

Islam in Italia: una questione politica, non di libertà religiosa. La via degli accordi interstatuali*

di **Ciro Sbailò****
(9 luglio 2017)

1. Di cosa parliamo quando parliamo dell'Islam italiano? 2. Problemi emersi nelle trattative per le Intese ex art. 8 Cost. 2.1. *False friends* concettuali ed equivoci terminologici. 2.2 Gerarchia e organizzazione sul territorio. 2.3 Destinatari dell'Intesa. 3. La Primavera araba e l'Islam che abbiamo di fronte. 3.1 La prevalenza della statualizzazione. 3.2 Cosa ci insegnano gli errori altrui, in Europa. 3.3 Breve riflessione critica su neutralizzazione e "multi-culturalismo". 4. Intese: il perimetro tracciato dalla Corte costituzionale. 4.1 Che cosa significa dire che si tratta di questione "politica". 4.2 Il nodo della formazione degli imam. 4.3. Breve parentesi su rapporti della Repubblica con l'Islam e politiche euro-mediterranee. 5. Riflessione conclusiva

1. Di cosa parliamo quando parliamo dell'inquadramento giuridico dell'Islam nel sistema italiano, attraverso lo strumento delle Intese, ex art. 8 Cost.? La presenza islamica in Italia è strettamente legata all'andamento dei flussi migratori (senza nulla togliere alla prestigiosa tradizione dell'Islam autoctono, che però ha una connotazione elitaria). Secondo dati ISMU, l'Islam, tra le religioni non cristiane, è la prima tra i non italiani residenti in Italia: i musulmani sono circa 1.200.000, di cui ben oltre la metà viene dal Nord Africa (www.ismu.org), mentre gli altri vengono da una ricca galassia di Paesi, tutti di tradizione islamica.

I musulmani italiani hanno ancora forti radici nazionali. Il fenomeno dell'Islam di seconda o terza generazione, dove l'identità nazionale tende a ridimensionarsi in favore – a seconda dei casi – dell'integrazione sociale oppure dell'adesione alla comunità religiosa in chiave universalistica e ultranazionale, già noto da decenni nel Nord Europa, è decisamente irrilevante in Italia. Quello italiano è, in gran parte, un Islam "degli Stati", nel senso che la maggior parte dei musulmani presenti sul territorio nazionale è nata in Paesi islamici o è figlia di giovani coppie, nate in Paesi islamici.

La quasi totalità dei musulmani presenti in Italia, inoltre, è in Europa per ragioni di natura socio-economica. I dati statistici del Ministero dell'Interno (www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero) ci dicono che solo una frazione piccolissima, non superiore al 6% (che scende allo 0.5 secondo dati EuroStat del 2014: ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Four_main_reason_to_migrate_by_reporting_country_2014_%25_T7.png), della movimentazione migratoria verso l'Italia sia alimentata da ragioni di tipo politico o umanitario: la quasi totalità dei migranti che arriva nel nostro Paese – nel cui

* Testo rielaborato dell'intervento tenuto all'incontro di studio "L'Islam in Italia. Quale patto costituzionale?", svoltosi lunedì 8 maggio 2017 alla Camera dei Deputati, Sala del Mappamondo. All'incontro hanno partecipato: Stefano Ceccanti – Professore ordinario di Diritto pubblico comparato alla Sapienza di Roma, Stefano Dambruoso – Questore della Camera dei Deputati, Andrea Mazziotti – Presidente della I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, Yahya Pallavicini – Presidente e Imam della CO.RE.IS - Comunità Religiosa Islamica Italiana, Gerarda Pantalone – Direttore del Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione del Ministero dell'Interno, **Ciro Sbailò** – Professore associato alla UNINT di Roma. L'evento è stato organizzato in collaborazione con SKAI – Studi Kore sul costituzionalismo arabo e islamico, Università degli Studi Internazionali di Roma, Università di Enna e POROS-Centro Studi Internazionali. Comitato scientifico: Daniele Caviglia e **Ciro Sbailò**.

novero rientra la quasi totalità dei musulmani che giungono in Italia – non è eleggibile alla ricollocazione per ragioni umanitarie in ambito UE, in applicazione delle Regole di Dublino, di cui alla Decisione [UE] 2015/1601). I figli nati in Italia da immigrati non europei sono lo 0.3% della popolazione (fonte Eurostat). La considerazione di questi dati, disponibili sui siti del Governo Italiano e dell'Unione Europea, ci induce a considerare con grande scetticismo due luoghi comuni invalsi di recente in una parte della pubblicistica sociologica sull'immigrazione e, purtroppo, a volte accettati con un eccesso di fiducia anche da parte di giuristi che si occupano di società multi-etnica. Il primo luogo comune è quello dei musulmani che arrivano in Europa in fuga dalla tirannia o da persecuzioni di vario genere. Certamente, in alcuni Paesi islamici ci sono pesanti criticità in materia umanitaria (lo stesso, peraltro, può dirsi di un Paese autorevole membro del G20 e partner importante dell'Italia, come la Cina). Peraltro, se le regole e le statistiche dell'Unione Europea hanno un senso e sono credibili, bisogna prendere atto che tali criticità pesano in una percentuale irrisoria sulla movimentazione migratoria. La stragrande maggioranza dei musulmani presenti in Italia è composta da migranti "economici", venuti in Europa per vivere meglio e assicurare un futuro dignitoso ai propri figli. Il secondo è quello della costruzione dell'"Islam italiano di seconda generazione". In realtà, la stragrande maggioranza di musulmani è composta di persone di età medio-bassa nate in un Paese islamico e che conserva, in ogni caso, un rapporto significativo con la famiglia paterna e con la patria di provenienza.

È con questo Islam che è necessario confrontarsi.

Le procedure sulle intese si sono insabbiate, come abbiamo verificato circa un anno fa, proprio in questa sala ("Intesa tra la Repubblica italiana e le Comunità islamiche: a che punto siamo?", Giovedì 14 Aprile 2016 ore 10:00, con: Giuseppe Arena, Hassan Abou Ayoub, Paolo Cavana, Stefano Ceccanti, Agostino Cilardo, Maria D'Arienzo, Stefano Dambruoso, Andrea Mazziotti di Celso, Anna Nardini, Ciro Sbailò; video disponibile su www.camera.it). Il Governo ha aperto un tavolo di confronto con le varie realtà del mondo islamico, ("Patto per un Islam italiano" su www.interno.gov.it/it/servizi-line/documenti/patto-nazionale-islam-italiano), in vista della stipula di intese ex art. 8 Cost. Qui intendo sostenere che l'iniziativa avrà maggiori probabilità di successo se verrà integrata con una serie di accordi bilaterali con i Paesi della sponda sud del Mediterraneo, anche, necessariamente, in collegamento con lo sviluppo delle politiche di gestione del fenomeno migratorio.

2. Cominciamo con il considerare sommariamente i problemi emersi sul fronte delle intese, con riferimento ai risultati del citato Convegno dell'anno scorso (a tale proposito, terrò presente, senza nulla togliere agli altri, soprattutto gli interventi di Cavana, Cilardo e Nardini, che hanno posto l'accento sull'iter concreto delle intese), si sono presentati diversi problemi, che riassumerei così: *false friends concettuali* ed equivoci terminologici; gerarchia; organizzazione sul territorio; destinatari dell'Intesa.

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

suddetti Pilastri nell'Islam, dall'altra, una tale presa d'atto potrebbe produrre effetti espansivi del diritto islamico nell'ordinamento italiano, con effetti imbarazzanti per il diritto nazionale.

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

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

2.2. Nelle proposte di Intesa si delinea un filosofia gerarchica di cui si fa fatica a trovare traccia sia nei classici dell'Islam sia nelle concrete esperienze organizzative dell'Islam sunnita mediterraneo dei nostri giorni. In esse si adotta l'idea di un potere centralizzato, in forza del quale rilasciare diplomi di imam o di ministri di culto, per l'assistenza spirituale ai musulmani, presenti in strutture pubbliche come ospedali, carceri, eccetera. Ma nell'Islam – in particolare, per quel che riguarda l'Islam sunnita – non esiste il «ministro di culto» (né si pare pensabile, in tal senso, una novella dottrinale scaturiente – come taluno sembra ipotizzare – dalle esperienze comunitarie islamiche in Occidente), che è figura collocabile

solo in una organizzazione – improponibile in ambito islamico sunnita – gerarchico-sacramentale della vita religiosa. Non solo, ma tale organizzazione farebbe capo a leader disancorati rispetto alle autorità religiose dei Paesi di provenienza della gran parte dei musulmani italiani. Non sappiamo quanti musulmani siano disponibili ad accettare senza riserve e in maniera definitiva una tale imposizione dall'alto delle guide religiose. A nostro avviso, le resistenze sarebbero molte.

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

Ci si chiede: il Tavolo avviato dal ministro Minniti può sciogliere questi nodi? Può senza dubbio contribuire a scioglierli, a mio avviso. Per capire fino a che misura, potrebbe essere utile partire da una ricognizione sulla realtà islamica nei paesi islamici, in particolare nei Paesi della sponda sud del Mediterraneo. La gran parte dei musulmani presenti nel nostro Paese, come si diceva, proviene da quell'area e il fenomeno dell'Islam di seconda o terza generazione, in Italia, è del tutto marginale.

3. Gli sconvolgimenti politici del 2011 hanno portato alla luce, tra le altre, tre caratteristiche strutturali della presenza islamica in questi Paesi.

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

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

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

3.1 Possiamo sintetizzare le caratteristiche sopra esposte, come il permanere, in questi Paesi, di una costante tendenza verso la statalizzazione dell'Islam, che però deve confrontarsi continuamente (o convivere con) con una tendenza di segno inverso, quale l'islamizzazione della società.

Questo, dunque, è l'Islam che abbiamo di fronte.

3.2 Cosa ci insegnano, a tale riguardo, le esperienze di altri Paesi che hanno, a differenza di noi, una lunga tradizione di presenza islamica, a causa del loro passato coloniale?

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

3.3. Partendo dalle esperienze sopra citate, bisogna avviare, tenendo d'occhio la situazione italiana, una riflessione critica sia sull'idea della neutralizzazione dal punto di vista religioso-identitario dello spazio pubblico sia sul paradigma multiculturalistico.

Per quel che riguarda il primo punto, va osservato che accanto alla neutralizzazione politica, anche in Italia, si va sviluppando, a livello amministrativo e sociale, una cultura della neutralizzazione *tout court*, che investe persino il linguaggio: presepi e simboli religiosi, ad esempio, vengono rimossi dai luoghi pubblici, per non offendere la sensibilità dei non cristiani. Insomma, si diffonde, anche con un ruolo non indifferente del potere giudiziario (come già accaduto negli Stati Uniti), un'istanza di passaggio dalla secolarizzazione delle istituzioni alla secolarizzazione della società. Tutto ciò non aiuta il dialogo tra le culture, ma, anzi, lo impoverisce e in qualche modo lo rende impossibile.

Venendo al secondo punto, bisogna forse cominciare a parlare del fallimento politico della società multiculturalista, come già fece la cancelliera Angela Merkel nel 2010. Sul punto, il discorso fatto dalla Merkel in questi anni potrebbe essere così sintetizzato: la società multi-etnica può essere gestita solo in una prospettiva culturale unitaria e coerente, dal punto di vista dello spazio pubblico e dell'impalcatura costituzionale, per cui, da un lato occorre "integrare" il non tedesco dentro la cultura costituzionale della comunità tedesca, ponendo regole e paletti molto precisi, perché la Germania non è uno spazio aperto, dove ciascuno può costruirsi un'enclave politica e giuridica (cioè, *culturale* nel senso *politico* dell'espressione) su misura; nel contempo, come grande potenza europea, la Germania non solo non si sottrae ai propri doveri verso le popolazioni colpite da disastri umanitari di vario genere, ma lavora attivamente perché le crisi umanitarie ed economiche dell'area mediorientale trovino soluzioni o sbocchi di natura "regionale", cioè basata non solo sulla logica intergovernativa, ma anche su una logica di gestione comunitaria da parte dei popoli per questioni di comune interesse. Ora, tutto si può dire della Merkel, tranne che non stia tenendo fede a questo programma. E credo che anche questa sia la prospettiva dell'Italia, ovviamente con un diverso quadrante geografico di riferimento, visto che a noi il Nord Africa interessa molto più del Medio Oriente.

4. A questo punto, è venuto il momento di chiedersi: qual è la base costituzionale su cui ci muoviamo? Quando fu scritto l'articolo 8 della Costituzione, il fenomeno della società

multi-religiosa era pressoché sconosciuto in Italia. L'esperienza della multi religiosità era legata ad alcune esperienze storiche locali e alle élite urbane. L'unica presenza non cattolica con una significativa presenza popolare era quella dei protestanti pentecostali, che infatti furono duramente perseguitati dal fascismo. L'art. 8 va letto, oggi, alla luce del contesto geopolitico e culturale contemporaneo, come opportunamente suggerisce la sentenza 52/2016 della Corte costituzionale, a mio avviso in illuminante continuità con la giurisprudenza precedente, specialmente per quel che riguarda il seguente principio: la libertà religiosa, per essere esercitata, non ha bisogno delle intese. È vero che alla Costituente, il comma 3 dell'art. 8 fu pensato in chiave strumentale rispetto ai primi due commi. Ma il panorama che avevano i costituenti dinanzi era, come si diceva, molto limitato. L'intesa non è fatta per tutelare la libertà religiosa, ma per regolare i rapporti bilaterali tra una determinata Confessione religiosa e la Repubblica. Questa esigenza si pone quando una determinata Confessione assuma un certo peso nella vita pubblica e i suoi principi siano compatibili con quelli della Repubblica. Che cosa ci dice questa sentenza sull'Intesa con l'Islam? Innanzitutto, secondo la mia interpretazione, essa ci dice che occorre lavorare su contesto politico e culturale italiano. L'intesa con l'Islam non può che essere una scelta politica, legata anche alla gestione del fenomeno migratorio e alla lotta contro il radicalismo islamico.

4.1. Ora, dire che la questione delle intese ha un carattere eminentemente politico significa, tra le altre cose, porsi due domande: a) qual è l'obiettivo politico; b) attraverso quali strumenti può essere realizzato, tenendo conto della concreta situazione italiana?

Per quel che riguarda la prima domanda essa equivale, in un certo senso, alla seguente: che cosa si intende con "integrazione"? Abbiamo escluso, sopra, l'utilizzo del paradigma multi-culturalista per la gestione della società multi-etnica. Qui occorre fare un certo sforzo ermeneutico e chiedersi se, tenendo conto della realtà dell'Islam italiano, sia possibile costruire un progetto di "integrazione costituzionale". Lo spazio pubblico italiano non è privo di simboli, storia, valori, identità – tutte cose da interpretare in maniera dinamica, senza rigidità identitarie, ovviamente, ma che non possono essere ignorate. Questo elemento andrebbe tenuto presente anche nelle iniziative volte a contrastare la deradicalizzazione (v. AC 3558-A, XVII, "Misure per la prevenzione della radicalizzazione e dell'estremismo violento di matrice jihadista"): non basta educare i giovani alla comprensione e al dialogo interculturale; occorre insegnare loro anche a conoscere l'ordinamento italiano, le tradizioni storiche, culturali e religiose del Paese, ovviamente in una prospettiva dinamica e liberale, non rigidamente e ottusamente identitaria. Trovo che l'educazione alla "neutralità" dello spazio pubblico sia tecnicamente impossibile, specie per quel che riguarda l'età della scuola primaria (del resto, ciò mi pare implicitamente riconosciuto dallo stesso Legislatore e da chi deve attuarne le disposizioni, come si vede ad esempio nel paragrafo "Cittadinanza e Costituzione" delle "Indicazioni nazionali per il curricolo della Scuola dell'Infanzia e del primo ciclo d'istruzione" del M.I.U.R. 2012). Occorre proporre contenuti positivi. Il rafforzamento delle radici nazionali e della memoria storica può essere un antidoto contro la radicalizzazione e, paradossalmente, può favorire l'integrazione nella società italiana.

Per quel che riguarda i mezzi, la domanda è: con chi avviare e come impostare la stipula di intese ex. Art. 8 Cost.? A mio avviso, qui bisogna tenere conto di due dati, uno relativo all'Islam in generale, l'altro relativo all'Islam italiano.

Il primo dato riguarda l'inesistenza di una dimensione gerarchica chiaramente individuabile nel mondo islamico, come sopra si diceva.

A ciò si aggiunga – e siamo qui al secondo dato – il fatto che, come si diceva, l'Islam italiano è ancora prevalentemente un Islam di prima generazione e conserva, come accennato, un legame, anche affettivo e socio-familiare con la patria di origine. In questa stessa patria, come detto, vige quasi sempre una solida tradizione di statualizzazione dell'Islam, ovvero di incardinamento della comunità musulmana dentro le strutture pubbliche, con il conseguente controllo da parte dello Stato, con modalità e in gradi che possono variare da Paese a Paese, sulla formazione delle guide spirituali e su alcuni aspetti della vita comunitaria (ad esempio, l'organizzazione delle madrasse, le scuole islamiche).

Il fenomeno degli imam-fai-da-te è decisamente raro nei Paesi dell'Islam sunnita mediterraneo. Non essendovi nell'Islam una dimensione gerarchico-organizzativa simile a quella presente in altre religioni, in primis in quella cattolica, s'è reso necessario, nei Paesi dell'Islam sunnita, statalizzare la comunità islamica, costruendole intorno un'impalcatura di tipo amministrativo, che ne ha reso la vita interna congruente con quella dello spazio pubblico nazionale. Contro questa impalcatura è in corso da decenni una lotta senza tregua del fondamentalismo islamico, che rivendica la universalità spazio-temporale della *Umma* contro la dimensione stato-nazionale. Tale battaglia si va rinvigorendo negli ultimi anni, alimentando anche l'estremismo tra le giovani generazioni di musulmani presenti in Occidente. Ma i musulmani presenti in Italia sono ancora in gran parte ancorati al modello dell'Islam statualizzato. È difficile comprendere, dunque, perché in Italia si stia percorrendo la via del dialogo con la comunità islamica senza tenere conto di questo dato, che indurrebbe a un dialogo di natura inter-statale, e si stia invece assecondando le associazioni a vocazione pan-islamica, che spesso sono in rapporto conflittuale con i governi di provenienza dei Paesi di gran parte dei musulmani italiani.

Perché non pensare alla possibilità di intraprendere la via delle Intese – senza buttare via quello che si è fatto – anche sulla base di un lavoro politico preparatorio incardinato sui rapporti tra la Repubblica e i principali Paesi di provenienza dei musulmani presenti in Italia? Attenzione, non stiamo proponendo qui una sorta di "Islam degli Stati", strutturato in maniera rigida, per appartenenze. Il paradigma dell'"Islam degli stati" non sarebbe il punto di arrivo, ma, semmai, il punto di partenza, per la costruzione dell'Islam italiano.

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

4.2 In un certo senso, in base alla prospettiva sopra delineata, sarebbe la stessa Repubblica a guidare la formazione della comunità islamica italiana e a costruire, in un certo senso, il soggetto dell'Intesa ex art. 8 Cost. Faccio un esempio. In Marocco (Paese da cui proviene gran parte dei musulmani presenti in Italia), il Re è anche al vertice dell'autorità religiosa, in quanto capo dei credenti. L'Islam, dunque, è fortemente statualizzato. Esistono in quel Paese alcune importanti scuole di formazione degli imam, controllate dal Governo. Potrebbe essere, dunque, possibile, concordare con il Governo marocchino, l'arrivo in Italia di imam accreditati, che aiutino il governo italiano a contrastare il fenomeno degli imam-fai da te, in particolare per quel che riguarda l'immigrazione marocchina. Grazie a questi imam, sarebbe possibile incentivare la

realizzazione di corsi (sotto di forma di master, di primo o secondo livello di formazione per aspiranti guide religiose (ci sono già interessanti esperienze sperimentali in tal senso, in Italia: si tratterebbe di generalizzarle e istituzionalizzarle, Paese per Paese), dove uno spazio molto ampio verrebbe riservato all'insegnamento del diritto italiano ed europeo, ma con una differenza di non poco conto: la parte religiosa verrebbe curata direttamente da esperti accreditati nei Paesi di provenienza dei musulmani e il titolo rilasciato, per questo, sarebbe qualcosa di più di un mero attestato di partecipazione.

Ripeto: questa fase potrebbe essere gestita solo in chiave politica, non potrebbe irrigidirsi in uno schema giuridico, pur facendo leva su strumenti giuridici (ad esempio, l'art. 5 comma 2 della l. 40/1998, in combinazione con il decreto del MAE 12 luglio 2000). In questo solco, si potrebbe favorire la strutturazione di una Comunità con la quale sarebbe possibile stipulare un'Intesa. Qualcosa del genere potrebbe essere fatta – per citare un altro esempio – con l'Egitto, anche se con modalità diverse, visto che al Cairo c'è l'Università di al-Azhar, che ha un rapporto dialettico con il potere politico.

4.3. È chiaro che una tale gestione dei rapporti con l'Islam d'Italia dovrebbe inserirsi in una politica integrata di rapporti euro-mediterranei, polarizzata sulla gestione dei flussi migratori, per un verso, e sulle iniziative a favore dello sviluppo dell'economia e delle istituzioni democratiche, per l'altro. Non è questa la sede per approfondire la questione. La rilevanza di quest'ultima, tuttavia, ai fini della trattazione del problema oggetto di questa mia riflessione, impone, in ogni caso, di fare due brevi osservazioni, concernenti, rispettivamente, le politiche migratorie e le attività di sostegno ai Paesi origine dei flussi. Per quel che riguarda il primo punto, il Parlamento della XVII Legislatura ha registrato in più occasioni l'assenza di una politica coordinata e di largo respiro sul fronte della gestione del fenomeno migratorio. In sostanza s'è assistito a un sostanziale arretramento del ruolo dello Stato, sia in senso verticale, a favore (e a discapito) degli altri enti territoriali (a cominciare dai Comuni), sia in senso orizzontale, a favore dei privati e delle ONG e, per quel che riguarda la gestione dell'emergenza in mare, a discapito della stessa sovranità e degli interessi nazionali (per tutto ciò è sufficiente consultare le audizioni svoltesi presso la Commissione migranti della Camera nel corso del 2017, nonché le relazioni della medesima Commissione, sia di maggioranza di minoranza, in www.camera.it). Per quel che riguarda il secondo punto, l'idea, risalente agli anni Ottanta, di un piano Marshall per l'Africa sembra finalmente concretarsi in Europa, nel primo semestre del 2017, anche se l'Italia non sembra destinata a svolgere un ruolo di leadership su questo fronte (i 200 milioni di Euro del Fondo Africa 2017 saranno in gran parte assorbiti dalle spese per il necessario rafforzamento delle frontiere e dei dispositivi securitari nell'area mediterranea), mentre la Germania continua con il "suo" piano Marshall per l'Africa, lanciando un programma denominato *Afrika und Europa - Neue Partnerschaft für Entwicklung, Frieden und Zukunft* (v. su www.bmz.de), dove si prevedono stanziamenti di diversi miliardi di euro.

5. In conclusione, ritengo che la costruzione dell'Islam italiano passi anche per la costruzione di un rapporto stretto tra l'Italia e i Paesi della sponda sud – rapporto nel quale, a detta di molti, sono in gioco sia l'identità costituzionale sia il ruolo geopolitico dell'Italia nel Mediterraneo («la mer politique de nos jours », Tocqueville).

**Professore di Diritto pubblico comparato – Università degli Studi Internazionali (UNINT), Roma.