

## Multiculturalismo e religioni: il caso dell'Austria considerato nella prospettiva italiana\*

di Gianluigi Cesta\*\*  
(27 luglio 2018)

### *Abstract*

Il rapporto tra lo Stato e l'Islam è tematica di interesse in Italia e in generale in Europa. La recente chiusura di alcune moschee da parte delle autorità austriache ha ridato linfa al dibattito. Non c'è un paradigma unico. L'Italia guarda con interesse l'esperienza di altri Paesi, come l'Austria, ma deve ovviamente relazionarsi con il proprio quadro costituzionale. La strada più praticabile per regolare i rapporti tra Stato italiano e Islam sembrerebbe quella dell'intesa ex art. 8 della Costituzione. Ma è un percorso non privo di ostacoli.

1. L'8 giugno 2018 le agenzie di stampa hanno riportato una notizia di cronaca, diffusata presto su tutti i principali quotidiani web: il cancelliere federale Sebastian Kurz (dell'ÖVP – Partito popolare Austriaco) e il ministro degli Interni Herbert Kickl (dell'FPÖ – Partito della Libertà Austriaco) austriaci hanno annunciato un giro di vite contro quelle che sembrano essere moschee ree di ospitare un Islam “politicizzato” e hanno di conseguenza predisposto l'espulsione di una sessantina di imam. I capi religiosi dell'associazione Atib, Austria Turkey Islamic Union, sono stati accusati di finanziamenti illeciti dall'estero e di violazione della legge austriaca sull'Islam. Inoltre una quarantina di imam della stessa Atib – organizzazione che gestisce diverse moschee turche in Austria e che, come riporta il sito del quotidiano Sabah, è finanziata dal Direttorio per gli Affari religiosi, noto in turco come Diyanet – hanno visto il proprio permesso di soggiorno revocato.

La decisione arriva a seguito di un'indagine lanciata dall'autorità per gli affari religiosi dopo l'emersione di immagini di bambini vestiti da soldati in un centro islamico di Vienna sostenuto dalla Turchia: diffuse nei mesi scorsi dal settimanale Falter, ritraevano una rappresentazione della battaglia di Gallipoli ad opera dei bimbi, battaglia iniziata nell'aprile del 1915 e vinta dopo cruenti scontri nove mesi dopo dalle forze ottomane sulle truppe alleate di Regno Unito, Francia, Australia e Nuova Zelanda, in cui rimasero uccisi 130.000 soldati.

L'accusa non ha che fare con il terrorismo, quello che si contesta infatti è l'aver ricevuto finanziamenti dall'estero, non permessi. Il provvedimento è scaturito per violazione della “Islamgesetz” (Bundesgesetz über die äußeren Rechtsverhältnisse islamischer Religionsgesellschaften – Islamgesetz 2015, [BGBl. I Nr. 39/2015](#)), la legge sull'Islam, che è entrata in vigore nel 2015 e ha preso il posto della legge precedente che risaliva al 1912 (15 luglio 1912, betreffend die Anerkennung der Anhänger des Islam als Religionsgesellschaft, RGBl. Nr. 159/1912).

La chiusura è avvenuta con decreto della cancelleria competente per le questioni religiose. Il provvedimento - non appellabile - ha riguardato quattro moschee a Vienna, due in Alta Austria e una in Carinzia.

Da quello che si è appreso dalle fonti stampa, l'Atib avrebbe ammesso che gli imam dell'organizzazione presente in Austria percepiscono fondi dall'estero, ma questo dipenderebbe – stando alle parole del portavoce Yasar Ersoy raccolte dall'emittente tv Oe1 - dal fatto che le risorse nel Paese non bastano alla formazione religiosa.

---

\* Scritto proposto dal Prof. Ciro Sbaìlò.

Le dichiarazioni a latere, le reazioni di Ankara, i riflessi nella nostra politica italiana e i proclami degli attori principali austriaci li tralasciamo perché non interessano e non rilevano ai fini della presente trattazione.

Questo evento di cronaca estera, invero, è stato utile per riprendere le fila di un discorso lasciato cadere alla fine della precedente legislatura e che dura, d'altra parte, da parecchia anni: il rapporto tra lo Stato italiano e l'Islam.

La tematica che si cerca di sviluppare ha più tappe: come è stato possibile questo evento in Austria, la *Islamgesetz* e il suo contenuto; perché non è allo stato delle cose possibile qualcosa di simile in Italia, di che strumenti si deve dotare il nostro ordinamento per regolare i rapporti tra Stato ed Islam e perché le proposte della precedente legislatura non erano idonee. Infine le conclusioni.

**2.** Il rapporto tra l'Austria e l'Islam vede la luce nei primi anni del secolo scorso. La religione islamica infatti è riconosciuta fin dal 1912, con la legge pubblicata dall'allora impero Austroungarico per la gestione e la sicurezza delle minoranze di fedeli di fede musulmana che vivevano nel territorio: la *Islamgesetz* (15 luglio, RGBl. Nr. 159/1912).

Legge che è stata aggiornata nel 2015, come accenneremo a breve, dal precedente governo di "Grosse Koalition" (Spö-Övp), perché l'esigenza di integrazione della comunità islamica è avvertita in Austria da tutte le forze politiche e non è monopolio di una parte solamente.

L'origine di questo patto tra lo stato e le comunità dell'Islam affonda le sue radici, come detto, nel 1912, quando l'Impero Austroungarico promulgò la prima norma per riconoscere la comunità di fede musulmana che allora contava attorno ai 600.000 individui, dopo l'annessione ufficiale dei territori della Bosnia Erzegovina, prevalentemente musulmani, nel 1908.

Fu questo evento storico il pretesto per l'emanazione della legge che contribuì maggiormente a costituire il sistema di riconoscimento delle comunità islamiche nell'Impero Asburgico. Vide così la luce la *Islamgesetz* per effetto della quale i fedeli islamici nei territori imperiali costituirono ufficialmente una delle comunità religiose riconosciute e tutelate.

Questo rapporto si è però evoluto nel tempo. Con la fine della Grande Guerra la Bosnia Erzegovina venne separata dall'Austria ed entrò a fare parte della nuova Jugoslavia, la popolazione musulmana rimasta in Austria si ridusse drasticamente, il dialogo tra lo Stato e la comunità entrò in letargo. Si sarebbe risvegliato 40 anni dopo.

Il primo cenno di risveglio è riconducibile al 1971, anno in cui le nuove organizzazioni islamiche in Austria lanciarono un appello allo Stato per ottenere il riconoscimento dell'Islam come religione, appellandosi alla legge del 1912.

L'accoglimento fu sottoposto a delle condizioni, tra le quali quella di istituire una singola organizzazione di tutte le comunità islamiche, che avrebbe svolto il ruolo di entità legale e quindi di interlocutore ufficiale per qualsiasi dialogo con il Governo.

L'accordo venne finalmente raggiunto il 2 maggio del 1979, giorno in cui "l'Ufficio delle Religioni" – il *Kultusamt* del Ministero Austriaco della Cultura e dell'Educazione - riconobbe in forma ufficiale l'*Islamische Glaubensgemeinschaft in Österreich* (IGGiÖ) come rappresentante istituzionale di tutti i musulmani austriaci, sulla base del riconoscimento delle religioni del 1874 e dell'*Islamgesetz* del 1912.

Un'altra tappa di questo dialogo fu segnata nel 1987, quando il Tribunale Costituzionale riconobbe pari diritti alla scuola hanafita e tutte le altre scuole, che prima d'allora non

erano state neppure menzionate<sup>1</sup>. Varie organizzazioni, a più riprese ed in differenti periodi, hanno richiesto alle istituzioni austriache di essere riconosciute e poste allo stesso livello giuridico e legislativo dell'IGGiÖ.

Nel 2009 è stata l'*IslamischeAlevitischeGlaubensgemeinschaft in Österreich* nel 2009 a presentare per la prima volta la richiesta ufficiale di nomina di rappresentanza della comunità, ma come avvenuto per altre richieste presentate nello stesso periodo, fu rifiutata. Nel 2010 un cambiamento importante: il Tribunale Costituzionale<sup>2</sup> infatti stabilì che la decisione negativa del Ministro era da considerarsi come una violazione della libertà di religione, perché il primo articolo dell'*Islamgesetz* non poteva essere interpretato come permesso di esistenza di una sola ed unica organizzazione di rappresentanza per l'Islam in Austria. L'IAGÖ venne quindi così riconosciuta ufficialmente qualche mese dopo la suddetta pronuncia e diventò beneficiaria dello status di comunità ufficialmente nominata e di tutti i relativi diritti annessi.

Ma era in ogni caso evidente che l'impianto normativo andasse aggiornato.

La serie di richieste pervenute da più comunità aveva fatto sorgere l'esigenza di dover ammodernare il sistema della *Islamgesetz*. Per questo motivo, nell'anno del centenario delle leggi, nel 2012, fu istituito il "Dialogforum Islam". Un comitato di dibattito che aveva come responsabile federale il Segretario di Stato per l'Integrazione Sebastian Kurz e alcuni portavoce dell'IGGiÖ assieme a fedeli individuati come esperti indipendenti, in rappresentanza della comunità islamica. Il lavoro che ne è uscito è considerato un aggiornamento della *Islamgesetz*; una sorta di *Islamgesetz 2.0*.

Nel dettaglio, la legge è composta da sei parti. Il cuore della legge è garantire la libertà di culto alla popolazione austriaca di religione musulmana, e di evitare al tempo stesso il formarsi di una società parallela, con proprie norme – ad esempio la Shari'a – in possibile contrasto con l'ordinamento giuridico austriaco. Questo perché i cittadini vengono tutelati in quanto austriaci, al netto del loro credo, e come tali devono identificarsi. Perciò devono essere messi al riparo dall'influenza che altri Stati stranieri possono avere su queste comunità dentro i confini austriaci.

Il titolo della legge è: "Relazioni Esterne e Legali delle Organizzazioni Religiose Islamiche" (ovvero "Bundesgesetz über die äußeren Rechtsverhältnisse Islamischer Religionsgesellschaften-Isamgesetz 2015")<sup>3</sup>.

La prima parte è intitolata ai diritti degli enti pubblici con status riconosciuto dallo Stato, come nel caso delle organizzazioni religiose islamiche (par. 1 e 2). In questa parte sono anche compresi i criteri per i quali una nuova comunità religiosa islamica possa chiedere di essere riconosciuta (par. 4). Vengono quindi elencati alcuni aspetti tutelati dallo Stato: l'autonomia della gestione interna, la libertà di insegnamento del credo e il diritto di poter esprimere e manifestare pubblicamente il proprio credo (par. 2).

La differenza che salta agli occhi è che la comunità islamica, rispetto a quanto previsto per le comunità di religione ebraica e protestante, deve assolvere a più criteri per essere riconosciuta (si veda ad esempio la *Israelitengesetz*): infatti l'approccio positivo verso lo Stato e la società austriaca e la proibizione di qualsiasi atteggiamento negativo verso qualsiasi altra comunità religiosa riconosciuta, sono paletti messi solo alla fede musulmana. Ad esempio, là dove sarebbe sufficiente il consenso di un ministro federale, come ad esempio per i gruppi di fede ebraica, è richiesto invece per le comunità musulmane il giudizio del cancelliere federale (par. 3 punto 1).

1 VfGH vom 10. Dez. 1987 (G146,147/87)

2 VfGH vom 1. Dez. 2010 (B 1214/09)

3 Pagina dell'IGGiÖ dove trovare l'ultima *Islamgesetz* in versione completa:

[http://www.derislam.at/deradmin/news/Islamgesetz\\_Fassung%20vom%2009.03.2016.pdf](http://www.derislam.at/deradmin/news/Islamgesetz_Fassung%20vom%2009.03.2016.pdf)

Questa sezione della normativa riconosce la varietà di comunità islamiche e non esclude, a differenza della precedente versione del secolo passato, di riconoscere ufficialmente altre comunità in futuro. Ma chiaramente la necessità di monitorare comunità potenzialmente problematiche, rende necessario inasprire l'iter di riconoscimento.

La seconda parte riporta i compiti delle organizzazioni religiose islamiche e vengono definiti dettagli specifici, come la scelta del nome, la sede, lo statuto e così via. Particolare è la disposizione che impone di depositare le "letture sacre", il che di fatto implica che eventuali nuovi enti dovrebbero depositare scritture sacre diverse da quelle depositate già (par. 6 punti 1-12), norma chiaramente prevista al fine di evitare il più possibile la frammentarietà della comunità islamica su basi non tangibili e concrete, ma pretestuose e autoreferenziali.

Importanza rilevante ha la previsione in merito ai finanziamenti: gli enti hanno autonomia e quindi possono gestire i fondi come preferiscono, ma questo implica che la natura istituzionale viene accordata solo ad un ente che possa autosostenersi. Quindi viene ribadito quel precetto - che ha creato il *casus belli* delle 7 moschee - che impone indipendenza economica agli enti (par. 6 punto 2), quindi divieto per qualsiasi gruppo di rappresentanza religioso di beneficiare di donazioni o finanziamenti provenienti dall'estero. Precetto chiaramente posto a base del fine securitario che l'Austria non intende comunque tralasciare, soprattutto considerando che un precetto analogo non è previsto per altre comunità religiose.

La parte successiva, la terza, è dedicata a definire lo status dell'IGGiÖ e il complesso dei suoi diritti ed i suoi doveri. Se volessimo inquadrare questo terzo insieme di punti, in una delle due linee guida di cui abbiamo parlato precedentemente, questo sarebbe sicuramente a maggioranza positiva: sono qui riportati diritti che non hanno pari in Europa, al punto da porre questa normativa decisamente all'avanguardia dei rapporti tra uno Stato europeo e la comunità islamica. Per far un esempio, si può citare il diritto di assistenza spirituale e di sostegno, al quale i fedeli che si trovano in determinati ambienti pubblici possono ricorrere: nell'esercito, le prigioni o gli ospedali viene garantita la presenza di un imam a cui potersi rivolgere e a cui fare riferimento (par. 11 punto 1); o ancora il diritto all'insegnamento nelle scuole pubbliche della religione e del credo professato dalla IGGiÖ e in generale dalle organizzazioni riconosciute (par. 11 punto 4); o ancora, nei medesimi ambienti istituzionali, tra questi la scuola, è ribadito il diritto a cibarsi secondo i dettami dell'Islam (par. 12). Da ultimo, vengono riconosciute le festività islamiche e definita la preghiera del venerdì che in questo modo gode della protezione della legge, quindi dello Stato Federale (par. 13).

La parte quarta è dedicata esclusivamente alla disciplina della Comunità islamica alevita in Austria. Viene equiparata e messa sullo stesso piano giuridico dell'IGGiÖ (par. 16, punto 1).

La penultima parte parla della relazione tra la comunità religiosa e lo Stato: è connessa con i principi sanciti dalla parte III. I diritti che questo corpo legislativo accorda alla comunità islamica austriaca sono volti, come detto, sì a tutelare la medesima, ma allo stesso tempo anche a tutelare il tessuto sociale austriaco nella sua interezza. Per questo qui si afferma -ad esempio - che gli imam che operano nel paese devono essere formati attraverso corsi dedicati nell'Università di Vienna<sup>4</sup>. Viene previsto infatti dal gennaio 2016 un corso di formazione per Imam, per rafforzare l'idea di un Islam incardinato nei confini dello Stato. Corso da farsi in accordo con le organizzazioni islamiche (par. 24, punto 1). Ovviamente non è possibile prescindere dalla conoscenza del tedesco (part III, par. 11); esigenza, questa, per evitare che un imam formatosi all'estero si trovi in Austria a

---

4 Dipartimento di Studi Islamici dell'Università di Vienna: <https://iits.univie.ac.at>



predicare in maniera disarmonica col tessuto sociale, quando non apertamente antagonista ad esso.

L'ultima parte delle leggi evidenzia l'importanza delle due istituzioni già riconosciute: IGGiÖ ([BGBl. Nr. 466/1988](#)), e IAGÖ ([BGBl. II Nr. 133/2013](#)). Viene espressamente sancito che queste due entità non sono intaccate nella loro esistenza dalla legge in studio (par. 31, punto 1), mentre tutte le altre associazioni vanno sciolte al 31 dicembre 2015, con notifica al Ministero Federale degli Affari interni (part. 31, punto 3).

Questo lungo percorso, avviato più di un secolo fa, ha portato la religione islamica dentro il quadro statale dell'Austria, permettendo quel dialogo che ha consentito aperture e compressioni, che ha permesso di strutturare e far evolvere il rapporto tra lo Stato austriaco e la realtà islamica. Tutti i doveri imposti, come il riconoscimento in ente pubblico, la conseguenziale trasparenza a tutti i livelli, l'uso del tedesco, la formazione degli imam nell'università di Vienna, il divieto di ricevere fondi dall'estero, ecc, sono quindi permessi nella cornice di questo dialogo, che statualizza questa religione accettandola non più come *no-self* del proprio tessuto organico, come accade in praticamente tutti i restanti Stati europei, ma come parte integrante del tessuto statale. Come avviene anche per le altre confessioni.

**3.** Considerato l'esempio e l'esperienza Austriaca, il passaggio successivo e conseguenziale è pensare ad un parallelismo con il nostro Paese. Ebbene, in Italia l'esigenza di regolare i rapporti tra Islam e Stato è in effetti emersa da anni. Infatti, il dibattito in merito alla questione ha visto già molti interessantissimi contributi, rappresentanti diversi approcci al problema<sup>5</sup>.

Ci sono stati vari tentativi di dialogo fra le istituzioni italiane e le associazioni islamiche presenti nel territorio, che miravano direttamente ad ottenere la dovuta intesa fra lo Stato e la confessione religiosa dell'Islam, ma naufragati. È il caso della bocciatura delle varie bozze d'intesa: nel 1992 presentata dall'UCOII, nel 1994 presentata dall'AMI e 1996 presentata dalla CO.RE.IS.

Dopo questi fallimenti si è tentata la via preliminare, avviando un tavolo rappresentativo di confronto. Nel 2005, in seno a ministero degli Interni, fu avviata la Consulta per l'Islam italiano, voluta dal ministro Pisanu, arenatasi nel 2008.

Nel 2010 il ministro Maroni riprende il progetto, con la costituzione del Comitato per l'Islam italiano, che parte all'insegna della polemica per via della sua composizione – mancava la rappresentanza dell'Islam in Italia e delle seconde generazioni – e dal 2011 è divenuto inattivo.

Ripresi i lavori nel 2015, nel corso di una riunione del Comitato, si annuncia la riforma e il rinnovamento dello stesso, a partire dal febbraio 2015. Il ministro Alfano istituisce il Tavolo permanente di consultazione.

Nel 2016 lo stesso Ministro Alfano istituisce il Consiglio per le relazioni con l'Islam<sup>6</sup>. Con il comitato presieduto dal ministro Minniti, i suoi membri firmano nel febbraio 2017 un "Patto nazionale per un Islam italiano" con l'obiettivo di "creare un Islam italiano legittimo, civilizzato" attraverso la formazione degli imam (con il contributo del ministero dell'Interno

---

5 Fr. ad esempio G. MACRI, *La libertà religiosa, i diritti delle comunità islamiche*, in "Stato, Chiese e pluralismo confessionale", n. 5 del 2018, [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it); 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 "Stato, Chiese e pluralismo confessionale", n. 4 del 2018, [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it).

6 Andrea Mazziotti, "Intesa tra la Repubblica italiana e le Comunità islamiche: a che punto siamo?", giovedì 14 aprile 2016, registrazione su web tv di [www.camera.it](http://www.camera.it).

e delle università statali), l'uso dell'italiano nei sermoni, e il dialogo inter-religioso e interculturale territoriale, incluso l'accesso ai non-musulmani ai luoghi di preghiera<sup>7</sup>.

Patto che però non sana il vulnus dell'assenza della soggettività giuridica della comunità islamica nell'ordinamento italiano.

Questi tentativi, ripetuti negli anni, aldilà del merito sulla sostanza del patto firmato nel 2017, sottolineano un fatto certo: c'è l'esigenza di regolare il rapporto tra lo Stato e l'Islam. La religione islamica attualmente è la seconda più praticata in Italia, ma ciò nonostante non ha ancora una sua intesa con lo Stato italiano, a differenza di altre confessioni religiose. Infatti, dal 1984 ad oggi, sono state stipulate ben 12 intese<sup>8</sup>.

L'art. 8, ai commi 2 e 3, della Costituzione italiana prevede:

“Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano.

I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze.”

Questa disposizione indica, chiaramente, il sentiero che va necessariamente battuto nel nostro Paese per la regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e le “confessioni” religiose. Infatti, nel nostro Paese, a differenza che in Austria, non è possibile regolare i rapporti con una religione, indicando eventuali precetti che questa è tenuta a rispettare, se non attraverso una intesa che garantisca una tutela di rango costituzionale alla libertà di religione di questa comunità confessionale. Perché come ha ricordato la Corte Costituzionale nella sentenza 52/2016<sup>9</sup> la libertà religiosa, per essere esercitata, non ha bisogno delle intese. Infatti l'intesa non serve a tutela della libertà religiosa, che trova quindi ampia tutela nella Carta Costituzionale, quanto piuttosto a regolare i rapporti tra la Repubblica e la Confessione religiosa.

In assenza di intesa, la confessione che ne è priva – in quanto più debole – riceve una tutela massima dal nostro ordinamento, praticamente assoluta. E non potrebbe non essere così: dal momento che manca una legge che disciplina i rapporti, ex art. 8, l'unica tutela che quindi resta alla libertà di religione è la Costituzione stessa.

Ma una intesa ex art. 8 della Costituzione tra la Repubblica Italiana e l'Islam sembrerebbe ardua da realizzare alle condizioni attuali. L'Impero Austroungarico, che ha tracciato il solco nel quale ha continuato l'attuale Repubblica d'Austria, aveva familiarità con il multiculturalismo per via della sua conformazione territoriale: considerando la composizione della sua popolazione, era di fatto uno stato multiculturale, anche dal punto di vista religioso. Inoltre, dato ancora più rilevante, quando l'impero Asburgico si è cimentato nel riconoscimento della comunità islamica, aveva come interlocutrice una comunità omogenea, quella - come ricordato in precedenza - stanziata sui territori della Bosnia Erzegovina.

Il "paradigma austriaco"<sup>10</sup>, se così lo possiamo definire, non sembrerebbe automaticamente applicabile nel nostro contesto. L'Italia, infatti, ha a che fare con un Islam principalmente di prima generazione, composto quindi per la stragrande maggioranza da

---

7 [http://www.islamitalia.it/islamologia/consiglio\\_islam.html](http://www.islamitalia.it/islamologia/consiglio_islam.html)

8 Elenco delle intese con le confessioni religiose completo delle intese [http://presidenza.governo.it/USR/Confessioni/intese\\_indice.html](http://presidenza.governo.it/USR/Confessioni/intese_indice.html)

9 Sentenza Cort. Cost. n. 52/2016 (Presidente: CARTABIA - Redattore: ZANON); Vedi M. PARISI (a cura di), *Bilateralità pattizia e diritto comune dei culti. A proposito della sentenza n. 52/2016*, Editoriale Scientifica Italiana, Napoli, 2017.

10 L. MECCHI e D. PASQUINUCCI, *Integrazione europea e trasformazioni socio-economiche*, Milano 2017. P. BONETTI, S. SIMONI e T. VITALE, *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia, atti del convegno internazionale*, Università di Milano Bicocca, 16-18 giugno 2010.

individui nati in altri paesi<sup>11</sup>, che appartengono a una varietà di comunità diverse. Comunità che talvolta non collaborano e non mancano di rivaleggiare tra loro, pretendendo anche esclusività di rappresentanza nel dialogo con lo Stato italiano. Un atteggiamento che tende più a frammentare che unire il tessuto dell'Islam, e che in assenza di una gerarchia definita, rende molto arduo identificare l'interlocutore più rappresentativo per portare a compimento il percorso verso l'intesa ex art. 8 Cost. È quindi molto più difficile per la nostra Repubblica applicare l'*expertise* austriaco maturato negli ultimi 100 anni.

Per superare il problema dell'identificazione degli interlocutori, ci si dovrebbe avvalere di una sinergia con le autorità religiose statualizzate della sponda sud del Mediterraneo, dei Paesi con i quali l'Italia ha buoni rapporti, da dove provengono più della metà dei musulmani attualmente presenti in Italia, cercando la collaborazione di queste autorità per identificare chi tra i vari soggetti oggi presenti in Italia è effettivamente rappresentativo e chi, invece, pecca di autoreferenzialità. Sarebbe un escamotage valido per dirimere le controversie che si istaurano per la perenne competizione delle numerose comunità presenti nel nostro Paese.

I progressi fatti fin ad ora nel dialogo tra il Stato e il mondo islamico non vanno certamente buttati via<sup>12</sup>, ma non possono essere considerati alla stregua di una intesa. Ben vengano i propositi sanciti dal Patto del 2017, come la formazione di imam e guide religiose, rendere pubblici nomi e recapiti di imam, guide religiose e personalità in grado di svolgere efficacemente un ruolo di mediazione tra la loro comunità e la realtà sociale e civile circostante, l'adoperarsi concretamente affinché il sermone del venerdì sia svolto o tradotto in italiano o assicurare la massima trasparenza della gestione e documentazione dei finanziamenti. Ma sono tutte azioni volontarie, basate su un protocollo politico.

Tutti questi punti non possono essere "imposti" dalla Repubblica, come ad esempio è fatto in Austria grazie alla *Islamgesetz*. Perché – imposti – sarebbero in aperta violazione della Costituzione e ovviamente anche dalla CEDU

Per questi motivi, la strada tracciata dall'Austria, non è *sic et simpliciter* replicabile nel nostro Paese. Per lo stesso motivo sono falliti i progetti di legge presentati nella passata legislatura, la XVII. Infatti, solo per citare due tra le varie proposte di legge presentate nel corso della XVII legislatura, le proposte di legge C. 2976 e C. 3421 recanti disposizioni in materia di istituzione del registro pubblico delle moschee e dell'albo nazionale degli imam sono state respinte dall'Aula con una pregiudiziale di Costituzionalità.

Le proposte miravano – sommariamente – ad introdurre forti controlli sull'attività delle comunità islamica. Ad esempio l'albo nazionale degli Imam, con patentino rilasciato dal ministero, il registro pubblico delle moschee, corsi di formazione per Imam. Al di là dei proclami e strumentalizzazioni, alcune di queste previsioni, *in nuce*, sono apparse anche nell'accordo firmato nel 2017. Ma il problema, come detto, è che imporle per legge, senza una intesa di riferimento, è incostituzionale.

Non si possono infatti imporre alle confessioni religiose requisiti differenziati per accedere allo spazio pubblico. Il libero esercizio del culto costituisce un aspetto essenziale della libertà di religione (art. 19 Cost.) ed è, quindi, riconosciuto egualmente a tutti e a tutte le confessioni religiose (art. 8, commi primo e secondo, Cost.), a prescindere dalla stipulazione di un'intesa con lo Stato, che non costituisce, pertanto, *condicio sine qua non*

---

11 C. SBAILÒ, Atti del convegno "L'Islam in Italia - Quale patto costituzionale?", lunedì 8 maggio, registrazione su web tv di [www.camera.it](http://www.camera.it).

12 S. ATTOLLINO, *Il Patto nazionale per l'Islam italiano: verso un'intesa?* in Newsletter OLIR.it([www.olir.it](http://www.olir.it)), XIV, n. 3/2017 che rileva come: "[...] Certamente, la firma del Patto nazionale per l'Islam italiano rappresenta una tappa importante verso il superamento degli ostacoli che impediscono una leale collaborazione tra lo Stato e la confessione islamica. In vista di un suo effettivo successo, l'iniziativa dovrà, tuttavia, essere supportata da ulteriori azioni concrete [...]."

per l'esercizio della libertà religiosa. Così come l'apertura di luoghi di culto, in quanto forma e condizione essenziale per il pubblico esercizio dello stesso, ricade nella tutela garantita dall'art. 19 Cost., il quale riconosce a tutti il diritto di professare la propria fede religiosa, in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitare in privato o in pubblico il culto, con il solo limite dei riti contrari al buon costume<sup>13</sup>.

Lo stesso vale per il registro degli imam e il registro delle moschee: nel pdl C. 2976 si rimanda ai regolamenti attuativi per attuare queste disposizioni, ma in materia di diritti fondamentali la riserva di legge è assoluta.

Il principio di laicità impregna il nostro ordinamento e «implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni, ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione in regime di pluralismo confessionale e culturale» (Corte Costituzionale, Sentenza 12 aprile 1989, n. 203).

Eccezioni, queste testé riportate, che – come detto in precedenza – sono state a suo tempo presentate da autorevoli esperti della materia, anche in sede di audizione davanti la Commissione I Affari Costituzionali<sup>14</sup>. Non è un caso che la sopramenzionata pregiudiziale di costituzionalità<sup>15</sup> che ha bloccato la discussione in aula della proposta di legge c. 2976, dopo il parere negativo della Commissione Cultura, recava interamente un testo estratto dall'audizione resa alla I Commissione il 14 novembre 2017<sup>16</sup>.

**4.** È evidente che l'esperienza austriaca non possa fare da paradigma per l'Italia. Questo Paese è stato lungimirante e ha aperto un dialogo più di un secolo fa con l'islam, oggi di conseguenza può interloquire con questo credo in maniera chiara e netta, senza timore di censura alcuna.

D'altro canto, per la Repubblica italiana, quello che necessita per l'inclusione dell'Islam nel quadro costituzionale non è una legge imposta dal Parlamento, e ogni altra iniziativa simile è destinata inesorabilmente ad arenarsi contro l'argine protettivo della Costituzione. Necessita invece un quadro che sia ben definito nella sua cornice da una intesa con il credo islamico. Già in questa premessa si annidano insidiose sfide.

In primis - come detto - la non unicità del mondo dell'Islam. Infatti il fenomeno non rappresenta un *unicum* definito dai contorni netti, con una gerarchia chiara come ad esempio nella Chiesa Cattolica, per cui "l'imam è molto meno e molto di più di un ministro di culto"<sup>17</sup>. Esso è composto da una costellazione di entità che, ognuna per sé, reclama non solo rappresentatività ma anche esclusività. Il mondo islamico è ancora fortemente legato, qui in Italia, ai Paesi di provenienza, perché di fatto le seconde generazioni ancora non hanno attecchito, e questo porta una ulteriore difficoltà nel trovare un interlocutore unitario, che di fatto non esiste. L'unica soluzione è dare voci alle comunità più rappresentative e legittimate, per evitare di trovarsi a dialogare con soggetti autoreferenziali. Considerando che l'Islam italiano, come detto, è ancora fortemente legato ai Paesi di origine, la legittimità degli interlocutori che il Governo dovrà chiamare a sedersi attorno ad un tavolo, dovrebbe essere vagliata anche con il supporto delle autorità degli

---

13 Cfr. C. SBAILÒ, *Testo dell'audizione resa il 14 novembre 2017 innanzi alla I Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni), nel corso dell'esame delle proposte di legge c. 2976 e c. 3421 recanti disposizioni in materia di istituzione del registro pubblico delle moschee e dell'albo nazionale degli imam*, in *Osservatorio Costituzionale*, fasc. 3/2017, 2, [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it).

14 *Ivi*

15 <http://www.camera.it/leg17/126?tab=5&leg=17&idDocumento=2976&sede=&tipo>

16 C. SBAILÒ, *Testo dell'audizione resa il 14 novembre 2017*, cit.

17 Cfr. C. SBAILÒ, *Testo dell'audizione resa il 14 novembre 2017*, cit., p. 2



stati della sponda sud del Mediterraneo. In quello che è ovviamente in processo di natura esclusivamente politica. Il problema è in definitiva trovare prima ancora che il terreno di gioco, i giocatori stessi.

In secondo luogo, sarà difficile trovare il terreno comune tra i principi dell'Islam e il nostro ordinamento. Questo – ad esempio – è difficile laddove si chiedi, come nella proposta del Co.Re.Is., di accettare i pilastri dell'Islam nell'ordinamento italiano, cosa che potrebbe innescare una espansione del diritto islamico nel nostro ordinamento che ben presto potrebbe portare a non pochi cortocircuiti.

I nodi sono molteplici, però il Patto del 2017 rappresenta una tappa che negli ultimi 20 anni si era faticato a raggiungere. Ripartire da lì, con un dialogo che deve necessariamente essere avviato dal Governo, è la strada per portare quel Patto ad essere base di una futura intesa. Lo strumento della cooperazione tra poteri pubblici, organizzazioni religiose e società civile è l'unica strada percorribile se non si vuole consegnare la politica dell'integrazione tra culture e religioni diverse agli agitatori della paura e dell'intolleranza<sup>18</sup>. In questa maniera sarebbe la Repubblica a guidare la formazione di un Islam italiano, dentro gli argini dell'art. 8 della Costituzione.

\*\* Cultore della materia in diritto Pubblico Comparato, UNINT - Università degli studi Internazionali di Roma

---

18 G. MACRI', *La libertà religiosa, i diritti delle comunità islamiche* cit..