017) alla base della proposta di legge «Misure per la prevenzione della radicalizzazione e dell'estremismo violento di matrice jihadista» destinata a riscuotere una certa convergenza – ma non la propulsione necessaria per la sua approvazione – nel corso dei lavori parlamentari²⁴.

Sul fronte della libertà religiosa, invece, il “Patto nazionale per l'Islam italiano” ha posto esplicitamente la stipulazione di un'intesa «con l'Islam» tra gli obiettivi possibili, manifestando, in tal modo, la disponibilità governativa a consentire alle comunità musulmane in Italia il pieno riconoscimento politico e istituzionale potenzialmente inclusivo degli importanti finanziamenti pubblici previsti dal sistema del cosiddetto «8 per mille». Questo testo costituisce, senza dubbio, il più importante lascito della XVII legislatura per quanto riguarda il futuro dei rapporti con l'Islam in Italia, il documento strategico con cui anche il Ministro Salvini dovrà, necessariamente, confrontarsi.

Il Patto, stipulato con la consulenza del Consiglio per le relazioni con l'Islam italiano, è stato firmato il 1° febbraio 2017 dal Ministro dell'interno Marco Minniti e da una decina di associazioni musulmane riunite nel «Tavolo di confronto con i rappresentanti delle maggiori comunità e associazioni islamiche»²⁵. Il Consiglio per le relazioni con l'Islam italiano, nominato dal Ministro dell'interno Angelino Alfano con d.m. del 23 dicembre 2015, ha «funzioni consultive, per l'approfondimento dei temi legati all'integrazione e all'esercizio dei diritti civili di coloro che professano la religione islamica in Italia» e, sulla base del successivo d.m. del 26 luglio 2016, è composto da undici docenti universitari ed un esperto di questioni mediorientali²⁶. Dal canto suo, il Tavolo di confronto con le comunità musulmane, avviato pressoché contestualmente al Consiglio, è composto da esponenti di una decina di associazioni musulmane²⁷.

La rilevanza del Patto risiede in due scelte strategiche di fondo sintetizzabili nell'“opzione confessionale” e nella (conseguente) “opzione della bilateralità”.

24. AC n. 3558, Proposta di legge Dambrosio ed altri.

25. Cfr. A. Fabbri, *Il Patto Nazionale per un Islam italiano come condizione preliminare per la stipula di intese con l'Islam, le fasi costitutive*, in *Federalismi.it*, vol. 15, n. 10, 2017.

26. S. Allievi, P. Annicchino, M. Campanini, A. Ferrari, A. Frisina, H.Z. Shahrzad, P. Naso – con funzioni di coordinatore – V. Pace, Y. Tawfik, F. Zannin, I. Zilio-Grandi e K. Altoubat.

27. Il CICI (Centro islamico culturale d'Italia); la CII (Confederazione islamica italiana), l'UCOII (Unione delle comunità islamiche d'Italia); la COREIS (Comunità religiosa islamica italiana); l'UAMI (Unione degli albanesi musulmani in Italia); l'Associazione Cheikh Ahmadou Bamba; l'Associazione madri e bimbi somali; l'Associazione donne musulmane d'Italia, l'Associazione islamica degli imam e delle guide religiose e l'Associazione islamica pakistana Muhammadiyah.

4.1. L'opzione confessionale

L'“opzione confessionale” concerne la direzione, la finalità essenziale del dialogo tra Stato e comunità musulmane. Essa consiste nella volontà di dare attuazione al “prisma religioso” con cui il “sistema italiano” guarda alla presenza dei musulmani in Italia e, dunque, nella decisione di inquadrare i rapporti tra lo Stato e le comunità musulmane all'interno della cornice offerta, nell'ordine, dagli artt. 8 e 19 della Costituzione. Si tratta di un'opzione che privilegia l'approccio istituzionale, funzionale alla stipulazione di un'intesa apicale tra lo Stato e la “confessione religiosa musulmana”.

Tale prospettiva emerge con evidenza nella prefazione del ministro Minniti al volume che, insieme al Patto, pubblica i documenti elaborati dal Consiglio: «[U]no Stato non può imporre regole ad una religione. Però può concludere una intesa, un incontro pattizio che contenga la manifestazione di libere volontà» ed è esplicitata ed ampiamente esposta dal terzo Rapporto di quest'ultimo organismo approvato il 4 aprile 2017 e significativamente intitolato «Dal riconoscimento informale alla forma del diritto»²⁸. L'“opzione confessionale” segnala, così, l'affermazione di un orientamento volto a promuovere l'interlocuzione con associazioni musulmane individuate per la loro specifica rappresentanza di interessi religiosi e disposte ad essere preliminarmente inquadrate all'interno dell'offerta normativa prevista dalla legislazione del 1929-1930.

Questa specializzazione confessionale dei rapporti tra lo Stato e le comunità musulmane evidenzia il processo di “ecclesiasticizzazione” dell'islam italiano ed il progressivo, seppur faticoso, superamento della confusione, spesso esistente anche all'interno degli stessi comitati ministeriali “per il dialogo con l'Islam”, tra questione migratoria, integrazione, sicurezza, libertà religiosa ed altri, differenti, diritti civili e politici²⁹. Tale confusione, in verità, era ancora presente nel decreto istitutivo del Consiglio per le relazioni con l'Islam italiano che auspicava iniziative «volte a migliorare l'inserimento sociale nel rispetto dei principi della Costituzione e delle leggi della Repubblica, anche nell'ottica di sviluppare la coesione, l'integrazione e la condivisione di valori e diritti» e ad «approfondire i profili problematici relativi alla integrazione e all'esercizio dei diritti civili, da estendere anche ai soggetti delle altre confessioni religiose». Ugualmente, il «Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale» del 26 settembre 2017 presenta il Patto nazionale per l'Islam, da una

28. Cfr., Ministero dell'interno, *op. cit.*, pp. 6 e 75-86.

29. Cfr. N. Fiorita, D. Loprieno, *Islam e costituzionalismo*, in *Rivista telematica* (www.statoechieste.it), n. 14 del 2017 nonché A. Ferrari, *L'intesa con l'Islam e la Consulta. Osservazioni minime su qualche questione preliminare*, in *Il dialogo delle leggi. Ordinamento giuridico italiano e tradizione giuridica islamica*, a cura di I. Zilio-Grandi, Venezia, Marsilio, 2006, pp. 29-53.

parte, come una «buona pratica di dialogo interreligioso» (*sic*), faticando ad armonizzare, dall'altra, lo specifico registro del diritto di libertà religiosa con le finalità di integrazione e sicurezza (si veda, ad es., il riferimento all'ambigua categoria degli «imam riconosciuti»)³⁰.

In ogni caso, l'«opzione confessionale» adottata dal Patto, nonostante l'eccezionalità del metodo seguito, segnala un primo superamento dell'«eccezionalismo musulmano», attraverso la disponibilità ad includere le comunità (religiose) islamiche all'interno delle categorie e procedure previste per le (altre) confessioni religiose. Questa dinamica è destinata a produrre importanti trasformazioni in seno all'associazionismo musulmano spinto alla specializzazione sia attraverso una più chiara gerarchizzazione delle proprie finalità associative sia, ancor più in profondità, attraverso una più netta distinzione tra «personale religioso» e «comuni» fedeli funzionale all'emersione di una specifica dimensione ordinamentale di stampo confessionale. Promuovendo la definizione di una distinta «sfera confessionale musulmana», l'«opzione confessionale» del Patto risulta decisiva per consentire alle pubbliche amministrazioni dello Stato una più precisa selezione dei propri interlocutori «musulmani» in relazione alle materie regolate dagli articoli 19, 20 e 8 della Costituzione. Inoltre, più in generale, l'affidamento ad una o più «confessioni religiose» musulmane della rappresentanza degli specifici interessi religiosi potrebbe favorire una più decisa azione dei *cives* musulmani nella sfera pubblica (anche) a prescindere della loro appartenenza religiosa.

In questo modo, l'estensione dell'«opzione confessionale» alle comunità islamiche, mentre rivela la difficoltà di una integrazione civica individuale dei musulmani, promuove l'emersione di una rappresentanza di specifici interessi religiosi che conferma la politicità e la forza performativa del dualismo ordinamentale consacrato tra i principi fondamentali della Carta costituzionale. Sarà, dunque, interessante verificare, con il tempo, le modalità di effettiva traduzione di questa «opzione confessionale» da parte dei musulmani in Italia e, in particolare, il grado di distinzione tra interessi religiosi e non cui essa approderà. In tale processo, anche a causa della tentazione di una gestione «neo-costantiniana» della presenza islamica da parte delle autorità governative italiane e straniere, è probabile ritenere che eserciterà una particolare forza attrattiva il modello di rappresentanza «onnicomprensivo» espresso dalle comunità ebraiche, riconosciute come responsabili non solo del «soddisfacimento delle esigenze religiose» degli ebrei in Italia ma anche delle loro «diverse esigenze, associative, sociali e culturali» (art. 1 dello statuto dell'Unione delle comunità ebraiche italiane).

30. Cfr. <http://www.interno.gov.it/it/servizi-line/documenti/piano-nazionale-dintegrazione-dei-titolari-protezione-internazionale> (consultato il 20 agosto 2018).

4.2. *L'opzione della bilateralità*

Connessa all'“opzione confessionale”, l'“opzione della bilateralità”, la seconda delle scelte strategiche espressa dal Patto del febbraio 2017, attiene, innanzitutto, alla forma pattizia con cui è stato formalizzato il dialogo tra il Ministero dell'interno e le associazioni musulmane. In un Paese concordatario come l'Italia, non deve passare inosservato il carattere contrattuale-bilaterale del “Patto nazionale per un Islam italiano” in cui, per la prima volta, Ministero degli interni ed associazioni musulmane sono poste sul medesimo piano rispetto all'adempimento delle direttive costituzionali. Inoltre – ed è un'ulteriore novità – questa struttura bilaterale, che sottolinea il ruolo della distinzione degli ordini e dell'autonomia confessionale, prelude apertamente alla conclusione di uno o più accordi con una o più rappresentanze musulmane. In particolare, il sesto dei dieci impegni assunti dalle organizzazioni musulmane firmatarie ne esprime l'impegno a favorire «le condizioni prodromiche all'avvio di negoziati volti al raggiungimento di intese ai sensi dell'art. 8, comma 3, della Costituzione», mentre il terzo degli impegni ministeriali, senza invadere le competenze della Presidenza del Consiglio, a cui compete l'avvio e la negoziazione dell'intesa, assicura il supporto istituzionale a tale strutturazione confessionale attraverso «specifici percorsi volti a supportare le associazioni islamiche nella elaborazione di modelli statutari coerenti con l'ordinamento giuridico italiano, anche ai fini di eventuali richieste di riconoscimento giuridico degli enti come enti morali di culto da parte delle associazioni islamiche (ai sensi della legge n. 1159/1929 e il r.d. n. 289 del 28 febbraio 1930)». Il tema dell'intesa è poi del tutto esplicito ed ampiamente trattato nell'ultimo Rapporto prodotto dal Consiglio per le relazioni con l'Islam: «Dal riconoscimento informale alla forma del diritto».

Infine, l'“opzione per la bilateralità”, nel confermare la specificità della “via italiana” alla libertà religiosa, sembra differenziare il Patto da altri documenti europei, consentendo di attenuare la portata giurisdizionalista degli impegni in esso contenuti presentandoli come volontarie – e corrispettive – assunzioni di responsabilità informate a principi costituzionali vincolanti per tutti. In questa direzione il Ministro Minniti, riferendosi agli impegni assunti dalle associazioni musulmane, sottolineava l'importanza di «essere arrivati ad un accordo attraverso un patto, e non con una legge che introduce una prescrizione: perché le leggi che agiscono sulla sfera religiosa rischiano di trasformarsi sempre in un terreno molto scivoloso»³¹.

31. G. Crimaldi, *Profughi al lavoro, ecco il piano di Minniti: «E nelle moschee solo prediche in italiano»*, in *Il Mattino*, 19 dicembre 2017.

5. I contenuti del Patto e le sue conseguenze

Il Patto ambisce a porsi come base consensuale per un dialogo istituzionale con l'islam di ampio respiro. Tale obiettivo è perseguito, in primo luogo, attraverso l'esplicito apprezzamento nei confronti dei «tavoli» promossi dai precedenti Ministri dell'interno, in modo da collocarsi su un piano di continuità e di assunzione e valorizzazione del lavoro già svolto³². Il Patto mira, dunque, a chiudere le polemiche legate ad altre fasi del dialogo tra amministrazioni pubbliche ed associazioni musulmane e, in particolare, al recepimento della Carta dei valori e della cittadinanza³³, definitivamente recuperata all'interno della nuova cornice condivisa e posta come pilastro fondamentale del «Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale» del 26 settembre 2017.

Quanto ai suoi contenuti il Patto si apre con una premessa che individua nei principi costituzionali e, in primo luogo, nel principio supremo di laicità «quale garanzia della libertà di religione in regime di pluralismo confessionale e culturale»³⁴, la piattaforma comune di convergenza tra lo Stato e le associazioni musulmane. Ugualmente riconosciute da entrambi i contraenti la «presenza rilevante anche in Italia di un nuovo pluralismo religioso»; l'esigenza di una «convivenza armoniosa e costruttiva tra le diverse comunità religiose per consolidare la coesione sociale» e la volontà di «contrastare ogni forma di radicalismo religioso».

Il Patto si articola poi in venti impegni, dieci per parte, assunti dalle associazioni musulmane e dal Ministero dell'interno.

Il decalogo delle associazioni musulmane è sintetizzabile in tre punti: 1. contrasto alla radicalizzazione anche attraverso la formazione di imam capaci di mediazione e dialogo con la società, le istituzioni pubbliche e le altre comunità religiose (nn. 2, 4, 5 e 8); 2. impegno per la predisposizione di un'organizzazione giuridica coerente con l'obiettivo di «favorire le condizioni prodromiche all'avvio di negoziati volti al raggiungimento di intese ai sensi dell'art. 8, comma 3, della Costituzione» e, dunque, azione per il superamento delle forme di mimetismo (associazioni religiose con veste di no profit) e la predisposizione di statuti associativi in grado di superare il triplice controllo (Ministero dell'interno-Consiglio di Stato-Consiglio dei Ministri) funzionale al riconoscimento di enti di culto musulmani ai sensi della legislazione sui «culti ammessi» (nn. 3 e 6); 3. gestione di luoghi di culto trasparenti nell'organizzazione burocratico-amministrativa (anche dal punto di vista dei finanziamenti e dei bilanci) e nei rapporti con la società circostante (sermoni e

32. Cfr. P. Naso, *Un Patto che guarda al futuro*, in Ministero dell'interno, *op. cit.*, p. 9.

33. Cfr., da ultimo, P. Lillo, *La «Carta dei Valori della Repubblica italiana»*, in *Rivista telematica* (www.statoechiese.it), n. 41 del 2017.

34. Così la nota sentenza della Corte costituzionale n. 203 del 1989.

comunicazioni associative in italiano; apertura ai non musulmani; disponibilità a diventare parte del patrimonio culturale-religioso nazionale) (nn. 7, 9 e 10).

Sempre tre – e speculari agli oneri assunti dalle associazioni musulmane firmatarie – sono anche i punti in cui sono riassumibili i dieci impegni ministeriali: 1. sostegno alla formazione dei ministri di culto delle confessioni prive di intesa e previsione di specifiche iniziative per i «ministri di culto musulmani» tramite il supporto del Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione-Direzione centrale per gli affari dei culti, anche in collaborazione con le università e, nel caso della formazione specifica dei «ministri di culto musulmani», delle comunità musulmane (nn. 5 e 6); 2. sostegno alla conformazione dell’associazionismo musulmano al diritto vigente di libertà religiosa (riconoscimento di enti di culto e approvazione dei ministri di culto) e coinvolgimento degli enti territoriali e dei loro organismi rappresentativi, a partire dall’ANCI, per garantire «la disponibilità di sedi adeguate e quindi di aree destinate all’apertura o alla costruzione di luoghi di culto nel rispetto delle normative in materia urbanistica di sicurezza igiene e sanità, dei principi costituzionali e delle linee guida europee in materia di libertà religiosa» (nn. 3 e 10); 3. promozione dell’integrazione dei musulmani nel panorama culturale e religioso italiano sia attraverso «tavoli interreligiosi» prefettizi quali luoghi «per offrire uno spazio di confronto con le istituzioni locali» sia attraverso l’organizzazione di «uno o più incontri di rilievo nazionale e pubblico tra le istituzioni e i giovani musulmani in tema di cittadinanza attiva, dialogo interculturale e contrasto all’islamofobia, al fondamentalismo e alla violenza ecc.» (nn. 7 e 9).

I due decaloghi del Patto presentano qualche costante e alcune novità.

Gli impegni ministeriali consistono, sostanzialmente, nella promessa di una piena attuazione della legislazione vigente, esprimendo in tal modo la disponibilità ministeriale ad un esercizio “positivo” della discrezionalità associata a tale normativa. Più in particolare, tali impegni confermano sia la perdurante attualità di questioni, come quella dei luoghi di culto musulmani e (della formazione) degli imam, affrontate anche dalle precedenti istanze di dialogo – in specie dal Comitato per l’Islam italiano – sia l’attenzione, già propria anche degli altri “tavoli”, ad inquadrare tali tematiche alla luce di un’interpretazione costituzionalmente conforme del vigente diritto speciale generale di libertà religiosa, evitando, così, approcci selettivi e discriminatori³⁵.

35. Cfr. G. Macrì, *Brevi riflessioni sui pareri espressi dal Comitato per l’Islam italiano*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2, 2012, pp. 407-424.

Il primo paragrafo del Parere del Comitato dedicato ai «luoghi di culto islamici» affermava: «(S)e, da un lato, è estranea al diritto italiano la nozione di “moschea”, dall’altro è costituzionalmente garantito, in via generale, il diritto alla libertà religiosa che comprende, nel suo nucleo centrale, il diritto a disporre di luoghi di culto» confermando poi come «(D)a un lato, (fosse) necessario sottolineare – sulla linea già seguita da questo Comitato in occasione del proprio parere

Per quanto riguarda la questione dei luoghi di culto musulmani, il Patto conferma le indicazioni contenute nel secondo Rapporto del Consiglio, «Sale di preghiera, centri islamici e moschee», del 14 settembre 2016 che, nell'esprimere un orientamento in linea con quello del già citato parere del Comitato per l'Islam italiano, stigmatizzava i «provvedimenti incostituzionali» regionali (espressamente citate le regioni Veneto e Lombardia) «volti a rendere» l'apertura dei luoghi di culto, «componente fondamentale del diritto di libertà religiosa», «un atto "eccezionale", di straordinaria, anziché "ordinaria amministrazione"» invitando il legislatore nazionale a superare «la confusione, la conflittualità e l'inadeguatezza delle norme in materia di edilizia per il culto [...] con una legge complessiva in materia di libertà religiosa»³⁶.

In relazione, invece, al tema (della formazione) degli imam, il Patto evidenzia la centralità, per il successo delle politiche di confessionalizzazione dell'islam, del processo di omologazione di questa tipologia religiosa alla fattispecie "aperta" dei «ministri di culto» prevista e regolata, in via autonoma e generale, dalla legislazione italiana ed europea³⁷. In particolare, il Patto, riprendendo le indicazioni del primo Rapporto del Consiglio per le relazioni con l'Islam italiano, «Ruolo pubblico, riconoscimento e formazione degli imam», dell'1 aprile 2016, si concentra sulla questione formativa, evidenziando implicitamente i limiti delle iniziative già svolte dalle università statali con il sostegno dal Ministero dell'interno e, in particolare, la mancanza di un adeguato quadro normativo e di luoghi idonei per la specifica preparazione teologica (e non solo civica) di «ministri di culto musulmani» capaci di inculturare il patrimonio religioso islamico nello specifico contesto italiano³⁸. Tali difficoltà sono emerse in maniera lampante nelle ambiguità che hanno accompagnato l'accordo tra l'università marocchina Al-Qarawwyn di Fez e l'Università degli Studi di Siena (sede di Arezzo), con la parte marocchina tesa ad enfatizzare, almeno in un primo momento, il ruolo del "curriculum sharaitico" offerto e la parte accademica

su *burqa* e *nigab* – che non è ipotizzabile una confessionalizzazione delle leggi, né tantomeno una regolamentazione specifica che riguardi l'islam, poiché pur in presenza di una lacuna normativa che interessi maggiormente la sensibilità di alcune specifiche comunità, le leggi debbono essere intese *erga omnes* e uguali per tutti i cittadini». Cfr. anche la richiesta Ucoii del 23 marzo 2018 di una legge generale in materia di edilizia di culto <http://www.ucoii.org/3615/news-eventi/legge-nazionale-le-moschee/> (consultato il 22 agosto 2018).

36. Cfr., Ministero dell'interno, *op. cit.*, pp. 53-74.

37. Cfr., per un inquadramento generale, A. Licastro, *I ministri di culto nell'ordinamento giuridico italiano*, Milano, Giuffrè, 2005.

38. Ministero dell'interno, *op. cit.*, pp. 37-51. Cfr., sul tema, *Religione, immigrazione e integrazione. Il modello italiano per la formazione civica dei ministri di culto stranieri*, a cura di P. Consorti, Pisa, Pisa University Press, 2018; F. Botti, *La formazione dei ministri di culto di recente insediamento in Italia*, in *Rivista telematica* (www.statoechiase.it), n. 25 del 2017; A. Gatti, *Profili costituzionali della formazione degli imam. Modelli comparati a confronto*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2017, pp. 717-744 e M. Bombardieri, *Italia-Islam-Pluralismo religioso: un percorso d'integrazione. Fra università, associazioni islamiche e ministero*, in *Il Regno*, n. 22, 2010, pp. 732-733.

italiana preoccupata di inquadrare e normalizzare l'accordo all'interno della cornice offerta dall'ordinario percorso in Scienze dell'educazione entro cui si sarebbe inserito il nuovo curriculum di «formazione degli imam»³⁹.

Gli impegni governativi manifestano, poi, un'innovativa attenzione nei confronti delle cosiddette seconde generazioni; una più marcata considerazione dell'articolazione, centrale e locale, dei rapporti tra amministrazione dello Stato e comunità musulmane (con il richiamo alle prefetture ma anche all'ANCI) e, soprattutto, l'esplicita previsione di un "accompagnamento" – funzionale alla stipula di un'intesa – del percorso di trasformazione delle associazioni musulmane in enti di culto, "accompagnamento" su richiesta, secondo una logica "di servizio" già informalmente seguita con altri gruppi religiosi. A questo riguardo, successivamente alla stipulazione del Patto, il terzo Rapporto del Consiglio, «Dal riconoscimento informale alla formalità del diritto. Prospettive dopo l'approvazione del Patto nazionale per un Islam italiano», evitando di attribuire alle associazioni musulmane l'intera responsabilità dei mancati riconoscimenti, metteva in luce la pesantezza e le incertezze della procedura burocratica. Infatti, il Consiglio sottolineava come non si potesse imputare il mancato «avvio di un negoziato per l'intesa» alla sola «frammentarietà della rappresentanza islamica in Italia», sottolineando, innanzitutto, l'assenza dei «passi preliminari all'intesa ovvero i riconoscimenti giuridici degli enti islamici che ne hanno fatto richiesta»⁴⁰. A questo riguardo, il Consiglio, evocando indirettamente la paradossale vicenda del mancato riconoscimento quale ente di culto della COREIS, su cui si è già riferito, non esitava a «rende(re) attento il ministro che in taluni casi, l'azione puntuale ed accurata del ministero, è stata vanificata da pareri del Consiglio di Stato la cui coerenza andrebbe verificata. Una più agevole accessibilità a questi pareri aiuterebbe le associazioni a definire con maggiore precisione e coerenza i propri statuti»⁴¹. Inoltre, mentre riconosceva che la "riforma Bassanini" ha reso non obbligatorio l'intervento del Consiglio di Stato nella procedura di riconoscimento degli enti di culto, il Consiglio auspicava «un incontro di natura istituzionale con il Presidente del Consiglio di Stato per illustrare la specifica natura dei provvedimenti di riconoscimento giuridico degli enti di culto (ed) evidenziarne la delicatezza sotto il profilo della centralità costituzionale del diritto di libertà di coscienza e di religione»⁴². Infine, «[I]n ragione dell'urgenza di misure atte a

39. Cfr., M. Brignone, *La formation des autorités religieuses musulmanes en Italie, relazione presentata alla Summer School Islams et mondes contemporains. Approche interdisciplinaire de l'autorité religieuse musulmane. Sources, figures et enjeux du devenir de l'Islam contemporain dans un contexte global*, Louvaine-la-Neuve, 21-26 agosto 2017.

40. Ministero dell'interno, *op. cit.*, pp. 83-85.

41. *Ibid.*

42. *Ibid.*

integrare riconoscimenti “informali” e “formali” nel quadro delle norme costituzionali e a coinvolgere concretamente in un dialogo istituzionale le associazioni islamiche firmatarie del Patto», il Consiglio suggeriva «l’apertura presso il Ministero dell’interno di un Gruppo di lavoro preliminare per l’intesa aperto a queste ultime associazioni ed al quale (partecipasse) formalmente anche una rappresentanza del Servizio per i rapporti con le confessioni religiose e per le relazioni istituzionali della Presidenza del Consiglio»⁴³. Il Gruppo di lavoro, coordinato dalla Direzione generale per gli affari del culto, fu effettivamente costituito, avviando, così, l’accompagnamento della “messa a norma” statutaria intrapresa da COREIS (di nuovo!), UCOII e Confederazione Islamica Italiana, con la presenza, quale interessata osservatrice, della “Moschea di Roma”.

Quanto agli impegni musulmani, essi presuppongono una vera e propria riforma religiosa. Infatti, l’“obiettivo intesa”, così caro all’associazionismo islamico, si pone a coronamento di un processo di “confessionalizzazione” che, nell’epoca attuale, non sembra poter consistere soltanto in un maquillage statutario ma comporta, ben più impegnativamente, la ridefinizione delle identità comunitarie musulmane alla luce dell’adesione ai valori della modernità euro-occidentale. Ciò risulta particolarmente evidente nel quarto impegno assunto dalle associazioni islamiche con cui esse si impegnano a «promuovere la formazione di imam e guide religiose che [...] possano anche assumere il ruolo di efficaci mediatori per assicurare la piena attuazione dei principi civili di convivenza, laicità dello Stato, legalità, parità dei diritti tra uomo e donna, in un contesto caratterizzato dal pluralismo confessionale e culturale». Del resto, il Rapporto del Consiglio dell’1 aprile 2016 aveva già definito l’imam quale «leader religioso chiamato a essere cittadino attivo, capace [...] di offrire, attraverso gli strumenti pedagogici propri di una religione, l’educazione alla cittadinanza dei fedeli affiliati alle varie comunità sparse nel territorio (e) di gestire tali aggregazioni come comunità aperte al “territorio”»⁴⁴. Nella stessa direzione si era espresso anche il Ministro dell’interno. Quest’ultimo, infatti, individuando nel Patto «un passo ulteriore verso l’integrazione e la sicurezza» aveva affermato: «(M)a su alcuni principi bisogna essere chiari: l’Italia è un paese laico che non impone leggi religiose e che non può tollerare il fatto che la donna sia sottomessa all’uomo. Su questi punti non negozieremo. Perché è la democrazia a non essere negoziabile»⁴⁵.

Peraltro, il processo di riconoscimento quali enti di culto delle associazioni musulmane quale tappa verso l’intesa, mentre certificherebbe la raggiunta stabilità istituzionale di queste ultime, ne rafforzerebbe anche l’identità, mettendo in discussione rapporti

43. *Ibid.*

44. *Ivi*, p. 43.

45. Cfr. G. Crimaldi, *op. cit.*

consolidati. Potrebbe essere il caso, ad esempio, della Confederazione Islamica Italiana il cui autonomo riconoscimento quale ente di culto, darebbe più voce alle sue componenti maggiormente desiderose di rimarcare l'italianità dell'organizzazione e, dunque, di attenuare il ruolo di tutela dell'Ambasciata del Regno del Marocco, imponendo, così, una ridefinizione dei rapporti tra tale organizzazione ed il Centro Islamico Culturale d'Italia. Ugualmente, anche la COREIS, una volta riconosciuta quale ente di culto, sarebbe in grado di muoversi con maggiore autonomia rispetto alla "Grande Moschea". Quest'ultima, del resto, è apparsa spiazzata dall'"opzione confessionale" dal momento in cui la prospettiva delineata dal Patto ha messo in luce tutti i limiti connessi al ruolo degli ambasciatori nel Consiglio di amministrazione della "Grande Moschea". Infatti, il terzo Rapporto del Consiglio, «Dal riconoscimento informale alla formalità del diritto», osservava come «(I)l fatto che statutariamente la maggioranza del consiglio di amministrazione sia composta da diplomatici che per definizione non hanno la cittadinanza italiana, rende necessaria una chiara armonizzazione rispetto alla strategia di costruzione di un "Islam italiano" alla quale il Patto si ispira e alla quale anche il Centro ha aderito». Di conseguenza, «(Q)uanto all'ente islamico che dispone del riconoscimento, il Centro islamico culturale d'Italia, il Consiglio suggerisce, innanzitutto, l'avvio di un processo di adeguamento dello statuto ai criteri necessari all'avvio di un'intesa con lo Stato italiano, primo tra tutti il carattere confessionale dell'ente e un ordinamento gestionale che ne valorizzi la strategia di radicamento nell'Islam italiano»⁴⁶. Tale processo investe, inevitabilmente, i rapporti tra gli stati patroni della Centro e, in particolare, quelli tra Marocco ed Arabia Saudita. Il primo, avvantaggiato dalla possibilità di avvalersi di una leadership dalla doppia cittadinanza, ha ottenuto, nell'ottobre 2017, la nomina dell'italo-marocchino Khalid Chaouki, deputato del PD nella XVII legislatura, a Presidente del Consiglio d'amministrazione del Centro ed ha promosso, contemporaneamente, un delicatissimo processo di modifica statutaria (non ancora formalmente portato all'attenzione del Ministero dell'interno, competente in ordine alle vicende interne dell'ente morale riconosciuto) con l'intento di attribuire ai rappresentanti diplomatici un ruolo più defilato e promuovere, così, agli occhi delle autorità italiane, la causa della italianizzazione della "Grande Moschea".

In ogni caso, la conformazione agli standard indicati dal Patto determinerà l'alleanza in grado di rispondere alla prospettiva «auspicata» dal Consiglio per le relazioni con l'Islam italiano che, mentre ritiene «sostenibile un'ipotesi federativa o confederativa tra le varie associazioni islamiche che consenta la negoziazione di un'unica intesa», non esclude

46. Ministero dell'interno, *op. cit.*, pp. 80 e 83.

neppure l'ipotesi (subordinata) di una pluralità di intese con una di rappresentanze confessionali musulmane⁴⁷. A questo riguardo il Rapporto: «Dal riconoscimento informale alla formalità del diritto» mentre esclude «che il processo auspicato abbia come finalità primaria la definizione di un unico soggetto legittimato ad avviare una trattativa d'intesa» sostiene l'opinione che, «data la sequenza delle intese approvate e la molteplicità delle trattative in corso con diverse confessioni religiose, [...] l'argomento condizionante e preliminare dell'unicità della rappresentanza islamica non (possa) considerarsi preclusivo di altre possibilità». Le ragioni di tale orientamento non vengono fondate in un «mero pragmatismo», quanto, piuttosto, nel fatto che il Consiglio ha ritenuto di non «escludere aprioristicamente che, sotto il profilo del diritto statutale, l'intrinseca pluralità musulmana possa dare vita a diverse formazioni sociali definibili *ex parte rei publicae* – in ragione delle loro modalità organizzative e delle rispettive tipicità, anche dottrinali – come specifiche confessioni religiose»⁴⁸.

6. Conclusioni

La XVII legislatura ha fatto emergere un quadro complesso, che riflette l'immagine di un Paese che fatica a metabolizzare il proprio pluralismo confessionale e culturale – e, dunque, anche la propria laicità costituzionale – e che supplisce alla carenza delle sintesi legislative su questioni fondamentali (la cittadinanza e il diritto di libertà religiosa) con azioni spesso legate alla visione ed alla forza politica del singolo Ministro (Giuliano Amato prima, Marco Minniti poi), dal carattere compensatorio ed istruttorio quali indispensabili presupposti di (future, eventuali) decisioni politiche di sistema.

Il «Patto con l'Islam» del 2017 condivide in larga parte queste caratteristiche. Esso ambiva a porsi come snodo centrale, «punto d'arrivo» e «di partenza»⁴⁹, di una «politica musulmana» già strutturata nelle sue coordinate ed opzioni di fondo principali. Oggi questo Patto affida la sua concreta attuazione ad una nuova – ed incerta – Legislatura caratterizzata da una inedita maggioranza politica.

Il Patto ha scommesso sulla propria forza persuasiva e performativa in grado di assicurare la quadratura del cerchio, vale a dire il pieno riconoscimento di un islam istituzionale (anche) «centralizzato» (impresa ovunque improba in Europa, specie in contesti non bosniaci) e la presa a carico del pluralismo confessionale e culturale della società italiana. Tuttavia, tali obiettivi, ora affidati all'Esecutivo «giallo-verde», rischiano di dissolversi in mancanza di fatti conclusivi e di un inasprimento identitario del discorso

47. *Ivi*, p. 83.

48. *Ivi*, pp. 85-86.

49. Cfr. P. Naso, *op. cit.*, p. 9.

pubblico che possono intaccare quel minimo capitale di fiducia che sarebbe potuto emergere con l'avvio del "Gruppo di lavoro" sugli statuti associativi, attualmente in stato di sospensione, al pari dei due organismi principali (il Consiglio e il Tavolo) istituiti dal Ministro Alfano⁵⁰.

In particolare, anche qualora non destinato ad un completo oblio, il Patto pare assai esposto alla forza attrattiva di due orientamenti che paiono, oggi, dominanti. Il primo, più evidente nell'arena mediatica e politica, si traduce in un congelamento *sine die* di ogni attenzione positiva e propositiva alla "questione musulmana", trasferita dal novero delle tematiche da affrontare nel quadro di politiche tese al rispetto dei diritti fondamentali e del perseguimento di una stabile integrazione civico-sociale a quello delle piaghe da decubito di cui, per mero calcolo politico, parrebbe inopportuno l'assorbimento. È quanto è emerso dalla vicenda della "moschea di Bologna" in cui il tentativo della locale amministrazione comunale di rispondere ai bisogni religiosi, costituzionalmente garantiti, dei suoi cittadini è stato accompagnato dal Ministro dell'interno da una reattiva esternazione Facebook: «nuove moschee? No grazie»⁵¹, poco sensibile nei confronti dell'autonomia del Governo cittadino – nonostante le affermazioni del cd. Contratto di Governo⁵² – e prescindente da ogni effettiva valutazione circa la compatibilità tra la scelta tecnico-politica del Comune e la legislazione regionale, i principi fondamentali riservati alla legislazione dello Stato e le direttive di *soft law* contenute nei Rapporti dei diversi organismi ministeriali che si sono occupati del tema (a partire dal Parere sui luoghi di culto del Comitato presieduto dal Ministro Maroni⁵³). Tale orientamento ha poi ricevuto consacrazione formale in una mozione "Centri culturali islamici" approvata dal Consiglio della Regione Lombardia nella data simbolica dell'11 settembre 2018⁵⁴. La mozione, incurante della legislazione vigente

50. Del resto, la preoccupazione che la mancanza di risultati tangibili potesse intaccare la (già scarsa) fiducia degli interlocutori musulmani risaltava con evidenza anche nel secondo rapporto del Consiglio, laddove la convocazione della Conferenza nazionale sui luoghi di culto, d'intesa con l'ANCI – in realtà mai avvenuta – era motivata proprio dall'esigenza di «dare evidenza dell'utilità di una piattaforma permanente di dialogo con le associazioni islamiche», Ministero dell'interno, *op. cit.*, p. 74.

51.

<https://www.facebook.com/salviniofficial/photos/a.278194028154.141463.252306033154/10155980322078155/?type=1&theater> (consultato il 16 agosto 2018).

52. «A tale riguardo, onde garantire un'azione efficace e uniforme su tutto il territorio nazionale è necessario adottare una specifica legge quadro sulle moschee e luoghi di culto, che preveda anche il coinvolgimento delle comunità locali», così il n. 13 del "Contratto di Governo" rispetto al quale le dichiarazioni del Ministro sembrano esprimere una sorta di "centralismo ideologico" contraddittorio con le esigenze di amministratori locali impegnati nella concreta gestione delle domande di diritti e cittadinanza.

53. Come si è già visto, il parere del Comitato definiva senza incertezze «il diritto a disporre di luoghi di culto» quale «nucleo centrale» del diritto alla libertà religiosa.

54. Mozione n. 53 del 10 settembre 2018, primo firmatario Andrea Monti (Lega). L'attenzione della Regione Lombardia per le date simboliche – quando in gioco è la libertà religiosa – è paradigmatica: la legge regionale "sulle

in materia di diritto di libertà religiosa, autoreferenziale nell'assenza di ogni approfondimento relativo alle problematiche sottese al tema delle «moschee illegali»⁵⁵ e con il rischio di (non nuovi) travalicamenti in competenze altrui⁵⁶, manifesta il decadimento, in questo caso *bipartisan*, della cultura dei diritti e del diritto di libertà religiosa in particolare. Infatti la mozione, con un solo voto contrario ed un astenuto, impegna Presidente e Giunta regionale ad una lunga serie di attività di controllo e sorveglianza dei (soli) «centri culturali islamici», oggetto di verifiche che ne investirebbero tutti i campi di attività: dall'insegnamento religioso (con controllo dei testi adottati) alle modalità di finanziamento; dalla registrazione degli imam fino alla installazione di sistemi di controllo visivo esterno⁵⁷. In questo modo, senza riferimento alcuno al diritto (anche) dei fedeli musulmani di disporre di adeguati luoghi di culto, la mozione ben traduce l'inveterata logica “simbolica” ed “eccezionalistica” portata ad inquadrare la “questione islamica” nel contesto del *clash of civilizations*, secondo un'ottica securitaria peraltro declinata assai parzialmente (senza alcuna riflessione circa la connessione tra sicurezza e

moschee”, n. 2 del 3 febbraio 2015 (su cui la Corte costituzionale è intervenuta con sentenza n. 63 del 24 marzo 2016) fu votata dal Consiglio regionale il 27 gennaio dello stesso anno, ricorrenza del Giorno della Memoria.

55. La chiusura delle «moschee illegali» era al centro della mozione n. 47 (*Chiusura centri islamici illegali in Lombardia*) presentata il 5 settembre 2018 dalla consigliera Sardone (Gruppo Misto). La mozione è stata respinta dall'Aula con voto segreto con 33 contrari, 28 a favore e 11 astenuti. Interessante notare come la maggioranza consigliare, da una parte, abbia respinto, a fatica, la mozione, dall'altra, abbia votato compattamente per escludere ogni possibile sanatoria dei «Centri culturali abusivi» ponendo l'intera questione in un vicolo cieco.

56. Già l'art. 2 *quater* della legge della Regione Lombardia n. 2 del 2015, novellando l'art. 72 della legge n. 12 del 2005, imponeva, alla lettera e), «la realizzazione di un impianto di videosorveglianza *esterno* (mio il corsivo) all'edificio, con onere a carico dei richiedenti, che ne monitori ogni punto di ingresso, collegato con gli uffici della polizia locale o forze dell'ordine» spingendo la Corte costituzionale a pronunciarsi per l'illegittimità di tale disposizione sulla base della constatazione che «(L)e relative norme, prescrivendo l'acquisizione di pareri inerenti a possibili questioni di sicurezza pubblica, nonché l'installazione di impianti di videosorveglianza, disporrebbero nella materia “ordine pubblico e sicurezza”, rimessa alla competenza esclusiva della legge statale, alla quale pure è riservata la prerogativa di disciplinare eventuali forme di coordinamento tra Stato e Regioni nella stessa materia» (Corte cost., sentenza n. 63 del 24 marzo 2016, n. 1.2.5).

57. I primi cinque punti della mozione invitano Presidente e Giunta regionale «a proseguire l'attività di censimento dei Centri culturali islamici»; «ad attivare un percorso, attraverso la collaborazione con Comuni, Province e Provveditorato agli studi, che porti alla elaborazione di una procedura di conoscenza dei testi utilizzati nei Centri culturali islamici e nei corsi di tipo scolastico che organizzano, e a garantire che i luoghi di preghiera e di culto mantengano standard decorosi e rispettosi delle norme vigenti (in materia di sicurezza ed edilizia) e che tali sedi siano accessibili a visitatori non musulmani, anche attraverso programmi di apertura alle comunità locali»; «a valutare, nel rispetto della normativa vigente, la creazione di un registro ufficiale, anche su base volontaria, degli imam che animano l'attività dei Centri culturali islamici» ed, infine, «a fare in modo che da parte dei rappresentanti delle comunità islamiche venga assicurata la massima trasparenza nella gestione e documentazione dei finanziamenti, ricevuti dall'Italia o dall'estero, da destinare alla costruzione e alla gestione di moschee e luoghi di preghiera» e, infine, «a valutare, nel rispetto della normativa vigente, l'inserimento nel Regolamento Edilizio Tipo (RET), di prossima approvazione regionale, l'eventuale prescrizione all'installazione di telecamere all'esterno dei Centri culturali islamici».

diritti) e frettolosamente (senza alcuna riflessione circa la funzione preventiva svolta da luoghi di culto finalmente integrati nel tessuto cittadino)⁵⁸.

Ma esiste un altro orientamento, assai più sfumato, con cui, senza finire su un binario morto, il Patto del 2017 verrebbe sterilizzato nelle sue parti più “pluralistiche” per salvarne soltanto quelle più in linea con una impostazione gerarchico-confessionalista, di sostanziale salvaguardia dello *statu quo*. Da una parte, sarebbe questo il caso se il Patto fosse interpretato dal Governo come espressione di una tolleranza premiale e selettiva, più che di effettiva generale inclusione, della presenza musulmana in Italia e come conferma della sostanziale bontà dell’attuale quadro normativo in materia di libertà religiosa, senza necessità di profondi aggiornamenti legislativi. Dall’altra parte, il medesimo risultato si otterrebbe se alla precedente attitudine governativa si sommasse la tendenza della “rappresentanza musulmana” (finalmente) prescelta di interpretare gli impegni pattizi come *restyling* burocratico, meramente confermativo di scelte interne presentate come già autonomamente consolidate. Tuttavia, tale orientamento comporterebbe l’abbandono del percorso pluralistico immaginato dal Patto (con la previsione di una normativa speciale e comune per l’associazionismo religioso; il riconoscimento di più enti di culto musulmani e la possibile alternativa tra intese plurime e un’intesa con un soggetto collettivo confederato) e, nel contempo, una saldatura, improntata ad un pragmatismo di corto respiro, tra i fautori di un islam “statalizzato”, allineato alle e ben controllato dalle autorità governative, italiane e straniere, quali garanti della “bontà” dell’unico gruppo religioso selezionato. Così i primi segnali lanciati dal Ministro dell’interno in relazione alla “questione islamica” (l’attacco al Comune di Bologna per un accordo in materia di edilizia di culto con i fedeli musulmani localmente rappresentati dall’UCOII; un intervento “anti-burqa” salutato subito positivamente dai sostenitori dell’“islam liberale” già protagonista della prima stagione del Comitato per l’Islam italiano del Ministro Maroni⁵⁹ ed il riferimento, a cui si è già fatto riferimento, alle «realità islamiche anche propositive» che guardano alla Lega) potrebbero ben preludere ad una certa sintonia ministeriale con i gruppi gravitanti intorno all’ambasciata del Regno del Marocco fortemente tentati di scambiare un facile avvallo ad una legge “anti-burqa” dal forte impatto simbolico con il coronamento del sogno della “Moschea di Roma” di ergersi, emarginando l’UCOII, quale (unica) rappresentanza qualificata dell’islam “moderato” in Italia.

58. In realtà, l’unico punto della mozione su cui si è manifestata la contrarietà del gruppo consiliare di opposizione è stato proprio il n. 6, volto «a prevedere una norma regionale che non consenta la sanatoria di Centri culturali abusivi all’interno dei PGT comunali». Tuttavia, come il voto contrario su un (ennesimo) punto di dubbia legittimità possa compensare l’omologazione e la subalternità culturale rivelata dal voto unanime del Consiglio sui primi cinque punti della mozione resta, per chi scrive, problematico.

59. Cfr. il parere sul *burqa* e *niqab* del luglio 2010 in G. Macrì, *Brevi riflessioni sui pareri*, cit.

Si tratterebbe di un percorso senza dubbio comprensibile ma che rappresenterebbe, al tempo stesso, una scorciatoia forse eccessivamente semplicistica rispetto alla complessità ed al radicamento dell’“islam italiano” (basti pensare agli stessi marocchini con cittadinanza italiana desiderosi di rapporti meno dirigistici con le autorità del Regno), una *reductio ad unum* volontaristica, marcatamente *top-down* e rinunciataria rispetto ad un approccio più pluralistico – e, dunque, più costituzionalmente orientato e maggiormente rispondente alla concreta situazione di fatto – alla “questione musulmana”. Questo perché il “riconoscimento” di una confessione musulmana italiana sconnesso da quello del pluralismo confessionale e culturale mentre non risolve le questioni comuni del diritto di libertà religiosa, a partire dall’apertura di luoghi di culto, rischia inevitabilmente di tradursi in una solitaria valorizzazione di soggetti apicali (lo Stato italiano, il Regno del Marocco e la “confessione religiosa” da loro costruita per l’intesa) lasciando in balia dei vuoti normativi – e di legislazioni regionali non sempre costituzionalmente orientate – gli enti territoriali (a cominciare dai Comuni e dalle città metropolitane di ogni colore politico) e le associazioni religiose musulmane non partecipi di eventuali progetti confederativi e/o non istituzionalizzate⁶⁰.

In ogni caso, la XVII legislatura ha movimentato le acque un po’ stagnanti dei rapporti tra lo Stato e l’islam in Italia ponendo le basi per un’azione organica, capace di affrontare tutti i principali nodi legati all’esercizio del diritto di libertà religiosa dei “musulmani italiani”. Ora il testimone è passato di mano ma, nonostante il blocco di partenza resti il medesimo, la direzione della corsa, pur non ancora compiutamente definita, suscita qualche preoccupazione.

60. Cfr. F. Ricciardi Celsi, *Pluralismo religioso, multiculturalismo e resilienza urbana. Profili di diritto ecclesiastico*, in *Rivista telematica* (www.statoechiese.it), n. 12 del 2017; G. Anello, *Passato e futuro della minoranza musulmana in Italia, tra islamofobia e pluralismo pragmatico-giuridico*, *ivi*, n. 32 del 2016; A. Angelucci, *L’Albo delle associazioni e organizzazioni religiose del Comune di Milano*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2, 2013, pp. 461-478 e, sui limiti dell’azione suppletiva degli enti locali e sull’esigenza di norme generali, P. Floris *Comunità islamiche e lacune normative*, cit.