

**PROBLEMI PRATICI DELLA LIBERTÀ RELIGIOSA
DEI MUSULMANI IN ITALIA, SPAGNA E REGNO UNITO***

Paolo Ronchi
Balliol College, Oxford

Abstract: Today in Italy, Spain and the United Kingdom freedom of religion is protected and guaranteed as a fundamental right. However, it appears that Muslims suffer discrimination in many practical aspects of their lives. The aim of this paper is to examine in a comparative and critical way some practical problems concerning them: the dilemma about Muslims' representative bodies toward the State, the public exercise of religion, especially related to the need for places of worship, and religious education in State schools.

Keywords: Religious freedom, muslims, Italy, Spain, United Kingdom.

Resumen: Hoy en día en Italia, España y Reino Unido la libertad religiosa se protege y se garantiza como derecho fundamental. Sin embargo, parece que los musulmanes sufran discriminaciones en muchos aspectos prácticos de sus vidas. En este trabajo, el objetivo es analizar de forma comparada y crítica algunos problemas prácticos relativos a ellos: el dilema acerca de los órganos representativos de los musulmanes hacia el Estado, el ejercicio público de la religión, especialmente en relación con la necesidad de obtener lugares de culto y la educación religiosa en las escuelas públicas.

Palabras clave: Libertad religiosa, musulmanes, Italia, España, Reino Unido.

SUMARIO: 1. Introduzione. – 2. Cenni al quadro normativo della libertà religiosa. – 3. La rappresentanza degli interessi religiosi nei confronti dei pubblici poteri. – 3.1. L'esperienza spagnola. – 3.2 La struttura della *Comisión Islámica de España* ed i relativi limiti. – 3.3. La peculiarità del caso britannico. – 3.4. L'associazionismo islamico in Italia. – 3.4.1. La Consulta per l'Islam

* Un ringraziamento particolare va ai Professori Augusto Antonio Barbera (Università di Bologna, Facoltà di Giurisprudenza), Miguel Rodríguez Blanco (Universidad de Alcalá, Facultad de Derecho) e Norman Doe (Cardiff University, Centre for Law and Religion, Cardiff Law School) per i loro preziosi consigli e suggerimenti e l'encomiabile pazienza nell'ascoltare i dubbi e perplessità dell'autore. Tutti gli errori sono e rimangono dell'autore.

italiano. – 4. L'esercizio pubblico del culto e la problematica della costruzione dei luoghi di culto. – 4.1 La soluzione spagnola. – 4.2 La situazione inglese. – 4.3 L'approccio italiano. – 5. L'istruzione religiosa. – 5.1 L'istruzione religiosa islamica in Spagna secondo l'accordo del 1992. – 5.2 L'istruzione religiosa islamica nel Regno Unito ed il sistema delle *Agreed Syllabus Conference*. – 5.3 L'istruzione religiosa islamica in Italia: un possibile aiuto dalla normativa precostituzionale? – 6. Riflessioni finali.

1. INTRODUZIONE

Negli ultimi decenni il numero dei fedeli dell'Islam è aumentato sempre di più, diventando la seconda religione per numero di aderenti in Europa¹. Sempre più immigrati da paesi a maggioranza musulmana hanno raggiunto il "Vecchio continente" in cerca di nuove possibilità lavorative, qui si sono stabiliti e hanno creato nuclei familiari stabili. Ai musulmani di "prima generazione" si sono aggiunti quelli di "seconda generazione", ovvero persone nate nel paese in cui i loro genitori sono immigrati e dove i primi hanno passato tutta o comunque la maggior parte della loro vita.

La storia della presenza musulmana nei paesi europei ed il suo conseguente radicamento sul territorio rappresentano variabili peculiari per ciascuno Stato, con a volte alcune soluzioni normative specifiche. In paesi come il Regno Unito la presenza islamica è particolarmente radicata: se i primissimi arrivi risalgono fino al Medioevo², quelli più consistenti si incontrano nel diciottesimo secolo³, proprio a causa della rilevante storia coloniale del paese. Di conseguenza, questo Stato ha già affrontato, e parzialmente risolto, alcune problematiche relative ai musulmani e alla loro libertà religiosa, fungendo o potendo fungere da paese "pilota" a cui poter fare, eventualmente, riferimento. In Spagna, l'immigrazione islamica risulta essere una costante fin dagli anni settanta, proveniente soprattutto dal Marocco⁴ anche e soprattutto l'esistenza dello spesso dimenticato confine tra i due paesi: le città autonome di Ceuta e di Melilla. Tutto ciò senza dimenticare la storica presenza musulmana in *al-Andalus*, quella parte di penisola iberica che dal 711 al 1492 fu sotto il dominio arabo⁵. Infine, la Spagna è uno dei pochi paesi in Europa ad essere

¹ HUNTER, Shireen T. (ed.), *Islam, Europe's Second Religion. The new social, cultural, and political landscape*, Praeger, Westport (Conn.)-London, 2002.

² BADAWI, Zaki, *Islam in Britain*, London, Ta-Ha Publishers Ltd, 1981, p. 7.

³ FRYER, Peter, *Staying Power: The History of Black People in Britain: Black People in Britain Since 1504*, Pluto Press, London, 1984, p. 27.

⁴ NIELSEN, Jørgen, *Muslim in Western Europe*, terza edizione, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2004, p. 98.

⁵ Cfr. MONTGOMERY, Watt, CACHIA, Pierre, *A History of Islamic Spain*, Edinburgh Univer-

riuscito ad implementare, seppur con importanti carenze, un accordo con i rappresentanti statali della confessione islamica. La presenza islamica sul suolo italiano non è un fatto nuovo, tant'è che, pur non avendo avuto un'influenza così marcata come nel sud della Spagna, va ricordata la conquista di buona parte del sud Italia da parte dei musulmani, ed in special modo la Sicilia, dove tutt'ora esiste a Mazara del Vallo, proprio per i legami storici consolidati, una moschea gestita e finanziata direttamente dalla Tunisia⁶. Inoltre, già la Carta fondamentale dell'Impero del 1936 assicurava ai musulmani nei territori dell'Africa orientale il ripristino dei loro luoghi di culto⁷. Infine, da paese dal quale si emigrava l'Italia si è trasformata, verso la fine degli anni settanta, in un paese di immigrazione, in particolar modo dal Marocco ma anche dalle ex-colonie fasciste, Somalia, Eritrea ed Etiopia tutte, meno quest'ultima, a stragrande maggioranza musulmana⁸.

Ancora, in questi tre Stati la confessione islamica ben può considerarsi una confessione di minoranza. Infatti, un'altra particolarità che li accomuna è l'esistenza di una confessione di (fortissima) maggioranza, la quale gode di molti privilegi rispetto alle altre confessioni grazie, per esempio, al Concordato del 1929, così come modificato dagli accordi di Villa Madama, in Italia; ai quattro accordi di natura concordataria del 1979 del Regno di Spagna con la Santa Sede; alla posizione di Chiesa di Stato della *Church of England* (anglicana)⁹, parte integrante dell'ordinamento giuridico inglese.

sity Press, Edinburgh, 1996, passim; si veda inoltre CARDINI, Franco, *Europe and Islam*, Blackwell, Oxford-Malden (Mass.), 2001, passim e spec. pp. 1-17.

⁶ Ancora, la toponomastica siciliana risente tutt'oggi di quel periodo: per esempio Marsala, in arabo marsa *Alf* o *Allah*, ovvero, rispettivamente il porto di *Alf* (o di *Allah*), Alcantara, in arabo *al-qantara*, o Sciacca, corrispondente ad *as-saqqa*. Si veda *amplius* AHMAD, Aziz, *A history of Islamic Sicily*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 1975, *passim*.

⁷ Regio decreto-legge n. 1019 del 1° giugno 1936, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* n. 136, del 13 giugno 1936. In particolare, l'art. 31 garantiva che «[n]ell'Africa Orientale Italiana è garantito l'assoluto rispetto delle religioni [...]. Ai musulmani è data *piena facoltà* in tutto il territorio dell'Africa Orientale Italiana di *ripristinare i loro luoghi di culto*, le loro antiche istituzioni pie e le loro scuole religiose. Le controversie fra sudditi musulmani, saranno giudicate dai Cadi secondo la legge islamica e le consuetudini locali delle popolazioni musulmane [...].», corsivo mio. Sul punto cfr. JANNACONE, Costantino, *Corso di diritto ecclesiastico coloniale italiano: parte generale*, Giuffrè, Milano, 1938 e Id., "Situazione e punti di sviluppo del diritto ecclesiastico in AOI", *Atti del terzo Congresso di studi coloniali: Firenze-Roma, 12-17 aprile 1937*, vol. III, Sansoni, Firenze, 1937, pp. 90-107.

⁸ NIELSEN, Jørgen, *Muslim in Western Europe*, cit., p. 94.

⁹ Nonostante nel titolo si faccia riferimento in generale e per fini esemplificativi al Regno Unito, le successive considerazioni faranno riferimento solo ad Inghilterra e Galles, dove viene applicato il diritto inglese, avendo Scozia e Irlanda del Nord sistemi giuridici totalmente differenti. Per quanto riguarda la *Church of England*, essa è considerato Chiesa di Stato (*established Church*) solo in Inghilterra; mentre in Galles ed in Scozia, rispettivamente, la anglicana *Church in Wales* e la presbiteriana *Church of Scotland*, sono entrambe *disestablished*; cfr.

Nel presente lavoro si vogliono affrontare alcune problematiche relative all'effettiva garanzia della libertà religiosa dei musulmani, in Italia, Spagna e Regno Unito. L'idea di fondo, il filo conduttore che sottende il presente scritto viene da un dato di fatto: pare infatti che in certi Stati, in maniera più o meno marcata, la libertà religiosa dei musulmani non sia garantita in maniera adeguata. Nello scritto si vorrà dimostrare come la "loro" libertà religiosa soffra di molteplici violazioni, più che *de iure, de facto*, ai margini sia degli stessi testi costituzionali sia delle stesse normative legislative, o restrizioni difficilmente giustificabili sotto il profilo della ragionevolezza. L'utilizzo della comparazione di tre paesi europei sarà poi utile nelle conclusioni per poter abbozzare proposte migliorative sul piano della legislazione interna. Per fare ciò si vuole prescindere «da tutti i problemi teorici intorno alla libertà [religiosa], quelli che potrebbero ben dirsi i grandi problemi, che interessano particolarmente la filosofia»¹⁰. Non si vuole svolgere un'analisi astratta della normativa e della regolazione costituzionale e legale della libertà religiosa, sebbene un rapido accenno si renda comunque necessario.

L'articolo è così strutturato: dopo un breve cenno al quadro normativo-legale della libertà religiosa nei tre ordinamenti e la sua dimensione comunitaria ed internazionale (2), si esporrà, in secondo luogo, il problema della rappresentanza delle confessioni religiose nei confronti dei poteri pubblici (3), si toccheranno poi alcuni problemi concreti: l'esercizio pubblico del culto, con specifico riferimento alla possibilità di fruire e costruire luoghi di culto (4) e alla possibilità di avvalersi dell'insegnamento dell'istruzione religiosa islamica all'interno delle scuole pubbliche (5). Chiuderanno lo scritto alcune riflessioni finali (6).

2. CENNI AL QUADRO NORMATIVO DELLA LIBERTÀ RELIGIOSA

I modelli di relazione tra Stato e confessioni religiose sono diversi nei tre paesi; nonostante ciò si possono individuare tre principi ricorrenti in questi ordinamenti e, più in generale, in tutti gli ordinamenti europei¹¹:

- 1) la tutela dei diritti individuali di libertà religiosa;

sul punto GARCÍA OLIVA, Javier, *El Reino Unido. Estado de Naciones, una pluralidad de Iglesias*, Editorial Comares, Granada, 2004.

¹⁰ JEMOLO, Arturo Carlo, *I problemi pratici della libertà*, seconda edizione, Giuffrè, Milano, 1972, p. 3, corsivo mio.

¹¹ FERRARI, Silvio, "Lo statuto giuridico dell'Islam in Europa occidentale", *Islam ed Europa. I simboli religiosi nei diritti del Vecchio continente*, FERRARI, Silvio (a cura di), Carocci, Roma, 2006, pp. 20-61; cfr. inoltre FERRARI, Alessandro "L'Islam in Italia: questioni giuridiche e prospettive", *L'immigrazione islamica tra diversità religiosa e integrazione sociale*, CROCIATA, Mariano (ed.), Edizioni Lussografica, Caltanissetta, 2006, pp. 35-70.

2) l'incompetenza dello Stato in materia religiosa e l'autonomia delle confessioni religiose¹²;

3) la collaborazione tra lo Stato e le confessioni religiose.

In Italia l'articolo 19 della Costituzione garantisce a tutti, non solo ai cittadini, la libera professione della fede in forma associata o individuale, di farne propaganda, e di esercitarne, sia in forma pubblica sia in forma privata, il culto¹³. L'articolo in questione prevede poi solo un limite, e riferito soltanto ai riti e non ai principi: il buon costume, da intendersi non in un'accezione civilistica, i cosiddetti *boni mores*, quanto piuttosto al suo significato penalistico, relativamente «all'atteggiamento del cittadino comune, mediato dalla sensibilità del giudice, nei confronti del sentimento del pudore»¹⁴. Si badi però come questo articolo non debba, né possa, essere considerato *solo* come diritto soggettivo *ex se*, secondo la classica definizione ruffiniana¹⁵. Se così si facesse, la semplice lettura dello stesso basterebbe per rispondere affermativamente alla domanda se ai musulmani è garantita la libertà religiosa. Conseguentemente, è necessario considerare la libertà religiosa di una determinata confessione come istituzione¹⁶, ovvero un diritto soggettivo inserito all'interno di un ben più ampio e coerente sistema istituzionale, tenendo conto di altre condizioni che possono influenzarla come, per esempio, il regime civile, amministrativo, tributario, il pubblico sostegno del culto¹⁷ e così via. Solo in questo modo si può effettivamente, e giuridicamente, rispondere alla domanda relativa al godimento o meno di questo diritto fondamentale e proprio per questo si farà riferimento a "problemi pratici". L'articolo 3 della Costituzione sancisce l'eguaglianza di fronte alla legge di tutti i cittadini senza

¹² Principio che in Inghilterra si applica a tutte le confessioni religiose, fatta salva la posizione peculiare della Chiesa anglicana.

¹³ La dottrina sul punto è, a dir poco, sterminata. Per semplicità si rinvia a TEDESCHI, Mario (a cura di), *La libertà religiosa*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2002, FINOCCHIARO, Francesco, *Diritto ecclesiastico*, decima edizione, Zanichelli, Bologna, 2009, pp. 145-238 e GUAZZAROTTI, Andrea, "Commento all'articolo 19", *Commentario breve alla Costituzione*, BARTOLE, Sergio, BIN, Roberto (a cura di), seconda edizione, Cedam, Padova, 2008, pp. 148 - 155 e alla ricca bibliografia richiamata.

¹⁴ RIMOLI, Francesco, "I diritti fondamentali in materia religiosa", *I diritti costituzionali*, III, NANIA Roberto, RIDOLA, Paolo (a cura di), seconda edizione, Giappichelli, Torino, 2006, p. 878.

¹⁵ RUFFINI, Francesco, *Corso di diritto ecclesiastico italiano: la libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, Fratelli Bocca, Torino, 1924, *passim*.

¹⁶ In generale su questo punto BARBERA, Augusto, "Commento all'articolo 2", *Commentario della Costituzione*. Art. 1-12: Principi fondamentali, BRANCA, Giuseppe (a cura di), Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, pp. 74-75.

¹⁷ Un esempio relativo a questo aspetto è il cosiddetto "otto per mille" a cui i musulmani non possono accedere. Cfr., da ultimo, VECCHI, Gian Guido, "L'otto per mille si allarga. Restano fuori i musulmani", *Corriere della sera*, 27 agosto 2010, p. 23.

distinzioni, tra le altre cose, di religione. Infine, la Corte costituzionale ha affermato l'esistenza di un principio (supremo) di laicità cosiddetta positiva, la quale «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»¹⁸.

In Spagna, l'articolo 16, comma 1, della Costituzione garantisce ai singoli e alle comunità la libertà ideologica, religiosa e di culto senza altre limitazioni nel suo esercizio che quelle necessarie per il mantenimento dell'ordine pubblico garantito dalla legge. Il comma 3, invece, sancisce sia che nessuna confessione religiosa potrà avere carattere statale sia che i poteri pubblici terranno conto delle credenze religiose della società spagnola e dovranno, altresì, mantenere relazioni di cooperazione con la Chiesa cattolica e con le altre confessioni. L'articolo 14 della Costituzione sancisce anche nell'ordinamento spagnolo l'eguaglianza degli spagnoli senza distinzione, tra le altre cose, di religione. Infine, l'articolo 27 stabilisce che i pubblici poteri dovranno garantire ai genitori il diritto di far avere ai propri figli una formazione morale e religiosa, in conformità con le loro convinzioni.

Nel Regno Unito, prima dell'entrata in vigore dell'*Human Rights Act 1998* (HRA)¹⁹, la tradizionale dottrina delle *civil liberties* era dominata dalla "concezione negativa" dei diritti dei singoli: ogni cittadino era libero di fare come preferiva, a meno che ciò non fosse proibito dalla legge²⁰. Inoltre, a livello generale, le corti avevano già da tempo espresso la sussistenza del principio di uguaglianza e libertà religiosa²¹ come caratteristiche del sistema di *common law*. L'HRA ha incorporato nel diritto britannico alcuni articoli della Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo (CEDU), i cosiddetti *convention rights*, e tra questi si trovano la libertà di pensiero, coscienza e religione (articolo 9), la protezione da ogni discriminazione basata sulla religione (articolo 14)

¹⁸ Sentenza Corte costituzionale, 203/1989, punto 4 in diritto, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, pp. 898-899. corsivo mio.

¹⁹ Per un resoconto storico cfr. ZANDER, Michael, *A bill of rights?*, quarta edizione, Sweet and Maxwell, London, 1997, passim.

²⁰ «The "rule of law", lastly, may be used as a formula for expressing the fact that with us the law of the constitution, the rules which in foreign countries naturally form part of a constitutional code, are not the source but the consequence of the rights of individuals, as defined and enforced by the Courts; that, in short, the principles of private law have with us been by the action of the Courts and Parliament so extended as to determine the position of the Crown and of its servants; thus the constitution is the result of the ordinary law of the land», in DICEY, Albert Venn, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, sesta edizione, Macmillan, London, 1902, p. 199.

²¹ «As between different religions the law stands neutral», *Neville Estates Ltd v Madden* [1961] 3 All ER 769, at 781 e «[i]t is, I hope, unnecessary to say that the Court is perfectly impartial in matters of religion», *Re J.M. Carroll* [1931] 1 K.B. 317, at 336.

e il diritto dei genitori di educare i figli secondo le loro convinzioni religiose (articolo 2, primo protocollo). Facendo anche riferimento all'esistenza dell'insegnamento della religione all'interno della scuola e del *pubblico* finanziamento delle scuole di tendenza²², l'attitudine che pare riscontrarsi tende verso l'apertura, l'integrazione, e la collaborazione con le confessioni religiose.

Infine la libertà religiosa è protetta sia a livello internazionale, nella CEDU, ratificata ed incorporata da tutti e tre gli Stati e la cui giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo²³ possiede, più o meno intensamente, determinati effetti negli ordinamenti in questione, sia a livello comunitario nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, avente dopo Lisbona la stessa efficacia dei Trattati, dove si proclama la libertà di pensiero, coscienza e religione (articolo 10).

3. LA RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI RELIGIOSI NEI CONFRONTI DEL PUBBLICI POTERI

Uno dei passi fondamentali verso lo sviluppo di una comunità islamica nazionale risulta essere quello della creazione di organizzazioni rappresentative²⁴ degli interessi degli appartenenti alla fede musulmana. Lo Stato ed i poteri pubblici devono poter essere in grado di "relazionarsi" con uno o più interlocutori che rappresentino e portino alla luce le esigenze, in primo luogo *culturali*, dei membri, *a fortiori* quando, come nel caso in oggetto, la grande maggioranza dei musulmani non è cittadina del paese in cui risiede, né, comunque, possiede la cittadinanza di uno degli Stati dell'Unione europea²⁵. Una delle difficoltà principali in relazione alla confessione musulmana, senza

²² Sul punto si veda, almeno parzialmente, GATES, Brian, "L'Islam nel sistema scolastico inglese", *Islam in Europa/Islam in Italia tra diritto e società*, FERRARI, Alessandro (a cura di), Il Mulino, Bologna, 2008, pp. 199-215 e BRIONES MARTÍNEZ, Irene María, "Religión y religiones en el Reino Unido. Diez años desde la ley de derechos humanos a la supresión del delito de blasfemia", *Anuario de derecho eclesiástico del Estado*, 2009, p. 461.

²³ Per una rassegna cfr. AA.VV., *Law of the European Convention on Human Rights*, seconda edizione, Oxford University Press, Oxford, 2009, passim. Si tenga conto che l'art. 6, commi 2 e 3, del Trattato sull'Unione Europea stabilisce che l'Unione Europea aderisce alla CEDU e che i diritti garantiti nella Convenzione fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali.

²⁴ FERRARI, Silvio, "The Secularity of the State and the Shaping of Muslim Representative Organizations in Western Europe", *European Muslims and the Secular State*, CESARI, Jocelyn, MCLOUGHLIN, Sean (eds.), Ashgate, Aldershot, 2005, p. 11.

²⁵ CASUSCELLI, Giuseppe, "Le proposte d'intesa e l'ordinamento giuridico italiano. Emigrare per Allah/emigrare con Allah", *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche*, FERRARI, Silvio (a cura di), Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 91-105.

dubbio acuitasi dopo l'11 settembre 2001 e sentita in tutti i paesi europei²⁶, risulta essere quella della rappresentanza: chi rappresenta chi, all'interno dell'Islam?

Come già accennato in precedenza, un'altra caratteristica già esplicitata che accomuna sotto il "profilo religioso" i tre Stati oggetto d'indagine è quella della presenza di due confessioni di (fortissima) maggioranza, entrambe di radice cristiana: la Chiesa cattolica in Italia e Spagna e la Chiesa anglicana nel Regno Unito. Proprio per questa consuetudine ad avere rapporti con confessioni gerarchicamente strutturate, dove l'organo rappresentativo è ben chiaro e definito²⁷, il fatto di trovarsi a gestire i rapporti con una confessione che «è tradizionalmente priv[a] di gerarchia, per cui non esistono, stando alla dottrina musulmana, organi rappresentativi dell'intera comunità presente in un paese»²⁸ risulta sicuramente problematico e complicato. Se nel Regno Unito ed in Spagna si è giunti a determinate soluzioni, in Italia l'Islam «deve ancora trovare un posto stabile»²⁹. Qui, infatti, la libertà religiosa dei musulmani viene "declinata" in due modi poco compatibili con la sua intrinseca caratteristica di diritto fondamentale:

a. in primo luogo, secondo la vetusta «categoria della *reciprocità* dei diritti [...], che ha un'evidente radice internazional-privatistica»³⁰. Questa comporta che, non essendoci libertà religiosa nei paesi islamici né si possano aprire luoghi di culto diversi dalle moschee, i fedeli musulmani non possano godere di questo diritto fondamentale né possano legittimamente organizzarsi per la costruzione o apertura di un luogo di culto;

b. in secondo luogo, il diritto fondamentale, ma solo quello dei musulmani, viene considerato alla stregua di un «problema di ordine pubblico e ad ess[o] va riservata [...] tanta libertà religiosa quanta è compatibile con le esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza»³¹, una sicurezza (quasi) tota-

²⁶ FERRARI, Silvio, "The Secularity of the State", cit., passim.

²⁷ Rispettivamente, la Conferenza episcopale italiana (CEI), la *Conferencia episcopal española* (CEE), e il Sinodo Generale della *Church of England*. Sulla struttura interna delle due chiese cfr, rispettivamente, CAPUTO, Giuseppe, *Introduzione allo studio del diritto canonico moderno. Lo jus publicum ecclesiasticum*, seconda edizione, Cedam, Padova, 1987 e HILL, Mark, *Ecclesiastical Law*, terza edizione, Oxford University Press, Oxford, 2007.

²⁸ PIN, Andrea, "La Corte di Strasburgo e le divisioni interne della comunità islamica", *Quaderni costituzionali*, 2005, p. 438. Si veda anche FERRARI, Silvio, "The Secularity of the State", cit., pp. 13-14.

²⁹ FERRARI, Silvio, "The legal dimension", *Muslim in the enlarged Europe. Religion and Society*, MARÉCHAL, Brigitte, ALLIEVI, Stefano, DASSETTO, Felice, NIELSEN, Jørgen (eds.), Brill, Leiden-Boston, 2003, p. 219.

³⁰ FERRARI, Silvio, "Introduzione", *L'Islam in Europa. Lo statuto giuridico delle comunità musulmane*, FERRARI, Silvio (a cura di), Il Mulino, Bologna, 1996, p. 10, corsivo mio.

³¹ COLAIANNI, Nicola, "Musulmani italiani e Costituzione: il caso della Consulta islamica",

lizzante che, giocoforza, comprime estremamente il contenuto della libertà stessa.

3.1. L'ESPERIENZA SPAGNOLA

I primordi di un Islam spagnolo vengono generalmente fatti risalire alla fine degli anni quaranta, quando Francisco Franco concesse la nazionalità spagnola a studenti per lo più iscritti alle facoltà di medicina spagnole³² e cittadini di paesi islamici con i quali il caudillo intratteneva rapporti cordiali³³ in modo da “scardinare” la situazione di isolamento internazionale in cui la Spagna si trovava. Nonostante questi precoci avvii, l'Islam spagnolo continua ad essere essenzialmente composto per lo più da immigrati, soprattutto di origine marocchina³⁴.

Le prime formazioni di comunità islamiche, tra l'altro particolarmente “atomizzate” sul territorio e di consistenza numerica limitata, si crearono solo dopo l'approvazione da parte del regime franchista della legge sulla libertà religiosa del 1967³⁵: questa ammetteva che «le confessioni non cattoliche si costituissero in associazioni confessionali, passando la competenza sulle stesse al Ministero di Giustizia, sempre con una certa collaborazione del Ministero dell'Interno»³⁶.

L'attitudine statale nei confronti delle confessioni diverse dalla cattolica cambiò radicalmente con l'entrata in vigore della Costituzione, della nuova *ley orgánica de libertad religiosa* (LORL) nel 1980, del nuovo *Registro de enti-*

Quaderni di diritto e politica ecclesiastica, 2006, p. 257.

³² MANTECÓN SANCHO, Joaquín, “Islam in Spain”, *The legal treatment of islamic minorities in Europe*, ALUFFI BECK-PECCOZ, Roberta, ZINCONI, Giovanna (eds.), Peeters, Leuven-Paris-Dudley (Mass.), 2004, p. 213.

³³ PLANET CONTRERAS, Ana, “Islam e inmigración: elementos para un análisis y propuestas de gestión”, *Islam e inmigración*, PLANET CONTRERAS, Ana, MORERAS, Jordi, Cepec, Madrid, 2008, p. 40.

³⁴ CIÁURRIZ, María José, “La situación jurídica de las comunidades islámicas en España”, *Los musulmanes en España. Libertad religiosa e identidad cultural*, MOTILLA, Agustín (ed.), Editorial Trotta, Madrid, 2004, p. 30. Occorre puntualizzare come durante la guerra civile spagnola, un numero considerevole delle truppe franchiste fossero formate anche da marocchini di fede islamica. In segno di ringraziamento per i loro servizi, il dittatore spagnolo fece erigere a Cordoba un centro di preghiera musulmana, il *Morabito de los Jardines de Colón*, cfr. GIORDANO, Gennaro Luca, *Il regime giuridico dei luoghi di culto islamici nell'esperienza spagnola, Europa e Islam. Ridiscutere i fondamenti della disciplina delle libertà religiose*, TOZZI, Valerio, MACRÌ, Gianfranco (a cura di), Rubbettino, Soveria Mannelli, 2009, p. 204.

³⁵ Cfr. *amplius* BLANCO FERNÁNDEZ, María, *La primera ley española de libertad religiosa*, Eunsa, Pamplona, 1999, *passim*.

³⁶ GONZÁLEZ DEL VALLE, José María, *Derecho eclesiástico español*, RODRÍGUEZ BLANCO, Miguel (actualizada por), sesta edizione, Thomson-Civitas, Madrid, 2005, p. 188.

dades religiosas (RER) nel 1981³⁷ e, soprattutto, dell'accordo con i musulmani del 1992. È infatti a partire proprio da questo periodo che molte comunità di fedeli musulmani decidono di iscriversi al RER³⁸.

Nel sistema di relazioni Stato-confessioni religiose spagnolo, affinché una confessione religiosa possa chiedere la stipula di un accordo con lo Stato sono necessari, *ex* articolo 7.1 LORL, due requisiti: il *notorio arraigo* (radicamento notorio) della confessione religiosa e l'iscrizione nel RER. Se il primo venne concesso nel luglio del 1989 da parte della *Comisión Asesora de libertad religiosa* (CALR), il secondo ebbe una gestazione un po' complicata. Le singole comunità registrate vennero esortate dalla *Dirección general de asuntos religiosos* (DGAR), l'organo "civile" deputato a condurre i negoziati per l'accordo, a costituire una federazione, un organo unitario, con il quale poter discutere e confrontarsi sul testo dell'accordo. Si arrivò successivamente alla costituzione della *Federación española de entes islámicos* (FEERI), con il quale le negoziazioni iniziarono in maniera formale nel gennaio 1991. Senonché, nell'aprile dello stesso anno, una delle Comunità facente parti della FEERI, la *Asociación Musulmana de España*, decise di promuovere la creazione di una nuova federazione, la *Unión de Comunidades Islámicas de España* (UCIDE), «mediante la trasformazione delle sue sezioni locali in comunità islamiche»³⁹. In un primo momento il DGAR iniziò due negoziazioni parallele, utilizzando come base i due testi proposti dalle federazioni⁴⁰, ma già dopo pochi mesi l'interlocutore "civile" impose «il proprio orientamento di negoziare un accordo unico con tutti i rappresentanti della religione musulmana»⁴¹ come *conditio sine qua non* per la firma dell'accordo stesso.

³⁷ Per una rassegna sull'iscrizione nel registro di comunità musulmane cfr. CATALÁ RUBIO, Santiago, "La inscripción de las comunidades musulmanas en el Registro de Entidades Religiosas", *El Islam en España. Historia, pensamiento, religión y derecho*, MARTÍ SÁNCHEZ, José María, CATALÁ RUBIO, Santiago (coords.), Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2001, pp. 125-134.

³⁸ Per i dati aggiornati al 2005, e con qualche riferimento al 2006 cfr. MANTECÓN SANCHO, Joaquín, "El status legal del Islam en España", *Derecho y religión*, 2006, p. 169.

³⁹ MANTECÓN SANCHO, Joaquín, "El acuerdo de cooperación con la comisión islámica de España", *El Islam en España. Historia, pensamiento, religión y derecho*, MARTÍ SÁNCHEZ, José María, CATALÁ RUBIO, Santiago (coords.), Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2001, p. 113.

⁴⁰ Per i testi dei due progetti, comunque non molto diversi, si veda FERNÁNDEZ CORONADO GONZÁLEZ, Ana, *Estado y confesiones religiosas: un nuevo modelo de relación (Los pactos con las confesiones: Leyes 24, 25 y 26 de 1992)*, Civitas, Madrid, 1995, pp. 231-245. La possibilità da parte di una confessione di proporre direttamente un testo ed utilizzare quello come punto di partenza fu ritenuta la scelta più idonea, in quanto lo scopo degli accordi era (*rectius*: avrebbe dovuto essere) quello di disciplinare, compatibilmente con l'ordinamento spagnolo, le specificità della confessioni, cfr. *ibidem*, pp. 40-41.

⁴¹ MOTILLA, Agustín, "L'accordo di cooperazione tra la Spagna e la Commissione islamica.

Nell'attesa della costituzione di un soggetto unitario, lo Stato proseguì i colloqui⁴² con le due federazioni su un progetto di accordo condiviso da entrambe le federazioni. Dopo aver la proposta finale ricevuto il parere positivo della CALR, sia la FEERI sia la UCIDE costituirono la *Comisión Islámica de España* (CIE) nel febbraio 1992 e fu questo il soggetto "religioso" che firmò l'accordo nell'aprile dello stesso anno, accordo che diventerà legge cinque mesi dopo, nel novembre 1992⁴³ (accordo CIE).

3.2. LA STRUTTURA DELLA COMISIÓN ISLÁMICA DE ESPAÑA ED I RELATIVI LIMITI

Analizzando il suo statuto⁴⁴, la CIE si rivela essere niente meno che una "federazione di federazioni"⁴⁵ con una personalità giuridica il cui fine è quello di rappresentare le entità religiose islamiche integrate nella FEERI e nella UCIDE, agli effetti della negoziazione, firma ed attuazione dell'accordo di cooperazione con lo Stato, insomma «una entità rappresentativa con una finalità strumentale quasi amministrativa»⁴⁶. Più in concreto, la CIE prevede due organi:

1) una Commissione permanente, composta da sei membri scelti in maniera *paritaria* dalle due federazioni. Nonostante ciò, lo statuto prevede anche la possibilità che per ogni dieci nuove comunità che entrino a far parte della CIE e non siano affiliate né alla FEERI né alla UCIDE, queste possano nominare altri tre membri della Commissione. Tra i suoi vari compiti, quelli più significativi risultano essere la nomina dei due Segretari generali, la modifica dello statuto della CIE e l'ammissione delle nuove comunità alla CIE.

Bilancio e prospettive", *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche*, FERRARI, Silvio (a cura di), Il Mulino, Bologna, 2000, p. 250. Joaquín Mantecón Sancho afferma che «[s]i capisce che l'Amministrazione, davanti alla circostanza di trovarsi davanti a due federazioni che pretendevano rappresentare ai musulmani in Spagna, aveva bisogno di una soluzione che salvasse la unità rispettando allo stesso tempo la volontà di differenza di entrambe, mediante la creazione della CIE, come ente integrante dei fedeli musulmani e parte negoziante e firmante di un accordo di cooperazione» cfr. Id., *Los acuerdos del Estado con la confesiones acatólicas*, Universidad de Jaén, Jaén, 1995, pp. 23-24.

⁴² Circa il procedimento di negoziazione si veda amplius FERNÁNDEZ CORONADO GONZÁLEZ, Ana, *Estado y confesiones religiosas*, cit., e Id., "Los acuerdos con confesiones minoritarias desde una perspectiva histórica. "Iter" de las negociaciones", *Acuerdos del Estado español con confesiones religiosas minoritarias. Actas del VII Congreso Internacional de derecho eclesiástico del Estado Barcelona 1994*, REINA BERNÁLDES, Víctor, FÉLIX BALLESTA, María Angels (coords.), Madrid, Marcial Pons, 1996, pp. 131-154.

⁴³ Ley 26/1992, de 10 de noviembre, *por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España*, B.O.E. número 272 de 12/11/1992.

⁴⁴ Consultabile su MANTECÓN SANCHO, Joaquín, *Los acuerdos del Estado*, cit., pp. 143-144.

⁴⁵ JIMÉNEZ-AYBAR, Iván, *El Islam en España. Aspectos institucionales de su estatuto jurídico*, Navarra Gráfica Ediciones, Pamplona, 2004, p. 60.

⁴⁶ MANTECÓN SANCHO, Joaquín, "El acuerdo de cooperación", cit., p. 113.

Tutte le decisioni vanno poi prese per maggioranza assoluta dei membri, previo accordo sempre preso a maggioranza dei rappresentanti d'ogni federazione e, eventualmente, dei rappresentanti dei raggruppamenti di dieci comunità (art. 6.4 Statuto CIE);

2) una Segreteria generale, formata da due Segretari generali, rappresentanti legali della CIE, generalmente coincidenti con i Presidenti delle due Federazioni⁴⁷, e ai quali si può aggiungere un Segretario per ogni raggruppamento di dieci comunità non affiliate.

I limiti di questo modello sembrano essere ben visibili. Innanzitutto la CIE è un organo bicefalo artificiale di carattere meramente amministrativo, nel quale si «raggruppano due federazioni che, a loro volta, sono organi amministrativi nei quali si raggruppano comunità religiose»⁴⁸. L'organizzazione della CIE su base paritaria in ogni minimo dettaglio non è problematica *ex se*, mentre lo diventa quando tra le parti, ovvero le due federazioni, non c'è comunicazione, né dialogo, né comunanza di obiettivi, avendo le due comunità progetti distinti⁴⁹. Il “matrimonio forzato” tra due soggetti non comunicanti non ha fatto altro che mantenere latenti i dissidi tra i due, ma non in maniera costruttiva, ovvero in modo tale da appianarli e trovare una posizione comune, quanto piuttosto inasprendo i rapporti e bloccando, giocoforza, la CIE⁵⁰. E' ovvio che, data la caratteristica paritaria, la maggioranza assoluta necessaria per approvare qualsiasi atto si converte in un'unanimità che, visti i conflitti già presenti durante la negoziazione⁵¹, non è mai stata raggiunta. Significativo, infine, è il fatto che la CIE non possieda una sede unica, ma, anche in questo caso, due sedi, corrispondenti a quella della FEERI e a quella dell'UCIDE.

Tra i molti possibili, quattro sono gli esempi che qui si portano per evidenziare i problemi di questo modello. In primo luogo, la conformazione della CIE come entità aperta⁵², ammettendo dunque la possibilità di incorporare, all'interno della stessa, nuove comunità non affiliate né alla FEERI né all'UCIDE, è qualcosa che rimane (e rimarrà) “lettera morta”: godendo entrambe le federazioni di un potere di veto nella Commissione permanente,

⁴⁷ Per precisazioni sul punto cfr. CIÁURRIZ, María José, “La situación jurídica de las comunidades islámicas”, cit., p. 52, nota 79.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 42.

⁴⁹ MANTECÓN SANCHO, Joaquín, “El acuerdo de cooperación”, cit., p. 115. Della stessa opinione, e facendo risaltare le conseguenze, MUSSELLI, Luciano, “La diffusione dell'Islam in Europa e in Italia. La problematica giuridico-istituzionale”, *Iustitia*, 2002, 3, p. 456.

⁵⁰ MORERAS, Jordi, *Musulmanes en Barcelona. Espacios y dinámicas comunitarias*, Cidob, Barcelona, 1999, p. 149.

⁵¹ MOTILLA, Agustín, “L'accordo di cooperazione tra la Spagna”, cit., 250.

⁵² BONET NAVARRO, Jaime, VENTO TORRES, Margarita, “El Islamismo”, *Acuerdos del Estado español con los judíos, musulmanes y protestantes*, AA.VV., Publicaciones Universidad Pontificia, Salamanca, 1994, p. 91.

ben si può ritenere che le stesse non vorranno alterare la rispettiva quota paritaria di potere⁵³.

Il secondo esempio riguarda una delle competenze dei segretari generali della CIE: l'attestazione congiunta di certificati. Questa attività di certificazione è necessaria, per esempio, affinché una singola comunità possa accreditare «*a todos los efectos legales*» la qualifica di un determinato soggetto come ministro di culto⁵⁴. Ebbene, quest'attività così rilevante non è mai stata implementata: «non esiste [...] un ministro di culto che possa accreditare la sua condizione, secondo quanto stabilito dall'Accordo»⁵⁵.

Il terzo esempio riguarda la scelta dei professori di religione islamica della città autonoma di Melilla, dove la popolazione musulmana raggiunge un terzo della popolazione⁵⁶. La lista dei docenti proposta da una comunità facente parte della FEERI non era accettata dall'UCIDE, e viceversa⁵⁷.

L'ultimo caso dimostra il disinteresse nei confronti della struttura centrale da parte dell'UCIDE. Qualche tempo dopo la stipula degli accordi, la UCIDE prese l'iniziativa di negoziare in maniera autonoma ed in nome e per conto della stessa organizzazione un accordo con l'Amministrazione della Comunità autonoma di Madrid in cui stabiliva, come una delle tante finalità, il riconoscimento dell'UCIDE come riferimento *valido* per la Comunità di Madrid⁵⁸.

3.3. LA PECULIARITÀ DEL CASO BRITANNICO

Nel Regno Unito tutte le confessioni di minoranza possiedono lo status d'associazione di diritto *privato*⁵⁹, assumendo dunque un ruolo di formale irrile-

⁵³ Dello stesso parere Agustín Motilla quando afferma che «fino ad ora le due federazioni, probabilmente gelose del potere che detengono all'interno della [CIE] e temendo di restarvi in minoranza, non hanno autorizzato alcuna richiesta avanzata da altre comunità islamiche», in Id., «L'accordo di cooperazione tra la Spagna», cit., p. 251, corsivo mio. Nonostante la data di pubblicazione di questo saggio (2000), pare di potersi affermare che a quasi dieci anni di distanza nulla è cambiato.

⁵⁴ Art. 3.1 Accordo CIE.

⁵⁵ MANTECÓN SANCHO, Joaquín, «El acuerdo de cooperación», cit., p. 118, dello stesso avviso MOTILLA, Agustín, «L'accordo di cooperazione tra la Spagna», cit., p. 253.

⁵⁶ LÓPEZ GARCÍA, Bernabé, PLANET CONTRERAS, Ana, «Islam in Spain», *Islam, Europe's Second Religion. The new social, cultural, and political landscape*, HUNTER, Shireen T. (ed.), Praeger, Westport (Conn.)-London, 2002, p. 166.

⁵⁷ MORERAS, Jordi, *Musulmanes en Barcelona*, cit., pp. 150-151.

⁵⁸ Accordo pubblicato in *Boletín Oficial de la Comunidad autónoma de Madrid*, num. 104 del 4 maggio 1998.

⁵⁹ DOE, Norman, «The legal positions of religious minorities in the UK», *The legal status of religious minorities in the countries of the European Union. Proceedings of the European Consortium for Church and State Research*, AA.VV., Giuffrè, Milano, 1994, pp. 299-300. e HARTE, John D. C., «Les lieux de cultes: une perspective anglaise», *Les lieux de culte en*

vanza per lo Stato. Negli anni, gli appartenenti alla confessione musulmana hanno creato una struttura associativa, il *Muslim Council of Britain* (MCB), costituendo così una “nuova”⁶⁰ leadership mediante la quale relazionarsi con lo Stato centrale per le richieste considerate basilari, come, per esempio, la costruzione di luoghi di culto, l’istruzione religiosa e la somministrazione di cibo halal in luoghi come scuole, ospedali o carceri.

Occorre però iniziare dal secondo dopoguerra per osservare le prime aggregazioni stabili di aderenti all’Islam. Nel 1944 furono fondati a Londra dal *Mosque Commitee*, espressione di un Islam istituzionale, dell’«Islam degli Stati»⁶¹, il Centro culturale islamico, inaugurato tre anni dopo, ed il *Mosque Trust*. Lo scopo di quest’ultimo era quello di finanziare la costruzione di un centro di preghiera per soddisfare le esigenze della comunità musulmana londinese. La nuova moschea venne terminata nel 1977 in un terreno adiacente *Regent’s Park* e donato, trent’anni prima, dal Governo britannico⁶². Sebbene la moschea ed il Centro abbiano principalmente servito i bisogni di una comunità d’élite, poco rappresentativa, costituita da professionisti, lavoratori di ambasciate e consolati, e proprio per questo debbano essere sottolineate le loro peculiarità⁶³, le stesse «sono state spesso consultate in materie d’interesse per la comunità musulmana»⁶⁴.

Il primo tentativo di costituire un’organizzazione quanto più inclusiva e che potesse operare livello nazionale, evitando la dispersione locale, si ebbe solo nel 1970 quando 38 organizzazioni inglesi ed irlandesi fondarono a Londra la *Union of Muslim Organisations* (UMO)⁶⁵. Col tempo l’UMO continuò a fungere da polo di aggregazione per altre associazioni musulmane,

France et en Europe. Statuts, Pratiques, Fonctions, FLORES-LONJOU, Magalia, MESSNER, Francis (eds.), Peeters, Leuven-Paris-Dudley (Mass.), 2007, p. 143.

⁶⁰ MCLOUGHLIN, Sean, “The State, New Muslim leaderships and Islam as a resource for Public Engagement in Britain”, *European Muslims and the Secular State*, CESARI, Jocelyn, MCLOUGHLIN, Sean (eds.), Ashgate, Aldershot, 2005, p. 58.

⁶¹ GUOLO, Renzo, “La rappresentanza dell’Islam italiano e la questione delle intese”, *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche*, FERRARI, Silvio (a cura di), Il Mulino, Bologna, 2000, p. 72. L’autore conia l’espressione con riferimento alla Grande Moschea di Roma: mutatis mutandis il termine può essere utilizzata anche per questo caso.

⁶² Sul punto cfr. amplius NIELSEN, Jørgen, *Muslim in Western Europe*, cit., pp. 5-6.

⁶³ *Ibidem*, pp. 49-50.

⁶⁴ HUSSAIN, Dilwar, “The Holy Grail of Muslims in Western Europe. Representation and their relationship with the State”, *Modernizing Islam. Religion in the public sphere in Europe and the middle East*, ESPOSITO, John, BURGAT, Francois (eds.), Hurst & Company, London, 2003, p. 228. In maniera più ampia, con riferimento a più organizzazioni islamiche, cfr. MCLOUGHLIN, Sean, “The State, New Muslim leaderships”, p. 58.

⁶⁵ AHSAN, Manazir, “Islam and Muslims in Britain”, *Islam, Muslims and the Modern State. Case-studies of Muslims in thirteen Countries*, MUTALIB, Hussin, UL-ISLAM HASHMI, Taj (eds.), MacMillan, London, 1994, p. 346.

anche se i suoi limiti si vennero alla luce molto presto: essa cercava di negoziare a livello nazionale, mentre la maggior parte delle decisioni erano prese a livello locale. La sua azione si rivelava perciò inappropriata⁶⁶.

L'associazionismo islamico continuò a prosperare, tuttavia senza grandi risultati, almeno fino al cosiddetto caso Rushdie ed al suo romanzo "Versetti Satanici". Questo evento rappresenta una vera e propria «pietra miliare nella storia delle organizzazioni islamiche del Regno Unito»⁶⁷. La stragrande maggioranza delle organizzazioni sorte in questo periodo⁶⁸ aveva come obiettivi quelli di impedire la pubblicazione del libro di Rushdie, di estendere la legge sulla blasfemia anche alla confessione musulmana⁶⁹ e di focalizzare l'attenzione del pubblico su temi di politica internazionale come la guerra nell'ex-Jugoslavia o in Iraq.

Nonostante questi obiettivi particolarmente aspri, è proprio da questo associazionismo "turbolento" che nasce il MCB⁷⁰. Questa organizzazione "ombrello", ufficialmente lanciata nel novembre 1997, raggruppa un vasto numero d'organizzazioni, le quali, dalle 250⁷¹ iniziali, sono raddoppiate nell'arco di dieci anni⁷². Tra i vari obiettivi⁷³ del MCB, quelli più significativi sono:

- a) la promozione della cooperazione, del consenso e dell'unità circa gli affari musulmani (*Muslim affairs*) nel Regno Unito;
- b) un'opera di comprensione dell'Islam e dei musulmani nella società

⁶⁶ NIELSEN, Jørgen, *Muslim in Western Europe*, cit., p. 48, si veda inoltre Id., "Islam, musulmani e governo britannico locale e centrale: fluidità strutturale", *I musulmani nella società europea*, AA.VV., Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1994, p. 148.

⁶⁷ HUSSAIN, Dilwar, "The Holy Grail of Muslims in Western Europe", cit., p. 229.

⁶⁸ Per esempio il *Muslim Parliament* o l'*UK Action Committee on Islamic Affairs*, cfr. AHSAN, Manazir, *Islam and Muslims in Britain*, cit., pp. 350-351.

⁶⁹ Abolito nel 2008 dal *Criminal Justice and Immigration Act 2008*, il (non più) reato di blasfemia si applicava solo ad offese contro la Chiesa d'Inghilterra, cfr. *amplius* SANDBERG, Russell, DOE, Norman, "The strange death of blasphemy", *Modern Law Review*, 2008, 71(6), pp. 971-986. Si veda inoltre *R v. Chief Stipendiary Magistrate ex parte Choudhury* [1991] 1 QB 429 ove si dichiara l'impossibilità di estendere la fattispecie penale alla confessioni musulmana. Infine, data la loro eterogeneità etnica, i musulmani non beneficiavano né beneficiano tutt'ora della legislazione a protezione delle minoranze razziali, il *Race Relations Act 1976*, che invece si applica, per esempio, ad ebrei e sikh.

⁷⁰ Il primo segretario generale del MCB fu, in precedenza, presidente di una associazione islamica. Curiosamente, alcuni autori in lavori recenti non citano il MCB, ma continuano a riferirsi all'UMO, cfr. PARISI, Marco, *L'Islam e i paesi europei: problemi giuridici e di legalità costituzionale*, Edisud, Salerno, 2002, pp. 46-48.

⁷¹ Cfr. *British Muslim Monthly Survey*, 1997, 11, p. 1. Si vedano, comunque, le rilevanti considerazioni sul numero di affiliazioni fatte da HUSSAIN, Dilwar, *The Holy Grail of Muslims in Western Europe*, cit., p. 230, nota 31.

⁷² Si veda *MCB Annual Reports 2006-2007*, su www.mcb.org.uk/uploads/SGAGM2008.pdf, consultato il 17 gennaio 2010.

⁷³ Cfr. *Constitution of MCB*, art. 2, su <http://www.mcb.org.uk/>, consultato il 15 gennaio 2010.

britannica, trovando loro anche una posizione all'interno della società stessa;

c) il compimento di un'opera di sradicamento degli svantaggi e delle forme di discriminazione subite dai musulmani.

Non è inutile ricordare che proprio nel 1997 nel Regno Unito si svolsero le elezioni generali e, dopo 18 anni di governi conservatori, il *New Labour* andò al governo. Questo avvicendamento politico ebbe senza dubbio un effetto positivo sull'implementazione del MCB: il *New Labour* aveva un'attitudine molto più aperta e disponibile circa le questioni del multiculturalismo e della diversità all'interno del Regno Unito rispetto al partito conservatore, e ciò venne dimostrato anche dai fatti successivi alla vittoria elettorale⁷⁴, culminati nella nomina di rappresentanti di minoranze etniche, tra cui tre apertamente musulmani, alla Camera dei Lord⁷⁵. Inoltre, anche nei confronti della stampa il MCB esercitava un certo interesse, soprattutto con l'obiettivo non scritto di migliorare i rapporti con i media⁷⁶, soprattutto dopo l'*affaire* Rushdie. Tuttavia, a causa dell'inesistenza nell'ordinamento britannico di un sistema di intese con le confessioni religiose, tutto ciò rappresenta un fatto poco rilevante dal punto di vista del diritto⁷⁷, ma, senza dubbio, assai *positivo* dal punto di vista politico e delle relazioni con le minoranze religiose.

Dopo le elezioni del maggio 2010, le quali hanno sancito il ritorno al potere dei Conservatori, seppure in coalizione con i Liberal-Democratici, il nuovo primo ministro David Cameron ha nominato Ministro la Baronessa Sayeeda Warsi, la prima musulmana a ricoprire un incarico governativo. Tuttavia, rimangono aperte alcune questioni, per esempio le modalità mediante le quali il nuovo Governo vorrà porsi nei confronti del MCB e, più in generale, nel dialogo con i musulmani britannici.

3.4. L'ASSOCIACIONISMO ISLAMICO IN ITALIA

In Italia le prime espressioni di un Islam organizzato risalgono ai primi anni settanta del secolo scorso. Più concretamente queste risultano essere il Centro Islamico Culturale d'Italia e l'Unione degli studenti musulmani in Italia (USMI), senza tuttavia dimenticare l'esistenza di altre associazioni isla-

⁷⁴ Tra i tanti avvenimenti, il Ministro dell'Interno partecipò ad una cena organizzata dal MCB, in cui tra i temi trattati ci furono anche quelli relativi al Dipartimento dell'educazione ed il sistema carcerario, in *British Muslim Monthly Survey*, 1998, 12, p. 1.

⁷⁵ *British Muslim Monthly Survey*, 1998, 6, p. 9.

⁷⁶ NIELSEN, Jørgen, "Los musulmanes, el Estado y el ámbito público en Gran Bretaña", *El Islam plural*, ROQUE, María Angels (ed.), Icaria Editorial, Barcelona, 2003, pp. 270-271.

⁷⁷ Si esprimono in questi termini FERRARI, Silvio, "The Secularity of the State", cit., p. 15 e KHALIQ, Urfan, "Islam and European Union: Report on the United Kingdom", *Islam and the European Union*, POTZ, Richard, WIESHAIDER, Wolfgang (eds.), Peeters, Leuven-Paris-Dudley (Mass.), 2004, p. 230.

miche, fondate negli anni successivi.

Il Centro Islamico Culturale d'Italia, esistente fin dal 1966, è l'unica realtà islamica al momento ad esser stata eretta come ente morale⁷⁸. È però a partire dal 1974 che inizia a concretizzarsi il progetto di costruzione di una moschea a Roma, grazie alla messa a disposizione del Comune di un'area adibita a ciò, proprio durante una visita del sovrano saudita di allora, Re Faysal⁷⁹.

Il consiglio d'amministrazione del Centro è espressione del cosiddetto «Islam degli Stati»⁸⁰, in quanto ha una composizione totalmente «istituzionale», essendo formato dagli ambasciatori di numerosi paesi islamici accreditati sia presso la Repubblica italiana sia presso la Santa Sede. Proprio per questa sua composizione nettamente istituzionale, pare *non* favorire «un legame organico con gli immigrati, che non gradiscono affatto il controllo talvolta invasivo e non sempre benevolo di talune ambasciate»⁸¹ e, giuridicamente parlando, la presenza negli organi direttivi del Centro di soli cittadini stranieri costituisce «un elemento ostativo ad avviare un'ipotesi di intesa con questo soggetto giuridico»⁸². Nello specifico, una parte assai rilevante del finanziamento del Centro proviene dall'Arabia Saudita, mediante la *Rabita al-alam al-islami*, ovvero la Lega del mondo islamico, rappresentata in Italia dall'ex ambasciatore Mario Scialoja⁸³.

Radicata nel tempo ma assai più strutturata nel territorio, l'USMI nacque nel 1971 a Perugia, sede dell'Università per stranieri, per l'iniziativa di studen-

⁷⁸ Decreto del Presidente della Repubblica n. 712 del 21 dicembre 1974.

⁷⁹ Alcuni autori hanno espresso dubbi riguardo l'effettiva volontà del Comune capitolino di donare il terreno, leggendo l'atto nel contesto storico-politico del tempo, ovvero durante il c.d. shock petrolifero, e sulla scia di atti simili in altri capitali europee a sostegno di iniziative dello stesso tipo, cfr. ALLIEVI, Stefano, DASSETTO, Felice, *Il ritorno dell'Islam. I musulmani in Italia*, Edizioni Lavoro, Roma, 1993 pp. 138-140. Le stesse motivazioni sono riaffermate anche in ALLIEVI, Stefano, «Islam italiano e società nazionale», *Islam in Europa/Islam in Italia tra diritto e società*, in FERRARI, Alessandro (a cura di), Il Mulino, Bologna, 2008, p. 50.

⁸⁰ GUOLO, Renzo, «La rappresentanza dell'Islam italiano», cit., p. 72, cfr. anche MARÉCHAL, Brigitte, «Mosques, Organisations and Leadership», *Muslim in the enlarged Europe. Religion and Society*, MARÉCHAL, Brigitte, ALLIEVI, Stefano, DASSETTO, Felice, NIELSEN, Jørgen (eds.), Brill, Leiden-Boston, 2003, p. 82.

⁸¹ ALLIEVI, Stefano, «Islam italiano e società nazionale», cit., p. 50.

⁸² PIZZETTI, Francesco, *Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati*, seduta del 31 ottobre 2002, p. 7.

⁸³ Stefano Allievi sottolinea la sussistenza, comunque, di divisioni e diversità di interessi in gioco tra il vertice «saudita» del Centro e gli italiani che lì vi lavorano, in Id., «Islam italiano e società nazionale», cit., p. 50, mentre Andrea Pacini rimarca la concorrenza di vedute e di posizioni significativamente diverse tra l'Arabia Saudita da una parte ed Egitto e Marocco dall'altra, in Id., «I musulmani in Italia. Dinamiche organizzative e processi di interazione con la società e le istituzioni italiane», *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche*, FERRARI, Silvio (a cura di), Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 38-52.

ti provenienti da paesi musulmani⁸⁴, per poi diffondersi con grande rapidità nei maggiori centri universitari italiani. L'USMI è la sezione italiana della *International Islamic Federation of Student Organizations*, legata ai Fratelli musulmani⁸⁵. Lo scopo principale dell'associazione, dovuto a questo suo carattere prettamente confessionale, fu quello di promuovere l'apertura di luoghi adibiti al culto. A sua volta per iniziativa dell'USMI fu fondato il Centro Islamico di Milano e Lombardia, nei cui locali venne anche istituita la prima moschea italiana⁸⁶. Un altro attore sociale collettivo⁸⁷ del panorama musulmano italiano, nato nel 1990 dall'impulso di taluni membri del Centro Islamico di Milano e Lombardia, è l'Unione delle Comunità e delle Organizzazioni Islamiche in Italia (UCOII). Questa associazione, il cosiddetto "Islam delle moschee"⁸⁸, si è rivelata essere senza dubbio la più diffusa nel territorio, tuttavia da questo pare difficile desumersi, come invece fanno molti suoi dirigenti, che la stessa rappresenti la maggioranza delle moschee italiane⁸⁹.

Infine, occorre accennare all'esistenza di altre tre associazioni minori presenti oggi in Italia. La prime due sono la Comunità religiosa Islamica (COREIS), formata essenzialmente da convertiti italiani, senza alcun legame con il mondo dell'immigrazione né all'interno delle moschee, e la simile Associazione musulmani italiani (AMI), anch'essa formata da italiani convertiti alla religione islamica⁹⁰. Queste due associazioni, seppur di dimensioni ridotte, hanno proposto progetti d'intesa⁹¹ con lo Stato italiano, giustificando la richiesta in quanto, rispettivamente, espressione di un Islam "compatibile" con la società italiana o, comunque, avente sia una struttura democratica, basa-

⁸⁴ Si noti il ruolo sicuramente significativo degli studenti provenienti da paesi musulmani venuti a studiare o in Italia o in Spagna nella formazione di un Islam "nazionale".

⁸⁵ Stefano Allievi nota come esistano tuttora forti pregiudizi riguardo la vera essenza dei Fratelli musulmani in "Islam italiano e società nazionale", cit., p. 48, nota 6. Sull'associazione nello specifico si vedano MICHAUDE, Gerard, CARRÉ, Olivier, *Les Frères Musulmans*, Gallimard, Paris, 1983 e MARÉCHAL, Brigitte, *The Muslim Brothers in Europe. Roots and discourse*, Brill, Leiden-Boston, 2008.

⁸⁶ Cfr. *amplius* sul Centro Islamico di Milano e Lombardia GUOLO, Renzo, "La rappresentanza dell'Islam italiano", cit., pp. 68-70.

⁸⁷ ALLIEVI, Stefano, *Musulmani d'Occidente. Tendenze dell'Islam europeo*, Carocci, Roma, 2002, p. 55.

⁸⁸ L'espressione è di GUOLO, Renzo, *Xenofobi e xenofili. Gli italiani e l'Islam*, Laterza, Roma-Bari, 2003, p. 30.

⁸⁹ ALLIEVI, Stefano, "Islam italiano e società nazionale", cit., p. 48.

⁹⁰ GUOLO, Renzo, "La rappresentanza dell'Islam italiano", cit., pp. 76-78, si veda inoltre Id., *Xenofobi e xenofili*, cit., pp. 31-35. Lo statuto dell'AMI garantisce il diritto di voto, attivo e passivo, solo ai musulmani che siano, al contempo, cittadini italiani, cfr. artt. 7 e 11 Statuto AMI, su <http://www.amimuslims.org/contStd.asp?lang=it&idPag=7>, consultato il 3 gennaio 2010.

⁹¹ Per il testo della bozza del COREIS cfr. *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1998,

ta su organi elettivi, sia un certo numero di iscritti. A queste due associazioni di convertiti “moderati” si contrappone l’Unione musulmani d’Italia (UMI), fondata dal convertito italiano Adel Smith, e concepita dallo stesso come vero e proprio partito islamico italiano. In assonanza con gli svariati e polemici interventi televisivi del fondatore, questa associazione risulta essere portatrice di una visione stereotipata di Islam “duro”, non disponibile al dialogo ed ostile all’Occidente ed a tutto ciò che rappresenta. In passato, l’unico punto di forza di quest’associazione era una rappresentatività *sui generis*, ovvero mediatica, totalmente virtuale, nulla di più⁹², non avendo trovato le iniziative del fondatore consenso nelle altre organizzazioni musulmane⁹³.

Con gli anni il numero delle organizzazioni islamiche non ha fatto che aumentare, raggiungendo una diffusione capillare sul territorio. Questo, pare di poter affermare, non risulta essere una risposta vera e propria all’aumento proporzionale del numero di musulmani in Italia, quanto piuttosto la manifestazione della complessità interna della religione stessa e dei suoi appartenenti. Le dinamiche organizzative ora presenti sul suolo della Repubblica corrispondono alla «varietà d[i] correnti e d[i] interpretazioni dell’Islam, sviluppate nei paesi di origine, che ora trovano spazio di espressione anche in Italia»⁹⁴: per sua natura l’Islam non è un monolite⁹⁵, bensì risulta essere essenzialmente *pluralista*⁹⁶.

pp. 567-575 e per un suo commento si veda TEDESCHI, Mario, “Verso un’intesa tra la repubblica italiana e la Comunità islamica in Italia?”, *Il diritto di famiglia*, 1996, pp. 1574-1582. Per il testo della bozza d’intesa con l’AMI cfr. *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1996, p. 536, mentre per un suo commento si veda MUSSELLI, Luciano, “A proposito di una recente proposta di bozza d’intesa con l’Islam”, *Il diritto ecclesiastico*, 1997, I, pp. 295-296.

⁹² Delle tante azioni del fondatore due sono quelle da rimarcare: nel novembre 2001, dopo esser stato invitato da Bruno Vespa alla trasmissione “Porta a Porta”, proprio in quanto leader rappresentativo della Comunità islamica, cosa che come si è visto, proprio non sussiste, Smith fece delle dichiarazioni particolarmente dure nei confronti del crocifisso; nel novembre 2003, Smith si rivolse al giudice civile per far togliere dall’aula della scuola di Ofena frequentata dai suoi due figli.

⁹³ GUOLO, Renzo, *Xenofobi e xenofili*, cit., p. 30.

⁹⁴ PACINI, Andrea, “I musulmani in Italia”, cit., p. 35.

⁹⁵ A parere di Christopher Decker e Marnie Lloyd, la Corte di Strasburgo nella sentenza *Sahin v. Turkey* considera l’Islam come una minaccia alla democrazia, in Id., “Leyla Sahin v. Turkey (Case comment)”, *European Human Rights Law Review*, 2004, p. 678.

⁹⁶ FERRARI, Silvio, *Lo spirito dei diritti religiosi. Ebraismo, cristianesimo e islam a confronto*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 238 e MENSKI, Werner *Comparative Law in Global Context. The legal systems of Asia and Africa*, seconda edizione, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, p. 281. Si veda inoltre VENTURA, Marco “No Islamico alla squadra Gay: il vero Scontro è tra i Musulmani”, *Il Corriere della Sera*, 8 ottobre 2009, p. 14.

3.4.1. La Consulta per l'Islam italiano

Dopo gli attentati alla metropolitana di Londra del luglio 2005⁹⁷, è stata avvertita da parte del Ministro dell'Interno Pisanu, allora responsabile della sicurezza e dell'ordine pubblico, l'esigenza di allacciare un dialogo concreto al fine di «conoscere meglio la variegata realtà delle comunità musulmane e forn[endo] così elementi concreti per la soluzione dei problemi della loro integrazione nella società nazionale, nel pieno rispetto della Costituzione e delle [...] leggi [italiane]»⁹⁸. Fu creata a questo proposito la Consulta per l'Islam Italiano, istituita presso il Ministero con decreto ministeriale del 10 settembre 2005 n. 19630⁹⁹. I compiti della Consulta (articolo 1) sono quelli di studio e ricerca su argomenti indicati dal Ministro e quello di fornire pareri e proposte al Ministro, cercando di individuare le soluzioni più opportune per favorire l'inserimento delle comunità islamiche nella società italiana, per conoscere e discutere le esigenze dei musulmani, insomma. Più problematica e discussa è la questione della composizione della Consulta¹⁰⁰. L'articolo 2 del decreto ministeriale individua due categorie di potenziali componenti: persone di cultura e religione islamica di esperienza¹⁰¹ e studiosi ed esperti in materia¹⁰²;

⁹⁷ COLAIANNI, Nicola, "Musulmani italiani e Costituzione", cit., p. 252 e Id., "Una «carta post-costituzionale?»", *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), aprile 2007, pp. 1-10. Colpisce il clima allarmistico in cui venne presa questa decisione, ovvero durante un grave problema di sicurezza interna come può essere un attentato, seppur diretto contro un altro Stato dell'Unione europea. Sempre sullo stesso piano "allarmistico", Stefano Allievi collega la convocazione della prima riunione della Consulta ad un momento specifico, ovvero «quando non interessava ai musulmani, ma al governo: per farle prendere posizione sulla vicenda delle vignette danesi», in Id., "Islam italiano e società nazionale", cit., p. 56.

⁹⁸ Comunicato stampa del Ministero dell'Interno del 10 settembre 2005, http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampacomunicati/comunicato_857.html_717487856.html, consultato il 7 maggio 2010.

⁹⁹ Pubblicato in "Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana", n. 250, del 26 ottobre 2005; disponibile anche in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2006, pp. 583-584.

¹⁰⁰ MACRÌ, Gianfranco, "Immigrazione e presenza islamiche in Italia: la Consulta per l'Islam italiano (un breve commento)", *Immigrazioni e soluzioni legislative in Italia e Spagna. Istanze autonomistiche, società multiculturali, diritti civili e di cittadinanza*, in TOZZI, Valerio (a cura di), Arti Grafiche la Regione, Campobasso, 2007, pp. 231-233 e COLAIANNI, Nicola, *Musulmani italiani e Costituzione*, cit., p. 253.

¹⁰¹ Questa esperienza fa propendere Alessandro Ferrari verso un'interpretazione della Consulta come organo più tecnico che politico, rifuggendo perciò da potenziali critiche di giurisdizionalismo, in Id., "L'intesa con l'Islam e la Consulta: osservazioni minime su alcune questioni preliminari", *Il dialogo delle leggi. Ordinamento giuridico italiano e traduzione giuridica islamica*, ZILIO-GRANDI, Ida (a cura di), Marsilio, Venezia, 2006, pp. 42-43. Contra si veda Giovanni Battista Varnier, il quale parla di «vetero giurisdizionalismo sardo», in Id., "Le norme in materia di libertà religiosa: molti silenzi e rinnovate vecchie proposte", in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), febbraio 2007, p. 3.

¹⁰² Come nota Alessandro Ferrari, sarebbe virtualmente possibile la costituzione della Consul-

questi ultimi, in particolare, svolgerebbero una funzione “pedagogica” e di accompagnamento, la quale diventerebbe desueta una volta raggiunto un certo stadio di maturazione della prima componente¹⁰³.

Le nomine, effettuate *per rescriptum principis*¹⁰⁴, sembrano rispondere ad una qualche “funzione risarcitoria” dovuta alla mancata approvazione di una legge sulla libertà religiosa¹⁰⁵ o dell’intesa con la confessione religiosa¹⁰⁶. Conseguentemente queste nomine non riescono a soddisfare quel bisogno (vero) di rappresentanza che un organo del genere necessita. L’impostazione della Consulta «opera sostanzialmente una sclassificazione della qualità rappresentativa di una formazione sociale di carattere confessionale: da parte esterna dell’amministrazione [in ossequio al dettato costituzionale] [...] ad organo *strumentale*»¹⁰⁷ della stessa, degradato a mero fornitore delle conoscenze culturali e religiose dell’Islam e al quale, sempre in maniera facoltativa, è possibile richiedere pareri, suggerimenti, raccomandazioni o proposte. Inoltre, pare probabile ritenere che dall’implementazione di quest’organo poco rappresentativo non possano emergere le soluzioni più appropriate per favorire l’integrazione delle comunità islamiche nella società italiana. Ancora, se lo scopo ultimo è quello di favorire l’integrazione, non pare opportuno né *pragmaticamente* efficace “lasciare fuori” qualcuno. Si dovrebbe invece «coinvolgere il maggior numero possibile dei canali organizzativi e dei rappresentanti più significativi della Comunità islamica italiana, incluse le componenti più difficili e quelle minoritarie»¹⁰⁸, facendo apparire, perciò, l’ulteriore requisito della «convinta adesione ai valori e principi dell’ordinamento repubblicano», valevole solo per la categoria delle “persone di cultura e religione islamica”,

ta con la presenza di una sola di queste due categorie «e, paradossalmente anche con la presenza di soli esperti non musulmani», in Id., “L’intesa con l’islam e la Consulta”, cit., p. 41, nota 27.

¹⁰³ *Ibidem*, p. 42.

¹⁰⁴ Esprime dubbi sulla costituzione d’imperio della Consulta e sulla mancata distinzione tra esercizio di poteri pubblici e principio di neutralità dei poteri pubblici MARGIOTTA BROGLIO, Francesco, “Intervento”, *Islam in Europa/Islam in Italia tra diritto e società*, FERRARI, Alessandro (a cura di), Il Mulino, Bologna, 2008, p. 361.

¹⁰⁵ CASUSCELLI, Giuseppe, “La rappresentanza e l’Intesa”, *Islam in Europa/Islam in Italia tra diritto e società*, in FERRARI, Alessandro (a cura di), Il Mulino, Bologna, 2008, p. 311.

¹⁰⁶ A ciò pare propendere PIN, Andrea, *Laicità e Islam nell’ordinamento italiano. Una questione di metodo*, Cedam, Padova, 2010, p. 97.

¹⁰⁷ COLAIANNI, Nicola, “L’ente di culto e gli statuti nell’Islam”, *Islam in Europa/Islam in Italia tra diritto e società*, in FERRARI, Alessandro (a cura di), Il Mulino, Bologna, 2008, p. 270, corsivi miei.

¹⁰⁸ MACRÌ, Gianfranco, “Immigrazione e presenza islamiche in Italia”, cit., p. 231. Conforme si veda anche GIOLO, Orsetta, *Educare ai diritti, tutelare i diritti, negare i diritti. Quale destino per i migranti di fede islamica?*, in

<http://www.juragantium.unifi.it/it/forum/ferrari/giolo.htm>, consultato il 2 maggio 2010.

innanzitutto poco consono dal punto di vista del principio della separazione degli ordini¹⁰⁹, ma anche riguardo all'inclusività e conseguente rappresentatività della Consulta stessa. Infine la Consulta sembra rispondere al peculiare *modus operandi* italiano che considera le problematiche concernenti il diritto fondamentale di libertà religiosa dei musulmani come mere questioni (amministrative) d'ordine pubblico¹¹⁰.

Proprio a causa della forzatura subita dalla funzione di mediazione neutrale tra le molteplici comunità¹¹¹ si può trarre, come conseguenza prima di questa scelta, «l'opposizione preconcepita degli esclusi»¹¹², consolidando in questo modo le posizioni dei gruppi più forti, in modo da escludere la partecipazione ed il contributo di altre organizzazioni¹¹³, ovvero proprio quello che è successo in Spagna. Sul piano strettamente giuridico-amministrativo, pare di poter condividere ciò che è stato rilevato¹¹⁴ riguardo i vizi che inficiano il decreto ministeriale:

- a. l'incompetenza del Ministro, essendosi egli arrogatosi con il succitato decreto ministeriale poteri che non rientrano nel suo ambito¹¹⁵;
- b. un potenziale eccesso di potere, individuandosi una divergenza tra il fine perseguito ed il mezzo utilizzato¹¹⁶.

In particolare, con riferimento al primo punto, si ritiene come l'adozione del decreto, pur prendendo in considerazione la "storica" competenza del Ministero degli Interni in materia di culti, con relativa connessione all'ordine pubblico, abbia comportato il non rispetto della legge 23 agosto 1988 n. 400, legge che disciplina l'attività di Governo e l'ordinamento della Presidenza del

¹⁰⁹ FERRARI, Alessandro, "L'intesa con l'islam e la Consulta", cit., p. 43. Sul punto dell'autonomia dottrinale delle confessioni religiose si vedano le considerazioni fatte, anche con riferimenti all'Islam, da FERRARI, Silvio, "Lo statuto giuridico dell'islam", cit., pp. 23-26 e soprattutto le considerazioni fatte a p. 26, nota 14. Sull'indipendenza degli ordini cfr., da ultimo, PASQUALI CERIOLI, Ilija, *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose. Contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2006.

¹¹⁰ COLAIANNI, Nicola, "Musulmani italiani e Costituzione", cit., p. 257.

¹¹¹ CASUSCELLI, Giuseppe, "La rappresentanza e l'Intesa", cit., p. 310.

¹¹² COLAIANNI, Nicola, "Musulmani italiani e Costituzione", cit., p. 253.

¹¹³ MACRÌ, Gianfranco, "Immigrazione e presenza islamiche in Italia", cit., p. 233.

¹¹⁴ COLAIANNI, Nicola, "Musulmani italiani e Costituzione", cit., p. 255, FERRARI, Alessandro, "L'intesa con l'islam e la Consulta", cit., p. 41 e VARNIER, Giovanni Battista, "Le norme in materia di libertà religiosa", cit., p. 3.

¹¹⁵ COLAIANNI, Nicola, "Musulmani italiani e Costituzione", cit., p. 255.

¹¹⁶ Nicola Colaianni ricorda, riferendosi all'istituzione della Consulta, come «[s]i potrebbe pensare ad uno specchietto per le allodole al fine di ottenere l'assenso di personalità di religione e di cultura musulmana alla formazione di una commissione funzionale in effetti soprattutto alla risoluzione di problemi di ordine e sicurezza pubblica, principalmente spettanti al ministero e infatti evocati al primo posto tra le esigenze considerate nel preambolo del decreto», in *ibidem*, p. 256.

Consiglio dei ministri. Questa stabilisce che gli atti concernenti i rapporti con le confessioni religiose devono essere sottoposti alla deliberazione del Consiglio dei Ministri e previamente alla consultazione della Commissione per la libertà religiosa istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 marzo 1997). Inoltre, il fatto che molto spesso le questioni attinenti alla libertà religiosa dei musulmani si confondano con quelle attinenti la sicurezza e l'immigrazione, senza dubbio di competenza del Ministero degli Interni, fa sì che si renda necessario utilizzare «il criterio della prevalenza dell'aspetto, civile o religioso, del problema»¹¹⁷ e non quello dell'ordine pubblico o della sicurezza.

Solo per ciò che riguarda l'Islam, alla Commissione per la libertà religiosa, non si capisce per quali impellenti ragioni di *eccezionalità*, si sostituirebbe chiaramente la Consulta del Ministero dell'Interno. Tutto ciò, pare avere come conseguenza ultima una «revisione informale, implicita e strisciante»¹¹⁸ della Carta costituzionale. Il fine ultimo, è stato rilevato, risulta quello di «addomesticare l'altro, di continuare a tenerlo chiuso nella sua riserva ma di renderla visitabile, in modo da non mettere in crisi la nostra identità»¹¹⁹ o, detto in altro modo, cercare di raggiungere un «Islam come piace a noi»¹²⁰, «à la carte» insomma.

Sempre nello stesso contesto della Consulta per l'Islam italiano, ovvero quello dell'emergenza e dell'eccezionalità, s'innesta la Carta dei valori, della cittadinanza e dell'integrazione. Questo documento trae origine, infatti, dalle incaute dichiarazioni di un esponente della UCOII che comparavano le azioni militari israeliani del 2006 in Libano alla *Shoah*, negando l'irripetibilità dell'Olocausto, ma anche dal clamore suscitato dall'omicidio di una ragazza di religione musulmana, Hina, da parte del padre, perché contraria ad un matrimonio combinato da quest'ultimo in Pakistan¹²¹.

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸ *Ibidem*; favorevoli a queste conclusioni anche CASUSCELLI, Giuseppe, «La rappresentanza e l'Intesa», cit., p. 311; sullo stesso piano pare porsi CONSORTI, Pierluigi, «Nuovi razzismi e diritto interculturale. Dei principi generali e dei regolamenti condominiali nella società multiculturali», *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), ottobre 2009, pp. 14-15; Quest'ultimo autore parla di «scarsa fiducia verso le regole già dettate dalla Costituzione» in Id., «Pluralismo religioso: reazione giuridica multiculturalista e proposta interculturale», *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), maggio 2007, p. 24. *Contra*, ovvero favorevoli riguardo l'istituzione della Consulta si vedano Andrea Pin, secondo il quale il compito della Consulta può «costituire una fase preliminare e non un'alternativa all'intesa» in Id., «La Corte di Strasburgo», cit., p. 439 e, almeno parzialmente, in quanto critico solo riguardo la composizione, MACRÌ, Gianfranco, «Immigrazione e presenza islamiche in Italia», cit., pp. 230-231.

¹¹⁹ COLAIANNI, Nicola, «L'ente di culto e gli statuti nell'Islam», cit., p. 270.

¹²⁰ MACRÌ, Gianfranco, «Immigrazione e presenza islamiche in Italia», cit., p. 232.

¹²¹ Basandosi su questi eventi, l'allora Ministro dell'Interno Amato ribadisce la necessità di

Il Ministro dell'Interno Amato istituì un Comitato scientifico incaricato di elaborare la suddetta Carta dei valori¹²². Già dalla sua composizione si poteva evincere come l'oggetto di studio era sempre l'Islam italiano: tutti i suoi componenti, eccetto uno, sono esperti di Islam¹²³. Il 30 aprile 2007 venne presentato alla stampa il risultato¹²⁴ ed il relativo decreto è stato pubblicato nel giugno dello stesso anno¹²⁵.

All'interno del documento vengono enucleati i principi fondamentali dell'ordinamento italiano che regolano la vita collettiva di tutti, cittadini e immigrati, con particolare riferimento ai principali problemi legati al tema dell'integrazione, una sorta di "doppione della Costituzione"¹²⁶. Il Ministro aveva già chiarito che la Carta non sarebbe diventata un documento da far sottoscrivere a qualsiasi straniero che volesse risiedere in Italia¹²⁷ e, nella conferenza stampa di presentazione, lo stesso precisò come non si sarebbe potuta imporre l'adesione alla Carta ai cittadini né che la stessa avrebbe avuto valore vincolante o di atto normativo, evidenziando però «il carattere essenzialmente programmatico per l'azione del Ministero dell'Interno»¹²⁸. Essa perciò è risultata «inidonea a creare situazioni giuridiche soggettive di obbligo nei privati, [mentre] è idonea invece ad orientare la diligenza dell'amministrazione nell'espletamento dei servizi [...] di cittadinanza e di integrazione»¹²⁹.

una Carta dei valori, cfr. Camera dei Deputati, *Resoconto stenografico della seduta n. 51 di mercoledì 11 ottobre 2006*, pp. 45-46. Sull'infelice trattamento dell'Islam nei media cfr. LANO, Angela, "Le cattive abitudini dei media nel parlare di islam", *L'islam locale. Domanda di rappresentanza e problemi di rappresentazione*, BELLUATI, Marinella (a cura di), Franco Angeli, Milano, 2007, pp. 49-51.

¹²² Decreto del 13 ottobre 2006.

¹²³ Il Comitato è formato dai professori Carlo Cardia, Roberta Aluffi Beck-Peccoz, Francesco Zannini Khaled Fouad Allam e Adnane Mokrani. Tutti, a parte il professor Cardia, sono esperti di Islam e gli ultimi due esperti sono di origine araba.

¹²⁴ Il testo della Carta può leggersi in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2007, pp. 592-596. e in *Il Regno-doc.*, n. 9, 2007, p. 289.

¹²⁵ In "Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana", n. 137, del 15 giugno 2007.

¹²⁶ CONSORTI, Pieluigi, "Pluralismo religioso: reazione giuridica multiculturalista e proposta interculturale", *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), maggio 2007, p. 22.

¹²⁷ Nicola Colaïanni nota che una disposizione di questo genere si sarebbe rivelata costituzionalmente illegittima perché si sarebbe creato una disparità di trattamento a causa della condizione di immigrato o musulmano rispetto a quella dei cittadini italiani, cfr. Id., "Una «carta» post-costituzionale?", cit., p. 5. Dubbi riguardo un possibile giuramento di fedeltà vengono espressi anche da MACRÌ, Gianfranco, "Immigrazione e presenza islamiche in Italia", cit., p. 236.

¹²⁸ Come ricorda, riportando le parole del Ministro Amato, MIELE, Raffaele, "Il quadro della disciplina italiana della immigrazione e della condizione dello straniero. L'evoluzione, il diritto vigente e le prospettive di riforma", *Flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali*, BENVENUTI, Paolo (a cura di), Il Sirente, Ripa di Fagnano Alto, 2008, p. 165, nota 5.

¹²⁹ COLAIANNI, Nicola, "Una «carta» post-costituzionale?", cit., p. 5. Per ulteriori conside-

Inoltre, una volta presentata la Carta ai membri della Consulta islamica, proprio quelli le cui dichiarazioni avevano innescato le tensioni, si sono rifiutati di firmarla¹³⁰. Infine, l'unica caratteristica "positiva" che può riscontrarsi nell'istituzione della Consulta è quella di aver reso difficilmente incontestabile "l'esistenza" delle comunità islamiche nel territorio della Repubblica¹³¹.

Da ultimo, va poi aggiunto come, dopo un iniziale congelamento della Consulta da parte del Ministro Maroni, esponente del partito Lega Nord¹³², lo stesso abbia scelto e convocato alcuni rappresentanti dell'Islam moderato, dunque non l'UCOII, ed alcuni esperti in materia per insediare un nuovo Comitato per l'Islam italiano presso il Ministero dell'Interno. Questo Comitato funge sempre da organo consultivo, con la funzione di «fornire elementi concreti per i temi legati all'immigrazione, con particolare riguardo all'integrazione e all'esercizio dei diritti civili, e per assicurare una migliore convivenza nella società italiana»¹³³, concentrandosi ancora più sul tema dell'integrazione che su quello della negoziazione di una possibile intesa¹³⁴.

4. L'ESERCIZIO PUBBLICO DEL CULTO E LA PROBLEMATICHE DELLA COSTRUZIONE DEI LUOGHI DI CULTO

Una delle facoltà promananti¹³⁵ del diritto di libertà religiosa è quella dell'esercizio pubblico del culto, il quale potrebbe anche qualificarsi come «principio di carattere generale»¹³⁶ della libertà religiosa; in particolare, «Chiese, sinagoghe, moschee, pagode, templi, edifici sacri d'ogni genere sono razioni riguardo la natura ed il valore della Carta stessa si veda *ibidem*, pp. 5-6. Si veda, inoltre, con molti riferimenti al contesto europeo cfr. FERRARI, Silvio, "Tra manifesto e contratto: la Carta dei valori, della cittadinanza e dell'integrazione degli immigrati in Italia", *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 2009, pp. 469-483 e spec. p. 478-480.

¹³⁰ PIN, Andrea, *Laicità e Islam nell'ordinamento italiano*, cit., p. 98.

¹³¹ CASUSCELLI, Giuseppe, "Il diritto alla moschea, lo Statuto lombardo e le politiche comunali: le incognite del federalismo", in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), settembre 2009, p. 10, nota 23.

¹³² Per i rapporti tra questo partito e l'Islam, cfr. GUOLO, Renzo, "I nuovi crociati: la Lega e l'Islam", *Il Mulino*, 2000, pp. 890-902. e MASSARI, Monica, *Islamofobia. La paura e l'Islam*, Laterza, Roma-Bari, 2006.

¹³³ Cfr. <http://www.olir.it/news.php?notizia=2459&titolo=Roma.+Il+ministero+dell%2339%3B+Interno+istituisc+con+decreto+il+Comitato+per+l%2339%3B+Islam+italiano+%28...> consultato il 9 maggio 2010.

¹³⁴ PIN, Andrea, *Laicità e Islam nell'ordinamento italiano*, cit., pp. 98-99.

¹³⁵ FINOCCHIARO, Francesco, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 180.

¹³⁶ Così BOTTA, Raffaele, "Diritto alla moschea tra intesa islamica e legislazione regionale sull'edilizia di culto", *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche*, FERRARI, Silvio (a cura di), Il Mulino, Bologna 2000, p. 109; è generalmente ritenuto pacifico come oggigiorno l'esercizio privato del culto non crei particolari problemi, cfr. FINOCCHIARO, Francesco, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 203.

il luogo deputato ed insieme privilegiato per l'esercizio del culto: ogni comunità religiosa deve godere di un'uguale libertà nella loro costruzione e gestione, ed ogni singolo fedele può esercitare liberamente il diritto di compiervi, in forma individuale o associata, i riti propri del suo credo»¹³⁷. Nei tre ordinamenti nazionali oggetto di questo lavoro si ritrovano disposizioni di rango sia costituzionale¹³⁸ sia organico¹³⁹ o ordinario¹⁴⁰ che esplicitamente riconoscono questa facoltà come compresa nel diritto di libertà religiosa; a questo va aggiunto l'ampio riconoscimento effettuato da varie norme internazionali¹⁴¹.

Per i musulmani la moschea¹⁴¹ non è semplicemente un luogo di culto *tout court*, bensì molto di più, andando così oltre rispetto alla tradizionale idea di luogo di culto cristiano¹⁴³. La moschea rappresenta «il simbolo di un gruppo ricostruito, della sua unione con la Umma, comunità di fedeli, e anche come volontà di sacralizzare il luogo dove ci si incontra»¹⁴⁴. Prendendo questo come punto di partenza è possibile capire la molteplicità di funzioni supplementari (insegnamento, assistenza sociale, luogo di aggregazione) che la moschea possiede per i musulmani¹⁴⁵, specie in un “contesto prettamente migratorio”: la

¹³⁷ CASUSCELLI, Giuseppe, “Il diritto alla moschea, lo Statuto lombardo”, cit., p. 1; sul punto si veda anche CIMBALO, Giovanni, “Gli strumenti della multiculturalità: il diritto a disporre di edifici di culto”, *Inmigración, Minorías y Multiculturalidad*, CASTRO JOVER, Adoración, TORRES GUTIÉRREZ, Alejandro, DIADI, Lejona, 2007, pp. 121-138.

¹³⁸ Art. 19 Costituzione italiana e art. 16 Costituzione spagnola.

¹³⁹ Art. 2.2 LOLR.

¹⁴⁰ Art. 1(1)(a) HRA il quale, tra gli altri, richiama l'art. 9 CEDU.

¹⁴¹ Art. 18 DUDU, art. 9 CEDU e Risoluzione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa relativa agli edifici religiosi sconsacrati del 9 maggio 1989, art. 18 PIDCP e, in riferimento a quest'ultimo, l'Osservazione generale 22 del Comitato dei diritti dell'uomo. Per una rassegna sulla normativa internazionale cfr. capitolo uno, paragrafo uno, mentre per un commento specifico al diritto di manifestazione pubblica della fede ed apertura di luoghi di culto cfr. TAYLOR, Paul, *Freedom of religion: UN and European human rights law and practice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, pp. 237-246.

¹⁴² In generale, si veda da ultimo il rapporto ALLIEVI, Stefano, *Conflicts over Mosques in Europe*, Alliance Publishing Trust, London, 2009, *passim*, disponibile su <http://www.nefic.org/>, consultato il 10 agosto 2010 e Id., “Moschee in Europa. Conflitti e polemiche, tra «fiction» e realtà”, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2010, pp. 149-160, spec. 151-152. Per gli ultimi dati relativi al numero di moschee in relazione anche alla popolazione musulmana in alcuni paesi europei cfr. *ibidem* p. 153.

¹⁴³ ALLIEVI, Stefano, *Islam italiano. Viaggio nella seconda religione del paese*, Einaudi, Torino, 2003, p. 27 e MOTILLA, Agustín, “La protección de los lugares”, cit., p. 79.

¹⁴⁴ LOSADA, Teresa, “Inmigración musulmana: retos humanos, culturales y religiosos”, *Comunidades islámicas en Europa*, ABUMALHAM, Montserrat (ed.), Editorial Trotta, Madrid, 1994, p. 194.

¹⁴⁵ BRANCA, Paolo, “Quale imam per quale Islam?”, *Islam in Europa/Islam in Italia tra diritto e società*, FERRARI, Alessandro (a cura di), Il Mulino, Bologna, 2008, p. 231. Si vedano anche KHALIL SAMIR, Samir, “Note sulla moschea”, cit., pp. 599-603 e KHALIQ, Urfan, “The accommodation and regulation of Islam and Muslim practices in English law”, *Eccle-*

moschea si converte anche in un simbolo *identitario* per i fedeli¹⁴⁶. Pare, perciò, quasi inevitabile che una moschea costruita in una determinata zona cittadina diventi poi necessariamente il punto di riferimento della comunità islamica¹⁴⁷. Orbene, il fatto che la moschea non rientri nel modello di luogo di culto “occidentale”¹⁴⁸, ovvero quello della Chiesa cristiana¹⁴⁹, non può comportare limitazioni particolari per queste, sebbene alcuni sostengano come sia in qualche modo fuori luogo invocare il diritto alla libertà religiosa¹⁵⁰ in questo contesto. Inoltre, la *communis opinio* secondo cui la moschea sia anche e prettamente un luogo di reclutamento e/o finanziamento di terroristi, appare quanto mai poco appropriata. Con ciò non si vuole negare che a volte questo succeda ma, oramai in tutta Europa, non esiste nessuna riserva speciale di foro o immunità per reati commessi all’interno dei luoghi di culto, di qualsiasi confessione religiosa: «un reato resta tale anche se compiuto all’interno di essi»¹⁵¹. Si dovrebbe, perciò, effettuare una separazione tra questioni attinenti alla sicurezza, sicuramente un legittimo bene giuridico da tutelare, e quelle circa la libertà religiosa. Le prime non dovrebbero incidere sulle seconde, annichilendo, giocoforza, il diritto fondamentale. Sempre collegato all’ambito della sicurezza e alla predicazione nelle moschee, è stato proposto come gli *imam* debbano necessariamente effettuare prediche nella lingua del paese ospitante, nel caso concreto l’italiano¹⁵² in modo tale che si possa controllare

siastical Law Journal, 2002, p. 337.

¹⁴⁶ KHALIQ, Urfan, “Islam and European Union”, cit., p. 236.

¹⁴⁷ Secondo Felice Dassetto la moschea si converte nel punto di riferimento che, in qualche modo struttura e gerarchizza lo spazio urbano, in Id., *L’Islam in Europa*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1994, pp. 114-115.

¹⁴⁸ Sottolinea la necessità di definizioni laiche (neutre) affinché non si creino conflitti e che permettano la garanzia dei diritti fondamentali TOZZI, Valerio, “Riforme costituzionali e superamento degli accordi con le organizzazioni religiose”, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2005, pp. 245-261.

¹⁴⁹ MACRÌ, Gianfranco, “Islam e questione delle moschee (brevi riflessioni)”, *La libertà di manifestazione di pensiero e la libertà religiosa nelle società multiculturali*, FIORITA, Nicola, LOPRIENO, Donatella (a cura di), Firenze University Press, Firenze, 2009, p. 222.

¹⁵⁰ Secondo Samir Khalil Samir «[è] scorretto, parlando della moschea, parlare unicamente di “luogo di culto”. Com’è scorretto, parlando della libertà di costruire moschee, farlo in nome della libertà religiosa», in Id., “Note sulla moschea”, *La Civiltà cattolica*, 2001, Quad. 3618, p. 600. *Contra*, rimarcando la specificità dell’Islam, PIN, Andrea, *Laicità e Islam nell’ordinamento italiano*, cit., p. 271-274.

¹⁵¹ FERRARI, Silvio, “Le questioni normative”, *Islam in Europa/Islam in Italia tra diritto e società*, FERRARI, Alessandro (a cura di), Il Mulino, Bologna, 2008, p. 84.

¹⁵² Occorre notare come un’iniziativa simile, seppur a livello locale e sotto forma d’ordinanza comunale, da parte del Comune di Trezano è stata annullata dalla sentenza del TAR Brescia del 15 gennaio 2010, n. 19, disponibile su <http://www.olir.it/documenti/index.php?argomento=&documento=5247>, consultato il 27 aprile 2010, e dichiarato dall’ordinanza del Tribunale civile di Brescia 29 gennaio 2010, n. 71, disponibile su

se effettivamente stiano predicando la guerra santa o, più in generale, commettendo reati. Anche in questo caso si richiede un “*surplus*” ai musulmani il quale può ben rendere difficoltosa la comunicazione tra i fedeli, magari non proprio ferrati sulla lingua. Se esiste il sospetto che possano compiersi reati all’interno di una determinata moschea, ci si chiede se non dovrebbe essere la polizia giudiziaria a dotarsi di interpreti o comunque di persone capaci di capire l’arabo, e non il contrario, imponendo l’utilizzo della lingua italiana agli imam musulmani per le prediche?

4.1 LA SOLUZIONE SPAGNOLA

In Spagna, come si è visto, la possibilità di costruire luoghi di culto risulta essere uno dei “contenuti” essenziali del diritto di libertà religiosa ex articolo 2.2 LORL¹⁵³. Inoltre, nell’articolo 2.1¹⁵⁴ dell’accordo con la CIE vengono definite moschee o comunque luoghi di culto delle comunità appartenenti alla CIE¹⁵⁵ tutti quegli edifici o i locali che possiedono due requisiti materiali, più uno formale¹⁵⁶, rispettivamente: la destinazione al culto, alla formazione o all’assistenza religiosa islamica e la destinazione esclusiva a queste attività; ed un’attestazione della comunità di appartenenza che certifichi¹⁵⁷ i suddetti requisiti. Quest’ultimo requisito formale risulta essere il mezzo mediante il quale

<http://www.olir.it/documenti/index.php?argomento=&documento=5249>, consultato il 28 aprile 2010, il carattere discriminatorio del comportamento posto in essere dal Comune stesso.

¹⁵³ In generale, per i luoghi di culto nell’ordinamento spagnolo si vedano RODRÍGUEZ BLANCO, Miguel, *Libertad religiosa y confesiones. El régimen jurídico de los lugares de culto*, CEPC, Madrid, 2000, passim e RODRÍGUEZ GARCÍA, José Antonio, *Urbanismo y confesiones religiosas. El Derecho urbanístico y los principios de laicidad y de cooperación con las confesiones religiosas*, Montecorvo, Madrid, 2003, passim. Per un elenco aggiornato dei luoghi di culto islamici in ogni Comunità autonoma spagnola, cfr. GARCÍA GARCÍA, Ricardo (ed.), *La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas. Veinticinco años de su regulación jurídica*, Generalitat de Catalunya, Institut d’Estudis Autònomic, Barcellona, 2008, passim.

¹⁵⁴ «*A todos los efectos legales, son Mezquitas o lugares de culto de las Comunidades Islámicas pertenecientes a la Comisión Islámica de España los edificios o locales destinados de forma exclusiva a la práctica habitual de la oración, formación o asistencia religiosa islámica, cuando así se certifique por la Comunidad respectiva, con la conformidad de dicha Comisión*».

¹⁵⁵ Il fatto che l’accordo stipulato con la CIE “crei” un diritto speciale, diverso dal diritto comune, per le comunità appartenenti a questa Commissione, non crea nessun impedimento per quelle comunità non affiliate né menomazione alcuna al loro diritto di stabilire luoghi di culto.

¹⁵⁶ MOTILLA, Agustín, “La protección de los lugares de culto islámicos”, *Los musulmanes en España. Libertad religiosa e identidad cultural*, MOTILLA, Agustín (ed.), Editorial Trotta, Madrid, 2004, p. 81.

¹⁵⁷ Sulla certificazione e gli effetti concreti sul diritto interno cfr. RAMÍREZ NAVALÓN, Rosa María, “Las certificaciones eclesísticas en la nueva disciplina pacticia”, *Revista española de derecho canónico*, 1996, pp. 133-155.

l'ordinamento statale prende in considerazione, «a tutti gli effetti legali», una qualificazione che, in forza dell'autonomia confessionale e della separazione degli ordini, spetta esclusivamente alla confessione stessa, nonostante sia sempre possibile il controllo da parte dell'amministrazione pubblica dei due requisiti materiali¹⁵⁸. Il diritto "speciale" che si applica alle moschee ed ai luoghi di culto islamici "certificati" risulta essere particolarmente favorevole¹⁵⁹:

- a. godono della cosiddetta inviolabilità, seppur intesa non in maniera assoluta, ovvero la tutela del «diritto all'intimità delle confessioni religiose e, specialmente, dei fedeli»¹⁶⁰;
- b. in caso di espropriazione occorre sentire il parere della CIE;
- c. non possono essere demoliti in caso persista il loro carattere sacro;
- d. non possono essere né occupati in forma temporanea né soggetti a servitù¹⁶¹.

Orbene, se tutto questo pare particolarmente favorevole per i luoghi di culto già edificati, nulla si dice circa la costruzione di *nuovi* edifici di culto. Infatti, l'attività statale non può limitarsi alla protezione degli edifici di culto contro attacchi "dall'esterno", spettando «ai poteri pubblici creare le condizioni affinché la libertà e l'uguaglianza dell'individuo e dei gruppi di cui esso fa parte siano reali ed effettive, nonché eliminare gli ostacoli che impediscano o rendano difficile il loro pieno godimento»¹⁶², senza dimenticare il principio di cooperazione tra lo Stato e le confessioni religiose.

Anche in Spagna, nonostante molte aperture, la costruzione di luoghi di culto islamici o la conversione d'edifici già esistenti in luoghi di culto¹⁶³ risulta essere particolarmente difficile, incontrando grosse resistenze da parte della popolazione locale. Un esempio concreto è quello di *Premiá de Mar*, a venti chilometri da Barcellona, dove la comunità locale, pur avendo acquistato uno stabile nel centro cittadino, ed avendo ottenuto la licenza per costruire una moschea, è stata costretta, a causa delle proteste popolari, a cedere lo stabile e a negoziare con l'amministrazione cittadina una nuova ubicazione questa volta

¹⁵⁸ MOTILLA, Agustín, "La protección de los lugares", cit., p. 82, *contra* RODRÍGUEZ BLANCO, Miguel, *Libertad religiosa y confesiones*, cit., pp. 43-50.

¹⁵⁹ Per un'analisi molto più approfondita di questa protezione e del suo significato si rinvia a *ibidem*, pp. 107-124.

¹⁶⁰ *Ibidem*, pp. 114-115.

¹⁶¹ Il riferimento all'art. 119 della *Ley de Expropiación Forzosa* risulta essere impreciso, essendo l'art. 109 il riferimento corretto, così RODRÍGUEZ BLANCO, Miguel, *Libertad religiosa y confesiones*, cit., p. 236, nota 632.

¹⁶² Art. 9.2 CE.

¹⁶³ Per un'analisi dal punto di vista del diritto urbanistico spagnolo cfr., da ultimo, CASTRO JOVER, Adoración, "Los lugares de culto en el derecho urbanístico: un análisis desde la igualdad material", *Laicidad y libertades: escritos jurídicos*, 2007, 7(1), pp. 9-48.

fuori dal centro cittadino, in una zona industriale¹⁶⁴. Per quanto riguarda il numero dei luoghi di culto, anche in Spagna la maggior parte è costituita da garage, capannoni industriali o appartamenti privati, mentre di moschee “propriamente dette” ne esistono solo a Madrid, Valencia, Córdoba, Granada, Ceuta, Melilla, Fuengirola, Marbella e Málaga. A Madrid, in particolare, esistono due grandi moschee: la prima, nel quartiere di Tetuán, risulta essere la sede dell’UCIDE, mentre la seconda, sede del Centro culturale Islamico di Madrid¹⁶⁵, è stata costruita grazie al finanziamento dell’Arabia Saudita, dalla cui ambasciata spagnola il luogo di culto dipende¹⁶⁶. L’Arabia Saudita ha svolto un ruolo centrale anche nella costruzione delle moschee di Fuengirola, Marbella e Málaga, mentre per quella di Granada molti altri paesi musulmani hanno contribuito con ingenti finanziamenti¹⁶⁷.

Occorre infine fare un ultimo riferimento ai rapporti tra Comunità autonome spagnole e confessioni religiose¹⁶⁸, nello specifico la confessione musulmana. Mentre la Comunità di Madrid ha stipulato nel 1998 un accordo con la UCIDE¹⁶⁹ nel quale si stabilisce espressamente la promozione della cessione di suolo pubblico al fine di costruire moschee e luoghi di culto islamici nel territorio della Comunità, la *Generalitat de Catalunya*, l’organo di governo della Comunità, ha stipulato sia un accordo generale¹⁷⁰ sia un accordo specifico¹⁷¹ con il *Consell Islàmic i Cultural de Catalunya*, organizzazione che non risulta essere affiliata alla CIE ed è espressione, in un qualche modo, di un Islam catalano¹⁷². Infine, sempre nella Comunità catalana, nel 2009 la *Generalitat* ha

¹⁶⁴ Cfr. amplius MOTILLA, Agustín, “La protección de los lugares”, cit., p. 88.

¹⁶⁵ <http://www.ccislamico.com/>, consultato il 2 luglio 2010.

¹⁶⁶ La moschea è anche la sede spagnola della *Rabita al-alam al-islami*, ovvero la Lega del mondo islamico.

¹⁶⁷ NIELSEN, Jørgen, *Muslim in Western Europe*, cit., pp. 98-99.

¹⁶⁸ Sul punto si rinvia a GARCÍA GARCÍA, Ricardo (ed.), *La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas*, cit., *passim*.

¹⁶⁹ Cfr. *supra* nota 57.

¹⁷⁰ SEGLERS GÓMEZ QUINTERO, Àlex, “El Convenio Marco de Colaboración entre la Generalitat de Catalunya y el Consell Islàmic i Cultural de Catalunya (CICC)”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 2004, 5, pp. 1-24.

¹⁷¹ Per il testo si veda <http://www.olir.it/documenti/index.php?argomento=26&documento=2977>, consultato il 7 febbraio 2010. Per un commento ai due accordi cfr. SEGLERS GÓMEZ QUINTERO, Àlex, “Le convenzioni di collaborazione tra la Comunità Autonoma di Catalogna e le minoranze religiose”, *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2006, pp. 363-380.

¹⁷² MORESAS, Jordi, “¿Un islam en Cataluña o un islam catalán?”, *El Islam plural*, in ROQUE, María Angels (ed.), Icaria Editorial, Barcelona, 2003, pp. 335-351, LOSADA, Teresa, “El islam en España. Pertenencia y dinámicas comunitarias. Del islam en Cataluña al islam de Cataluña”, *El Islam plural*, ROQUE, María Angels (ed.), Icaria Editorial, Barcelona, 2003, pp. 353-360 e, più in generale, À SEGLERS GÓMEZ QUINTERO, Àlex., *Musulmans a Catalunya. El repte de la integració i la llibertat religiosa*, Angle Editorial, Barcelona 2004.

approvato la prima legge, in tutta la Spagna, specifica sui luoghi di culto¹⁷³ e, ad un anno di distanza, il decreto di attuazione¹⁷⁴. Gli obiettivi principali di questa nuova disciplina sono¹⁷⁵:

- a. regolare una facoltà a volte controversa promanante dal diritto di libertà religiosa e poco disciplinata nella legislazione urbanistica catalana;
- b. fornire ai comuni un quadro giuridico sicuro in materia di luoghi di culto;
- c. cercare di prevenire, quanto più possibile, il cosiddetto effetto *Nymby* (*Not in my back yard*, non nel mio cortile), ovvero l'atteggiamento di ostilità assunto dai cittadini nel cui territorio si dovrebbe costruire edifici o opere pubbliche che hanno, o si teme possano avere, effetti negativi sul territorio.

Tuttavia, ad una prima lettura del testo la legge non pare particolarmente innovativa rispetto alla disciplina precedente¹⁷⁶. Non si rileva, infatti, un'obbligazione giuridica di previsione di spazi per usi religiosi nei piani urbanistici, bensì solamente la possibilità di fare ciò, rinviando l'art. 5.1 alla legislazione precedente. Inoltre, secondo l'articolo 4.2, la ricerca di spazi per una confessione non deve comportare discriminazioni per tutte le altre, senza però fornire criteri "concreti". Pare, invece, positivo per le confessioni religiose il diritto di partecipare al processo di pianificazione urbanistica, in modo tale da rendere esplicite le esigenze culturali delle diverse confessioni (articolo 5.2).

4.2 LA SITUAZIONE INGLESE

Anche in Inghilterra la questione delle moschee e dei luoghi di culto islamici è abbastanza sentita, anche se non come un tempo¹⁷⁷. La costruzione di luoghi di culto nel diritto inglese è regolata essenzialmente da due provvedimenti legislativi¹⁷⁸. Il primo, il *Town and Country Planning Act 1990*, si occupa, seppur non esclusivamente, sia della costruzione di nuovi luoghi di culto sia del cambio di destinazione di un qualsiasi edificio (*the making of any mate-*

¹⁷³ *Llei 16/2009, del 22 de juliol, dels centres de culte*, «Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya», n. 521, 22 luglio 2009, sul punto cfr. *amplius* SEGLERS GÓMEZ QUINTERO, Àlex, "La nuova legge catalana sui luoghi di culto", *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2010, pp. 227-236.

¹⁷⁴ *Decreto 94/2010, de 20 de julio, de desarrollo de la Ley 16/2009, de 22 de julio, de los centros de culto*, «Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya», n. 5676, 22 luglio 2010.

¹⁷⁵ SEGLERS GÓMEZ QUINTERO, Àlex, "La nuova legge catalana", cit., p. 227.

¹⁷⁶ *Ibidem*, p. 236.

¹⁷⁷ Per una puntuale rassegna si veda *British Muslims Monthly Survey*, nella parte su "Mosques and Burials".

¹⁷⁸ Sul punto si rinvia *amplius* a EDGE, Peter, "The construction of sacred places in English law", *Journal of Environmental Law*, 2002, 14(2), pp. 161-183 e Id., *Religion and Law. An introduction*, Ashgate, Aldershot, 2006, pp. 122-129.

rial change in the use of any buildings)¹⁷⁹. Anche in questo caso l'organo competente risulta essere l'autorità comunale, alla quale spetta il rilascio della licenza di costruzione o l'approvazione del cambio di destinazione; nel fare ciò esso dovrà tenere presente «the provisions of the development plan, so far as material to the application, and to any other material considerations»¹⁸⁰. In particolare, tra queste “material considerations” si fanno rientrare, tra le altre cose, l'opinione dei residenti, le conseguenze sul piano ambientale, con riferimento all'impatto dell'inquinamento acustico e di quello causato dal traffico, la necessità sociale dell'edificio di culto. In caso di cambio di destinazione d'uso di un edificio sito in un'area residenziale, occorrerà tenere in considerazione anche le aspettative della popolazione residente. Infatti, oltre alle molteplici attività che come si è visto hanno generalmente luogo all'interno di una moschea, in particolari periodi dell'anno come durante il *Ramadam* il cambio di destinazione d'uso potrebbe creare problemi considerevoli in fatto di traffico, parcheggio ed inquinamento acustico¹⁸¹. Inoltre, cosa assai rilevante ai fini pratici, l'eventuale diniego risultante dal procedimento amministrativo di rilascio della licenza di costruzione o del cambio di destinazione non può essere sottoposto a *judicial review*¹⁸².

Una volta costruito, o adibito, un edificio a luogo di culto, la confessione religiosa può richiedere la sua registrazione a norma del *Places of Worship Registration Act 1855*. Questa normativa di vecchia data permette al luogo di culto registrato¹⁸³ di godere di molteplici vantaggi:

- a. la celebrazione da parte del ministro di culto di un luogo registrato di matrimoni religiosi riconosciuti dallo Stato¹⁸⁴, quindi anche il *nikah* islamico;
- b. l'applicazione del diritto penale a chi dovesse molestare, disturbare, impedire una funzione religiosa in un luogo di culto registrato¹⁸⁵;

¹⁷⁹ *Town and Country Planning Act 1990* s. 55(1). Occorre notare come l'uso saltuario di una dimora privata come luogo deputato all'esercizio del culto non richiede, secondo la normativa, il rilascio di nessun permesso.

¹⁸⁰ *Town and Country Planning Act 1990* s. 70(2); sul concetto di “material considerations”, non esistendo un catalogo fisso di cosa integri questo concetto, occorre fare riferimento alla numerosa giurisprudenza: cfr., tra i tanti, *Cambridge City Council v Pearse* (1993) 8 PAD 281, *David Wilson Homes v South Somerset District Council* [1994] JPL 721 e *Cooper v Secretary of State for the Environment* (1996) 71 P & CR 529.

¹⁸¹ KHALIQ, Urfan, “Islam and European Union”, cit., p. 237. Sull'inquinamento acustico si veda, seppur con riferimenti ad una scuola ebraica ma sicuramente applicabili, *mutatis mutandis*, anche al richiamo del muezzin, KNIGHTS, Samantha, “Noise nuisance under EPA 1990 and article 9 EHCR”, in *Environmental Liability*, 2007, 15(3), pp. 150-153.

¹⁸² *Ibidem*, p. 238, nota 54.

¹⁸³ *Il leading case* sulla registrazione dei luoghi di culto risulta essere *R v Registrar General, ex parte Segerdal* [1970] 3 All ER 886.

¹⁸⁴ HARTE, John D. C., “Les lieux de cultes”, cit., p. 150.

¹⁸⁵ *Ecclesiastical Courts Jurisdiction Act 1860*, s. 2. Sul punto della protezione penale della

c. la possibilità di ottenere un percorso di registrazione come *charity*¹⁸⁶ molto più agile¹⁸⁷ e agevolazione dal punto di vista amministrativo¹⁸⁸ rispetto a ciò che è stabilito dal *Charities Act 2006*¹⁸⁹;

d. la possibilità di utilizzare regolarmente per scopi culturali un edificio registrato secondo la normativa del 1855¹⁹⁰, e diverso da un'abitazione privata, da più di venti persone, senza commettere un reato in quanto la fattispecie criminosa non può applicarsi ai luoghi di culto registrato¹⁹¹.

Di queste due procedure quella in cui si riscontrano i maggiori problemi per le minoranze religiose in generale, e per i musulmani in particolare, è sempre la prima¹⁹². Uno dei casi che qui si può è quello di Chichester¹⁹³: l'arcidiocesi aveva messo a disposizione della comunità musulmana una chiesa oramai in disuso, affinché venisse convertita in una moschea. Nonostante l'accordo "interconfessionale", l'autorità cittadina negò l'autorizzazione, anche, e soprattutto, a causa dell'opposizione cittadina che funse da «*material consideration*» preminente rispetto a tutte le altre. Alcuni studi hanno dimostrato come, in località a forte presenza musulmana come Birmingham, la percentuale di permessi concessi per la costruzione di moschee sia minore rispetto a quella per luoghi di culto cristiani¹⁹⁴, mentre in altre zone come Bradford, sempre a fortissima presenza musulmana i "conflitti" circa la costruzione delle moschee si siano col tempo sempre più ridotti¹⁹⁵.

Nonostante alcuni episodi di intolleranza o di islamofobia, si può afferma-

moschea come luogo di culto, cfr. EDGE, Peter, "The legal protection of mosques", *New Law Journal*, 2001, pp. 1674-1675.

¹⁸⁶ Si vedano in generale MOFFAT, Graham, BEAN, Gerry, DEWAR, John, *Trusts law: text and materials*, quinta edizione, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, pp. 913-963 e PIRONTI, Arturo, "La riforma della *Charity Law* inglese", *Trusts e attività fiduciarie*, 2008, pp. 499-511, mentre con riferimento specifico alla religione cfr. RODRÍGUEZ BLANCO, Miguel, "Religion and the law of charities", *Ecclesiastical law journal*, 2006, pp. 246-265.

¹⁸⁷ *Charities Act 2006*, SCHEDULE 8 *Minor and consequential amendments* s. 2(a) e *Charities Act 1993 (Exception from Registration) Regulations 2008* s. 2(2)(e).

¹⁸⁸ KHALIQ, Urfan, "Islam and European Union", cit., p. 239, nota 60.

¹⁸⁹ Per una traduzione in italiano delle parti dell'Act riguardanti la religione si veda *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2007, pp. 489-495.

¹⁹⁰ *Place of Religious Worship Act 1812*, s. 2 e *Liberty of Religious Worship Act 1855*, s. 1.

¹⁹¹ EDGE, Peter, *Religion and Law*, cit., p. 126.

¹⁹² KHALIQ, Urfan, "Islam and European Union", cit., p. 237 e ANSARI, Humayun, "The legal Status of Muslims in the UK", *The legal treatment of islamic minorities in Europe*, ALUFFI BECK-PECCOZ, Roberta, ZINCONI, Giovanna (eds.), Peeters, Leuven-Paris-Dudley (Mass.), 2004, p. 274.

¹⁹³ KHALIQ, Urfan, "Islam and European Union", p. 238.

¹⁹⁴ GALE, Richard, "Representing the City: Mosques and the Planning Process in Birmingham", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2005, 31(6), p. 1171.

¹⁹⁵ MCLOUGHLIN, Sean, "Mosques and the Public Space: Conflict and Cooperation in Bradford", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2005, 31(6), pp. 1045-1066.

re come la situazione relativa ai luoghi di culto nel Regno Unito, ma in generale anche quella relativa ai musulmani tutti, non sembri destare particolari preoccupazioni, anche grazie ad una marcata enfasi sul multiculturalismo e ad una assai sviluppata normativa antidiscriminatoria¹⁹⁶. Al contrario, la situazione inglese pare essere la più avanzata all'interno del contesto europeo¹⁹⁷.

4.3 L'APROCCIO ITALIANO

In Italia, l'apertura di un luogo di culto, considerato come opera d'urbanizzazione secondaria¹⁹⁸, oltre ad intrecciarsi con la libertà di riunione a fini religiosi, è una questione relativa soprattutto all'esercizio in forma associata della libertà religiosa e, proprio per questo, riguarda anche l'eguale libertà di tutte le confessioni *ex* articolo 8.1 Cost. In particolare, prima che gli articoli 1 e 2 del regio decreto del 28 febbraio 1930 n. 289 fossero dichiarati illegittimi dalla Corte costituzionale¹⁹⁹, era previsto che l'apertura di un tempio dovesse essere autorizzata con decreto del Capo dello Stato, su domanda di un ministro di culto che avesse ricevuto l'assenso per la nomina da parte del Ministro dell'Interno, a solo patto che documentasse che il tempio fosse «necessario per soddisfare effettivi bisogni religiosi di importanti nuclei di fedeli» e «fornito di mezzi sufficienti per sostenere le spese di manutenzione»²⁰⁰. Quest'autorizzazione assumeva tanto più importanza se si tiene a mente come l'articolo 2 del succitato decreto disponesse che «i fedeli di un culto ammesso nel regno possono, senza preventiva autorizzazione dell'autorità governativa, tenere negli edifici, aperti al culto [e con autorizzazione], riunioni pubbliche per il compimento di cerimonie religiose o di altri atti di culto, a condizione che la riunione [fosse] presieduta od autorizzata da un ministro di culto, la cui nomina [fosse] stata debitamente» approvata dal Ministro dell'Interno. In mancanza di questi requisiti, l'articolo 25²⁰¹ del Testo Unico delle leggi di

¹⁹⁶ FREDMAN, Sandra, *Discrimination law*, Oxford University Press, Oxford, 2002, *passim* e BAMFORTH, Nicholas, MALIK, Maleiha, O' CINNEIDE, Colm, *Discrimination Law: Theory and Context*, Sweet & Maxwell, London, 2008, *passim* e *spec.* pp. 866-973; da ultimo si veda l'*Equality Act 2010*.

¹⁹⁷ ALLIEVI, Stefano, *Conflicts over Mosques in Europe*, *cit.*, p. 29.

¹⁹⁸ Art. 44, n. 1, lettera "c" legge 22 ottobre 1971, n. 865 e successive modifiche. In generale, sui luoghi di culto cfr. TOZZI, Valerio, *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, Edisud, Salerno, 1990 e da ultimo, non potendosi qui dilungare eccessivamente sull'argomento, Id., "Gli edifici di culto tra fede e istituzione religiosa", *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2010, pp. 27-48.

¹⁹⁹ Sentenza Corte costituzionale 59/1958, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, pp. 885-903.

²⁰⁰ Art. 1.2 r.d. 28 febbraio 1930 n. 289.

²⁰¹ «Chi promuove o dirige funzioni, cerimonie o pratiche religiose fuori dei luoghi destinati al culto, ovvero processioni ecclesiastiche o civili nelle pubbliche vie, deve darne avviso,

pubblica sicurezza (regio decreto 18 giugno 1931 n. 773, TUPS), dichiarato poi illegittimo dalla Corte costituzionale²⁰², trovava applicazione, dovendosi avvisare il Questore almeno tre giorni prima della data della cerimonia pubblica.

Appare chiaro come il non riconoscimento di un determinato edificio come luogo di culto fosse una conseguenza del considerare la sua apertura come mero interesse legittimo, tra l'altro di difficile tutela in sede giurisdizionale, mentre la possibilità, dichiarata anch'essa parzialmente illegittima, per il Questore di vietare cerimonie pubbliche²⁰³ sulla base di «ragioni di ordine pubblico o di sanità pubblica» fosse diretta conseguenza dell'idea del Ministero dell'Interno che l'articolo 17 Cost. non fosse applicabile alle riunioni di culto in luogo aperto al pubblico e che l'articolo 19 non avesse valore precettivo²⁰⁴.

Infine, occorre brevemente soffermarsi sulla cosiddetta direttiva²⁰⁵ Maroni, del 26 gennaio 2009, «per le manifestazioni nei centri urbani e nelle aree sensibili»²⁰⁶, emanata a seguito di alcune manifestazioni collettive del culto da parte di musulmani in piazza Duomo a Milano ed in Piazza Maggiore a Bologna a favore della causa palestinese²⁰⁷, norme «emergenziali» insomma, e su alcune sue possibili conseguenze. La direttiva vuole fissare criteri diretti-

almeno tre giorni prima, al Questore. Il contravventore è punito con l'arresto fino a tre mesi e con l'ammenda fino ad € 51,00».

²⁰² Sentenza Corte costituzionale 45/1957, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1957, pp. 579-586.

²⁰³ Si noti come *ex art.* 18.2 TUPS era «considerata pubblica anche una riunione, che, sebbene indetta in forma privata, tuttavia per il luogo in cui sarà tenuta, o per il numero delle persone che dovranno intervenire, o per lo scopo o l'oggetto di essa, ha carattere di riunione non privata»; inoltre sia il 18.1, per la parte relativa alle riunioni tenute in luogo aperto al pubblico, sia il 18.2 vennero dichiarati illegittimi nella sentenza Corte costituzionale 27/1958, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, pp. 115-117.

²⁰⁴ Cfr. Nota 19 maggio 1953 del Ministero dell'Interno, Direzione generale Affari di Culto, Div. An., n. 69-IC-25/0301, diretta al Moderatore della Tavola Valdese, in PEYROT, Giorgio, «La Chiesa evangelica valdese come culto ammesso nello Stato italiano», *Il diritto ecclesiastico*, 1953, II, pp. 247-262, spec. pp. 256-257.

²⁰⁵ Sulla efficacia giuridica dell'atto «direttiva» nell'ordinamento italiano cfr. SCIULLO, Girolamo, *La direttiva nell'ordinamento amministrativo: profili generali*, Giuffrè, Milano, 1993, pp. 157-178.

²⁰⁶ Per il testo cfr.

http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stamp/notizie/2100_500_ministro/0548_2009_01_26_direttiva_ministro_ai_prefetti.html, consultato il 10 agosto 2010. Il testo della direttiva è pubblicato anche in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2009, pp. 607-608.

²⁰⁷ Per un commento critico al provvedimento si vedano TROILO, Silvio, «La libertà di riunione al tempo della direttiva Maroni», *Quaderni costituzionali*, 2009, p. 916-918 e MAZZOLA, Roberto, «Libertà di culto e "sicurezza urbana" nella "Direttiva del Ministro dell'Interno per le manifestazioni nei centri urbani e nelle aree sensibili"», in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2009, pp. 403-414.

vi, indirizzati a Questori e Prefetti, affinché gli stessi limitino l'accesso ad aree particolarmente sensibili, ovvero zone a forte caratterizzazione simbolica per motivi sociali, culturali o *religiosi*, includendo esplicitamente in quest'ultimo gruppo cattedrali, basiliche o altri luoghi di culto. L'atto s'inserisce in un particolare contesto, nel quale i sindaci hanno assunto, dopo il "pacchetto sicurezza" specifiche funzioni nel campo della cosiddetta sicurezza urbana (decreto legge 23 maggio 2008 n. 92, convertito dalla legge 24 luglio 2008, n. 125). La direttiva, infatti, risulta essere «prodromica all'azione da parte dei prefetti, d'intesa con i Sindaci, di ordinanze locali»²⁰⁸. A questo provvedimento potrebbero ben conseguire risposte assai diverse a livello locale, anche in materia di diritti fondamentali, infatti «il sindaco e la giunta potrebbero essere influenzati in modo sfavorevole da coloro che, nel luogo, non vedano con simpatia lo svolgimento di manifestazioni pubbliche di carattere religioso, specie se tenute da certe minoranze confessionali»²⁰⁹ o, più semplicemente, in caso la maggioranza appartenga ad un partito o ad una coalizione in cui qualche componente sia esplicitamente ostile ai musulmani²¹⁰. Infine, in generale e con riferimento specifico a riunioni e manifestazioni pubbliche religiose, sorgono perplessità circa la possibile imposizione *ex ante* agli organizzatori di «forme di garanzia per gli eventuali danni» (punto 4.2 direttiva) da parte dei Prefetti: come si potrebbe conciliare «il deposito *cauzionale* "discrezionale" con l'esercizio di una fondamentale libertà costituzionale»²¹¹?

Sulla destinazione al culto di edifici, l'articolo 831.2 codice civile stabilisce esclusivamente a favore di quelli destinati al culto cattolico²¹² l'impossibilità di sottrarli, anche se appartengono a privati, «alla loro destinazione neppure per effetto di alienazione, fino a che la destinazione stessa non sia cessata in conformità delle leggi che li riguardano», sancendo *de iure* una discriminazione²¹³ nei

²⁰⁸ TROILO, Silvio, "La libertà di riunione", cit., p. 918.

²⁰⁹ MAZZOLA, Roberto, "Libertà di culto e "sicurezza urbana"", cit., p. 413.

²¹⁰ Il riferimento è al partito della Lega Nord, «imprenditore-politico dell'islamofobia», cfr. GUOLO, Renzo, *Xenofobi e xenofili*, cit., pp. 58-80 e ALLIEVI, Stefano, *Conflicts over Mosques in Europe* cit., p. 33. Per un esempio concreto di quest'ostilità, si veda la c.d. ordinanza anti-burqa, sulla quale cfr., brevemente, RUGA RIVA, Carlo, "Il lavavetri, la donna col burqa e il sindaco. Prove atecniche di «diritto penale municipale»", *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2008, pp. 133-148 e spec. 141-148.

²¹¹ BIN, Roberto, "Balilla al potere", p. 1 consultabile su http://www.forumcostituzionale.it/site/index.php?option=com_file_index&key=1425&name=0011_bin.pdf, consultato il 7 agosto 2010, corsivo mio. Per una critica con riferimenti alla giurisprudenza costituzionale cfr. TROILO, Silvio, *La libertà di riunione*, cit., p. 918.

²¹² In maniera simile cfr. l'art. 15 dell'Intesa con gli ebrei, approvata con l. 8 marzo 1989 n. 101.

²¹³ BARILE, Paolo, "Appunti sulla condizione dei culti acattolici in Italia", *Il diritto ecclesiastico*, 1952, I, p. 355.

confronti di tutte le altre religioni²¹⁴, compresa quella musulmana. In particolare, occorre ricordare come in Italia esistono solamente tre vere e proprie moschee con tempio, «minareto e mezzaluna»²¹⁵ (Catania²¹⁶, Roma²¹⁷ e Segrate), mentre la grandissima maggioranza di luoghi di culto islamici è formata da sale di preghiera, ovvero locali fortuiti la cui destinazione urbanistica è, però, diversa²¹⁸.

Dalle norme sulla legislazione e prassi urbanistica²¹⁹ derivavano, e derivano, i problemi più consistenti circa i luoghi delle minoranze, e quindi anche quelli dei musulmani. In primo luogo alcune legislazioni regionali relative al finanziamento dell'edilizia di culto²²⁰ limitavano i contributi alle sole confessioni religiose con cui lo Stato avesse regolato i rapporti per mezzo delle intese, ex articolo 8.3 Cost. Queste normative, però, discriminavano gli appartenenti ad una confessione con intesa con quelli appartenenti ad una confessione senza intesa e proprio per questo motivo le limitazioni sono state dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale²²¹: la realizzazione di opere urbanistiche culturali rende concretamente possibile l'esercizio del culto, il quale spett-

²¹⁴ In dottrina alcuni hanno proposto un'interpretazione adeguatrice secondo cui il vincolo di destinazione si applicherebbe anche a tutte le altre confessioni religiose, così OLIVERO, Giuseppe, "Sulla condizione giuridica degli edifici di culto acattolico", *Annali del Seminario Giuridico dell'Università di Catania*, 1950-51, vol. V, pp. 147-159, contra, sancendo necessaria l'approvazione di una disposizione *ad hoc*. JEMOLO, Arturo Carlo, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, quarta edizione, Giuffrè, Milano, 1975, p. 388.

²¹⁵ ALLIEVI, Stefano, *Islam italiano. Viaggio nella seconda religione del paese*, cit., p. 21.

²¹⁶ Oramai non più in uso, ALLIEVI, Stefano, *Conflicts over Mosques in Europe* cit., p. 32.

²¹⁷ Con riferimento alla moschea di Roma e alla sua inaugurazione occorre ricordare come già allora l'ostilità nei suoi confronti era altissima: infatti, l'allora Presidente della Camera, On. Irene Pivetti, indì una messa ed un rosario riparatore, assieme all'associazione Lepanto, per protesta contro l'apertura del luogo di culto, cfr. Quinzio, Sergio, "Ma la libertà di religione non si difende pregando contro l'Islam", *Il Corriere della Sera*, 26 giugno 1995, p. 25, JOSCA, Giuseppe, "Sulla Moschea la Pivetti si sbaglia. E' un punto di dialogo", *Il Corriere della Sera*, 10 luglio 1995, p. 7 e BOCCACCI, Paolo, "Vade retro Islam. E la Pivetti prega", *La Repubblica*, 26 giugno 1995, p. 6.

²¹⁸ BOTTA, Raffaele, "Diritto alla moschea", cit., p. 126, ZANNOTTI, Luciano, "I luoghi della convivenza religiosa e del pluralismo culturale", *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2010, p. 76. Come ultimo esempio della difficoltà per i professanti l'Islam di ottenere spazi per riunirsi e svolgere atti di culto cfr. la sentenza TAR Trentino Alto Adige - Sezione Autonoma per la Provincia di Bolzano 30 marzo 2009 n. 116, consultabile su <http://www.olir.it/documenti/? documento=4975>, consultato il 5 agosto 2010.

²¹⁹ In maniera generale, circa tutte le minoranze religiose, FINOCCHIARO, Francesco, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 207; per una rassegna recente circa la legislazione cfr. CIMBALO, Giovanni, "Gli strumenti della multiculturalità", cit., pp. 121-137.

²²⁰ Cfr artt. 1 e 5, terzo comma, legge Regione Abruzzo 16 marzo 1988, n. 29 e l'art. 1 legge Regione Lombardia 9 maggio 1992, n. 20.

²²¹ Cfr. Sentenza Corte costituzionale 195/1993, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, pp. 1324-1336 e sentenza Corte costituzionale 346/2002, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, pp. 2615-2621.

ta, come facoltà strettamente *inerente* alla libertà religiosa, a tutti e non solo agli appartenenti a confessioni religiose che abbiano stipulato l'intesa con lo Stato²²². Tornando al presente e nonostante le chiare sentenze della Corte costituzionale, esistono leggi regionali che ancora richiedono per poter accedere ai contributi che o la confessione possieda un'intesa con lo Stato²²³ o sia *organizzata* ai sensi degli articoli 7 e 8 Cost.²²⁴ o debba «essere riconosciut[a] a norma delle leggi vigenti»²²⁵. Il legislatore nazionale, assieme a molti legislatori regionali²²⁶ non ritiene di dover «tener conto del crescente insediamento di “nuove” religioni (nuove in quanto tali o nuove per l'Italia ma storicamente insediate nei paesi d'origine) e del costante sviluppo dei flussi migratori»²²⁷. Ciò ha come conseguenza prima la violazione del principio di uguaglianza, dell'uguale libertà delle confessioni, e della normativa comunitaria contro la discriminazione razziale/religiosa²²⁸.

Quanto alla prassi amministrativa, le scelte degli amministratori locali, soprattutto in piccoli comuni, rispondono più ad una logica di chiusura nei confronti delle necessità degli islamici (e in generale di tutte le minoranze diverse dalla cattolica²²⁹) e non di riconoscimento degli inevitabili cambiamen-

²²² Si veda, con riferimento alla sentenza Corte costituzionale 346/2002, che conferma ciò che era già stato sancito nella 195/1993, D'ANDREA, Luigi, “Eguale libertà ed interesse alle intese delle confessioni religiose”, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2003, pp. 667-685.

²²³ Art. 1, Legge Regione Molise 21 ottobre 1997, n. 22, art. 1, Legge Regione Lazio 09 marzo 1990, n. 27, art. 3, Legge Calabria 12 aprile 1990, n. 21 e art. 1, Legge Regione Liguria 24 gennaio 1985, n. 4.

²²⁴ Art. 1, terzo comma, Legge Regione Marche 24 gennaio 1992, n. 12 e art. 1, terzo comma, Legge Regione Veneto 20 agosto 1987, n. 44; sul punto si veda la sentenza TAR Veneto n. 1498 del 17 maggio 2007, consultabile su <http://www.olir.it/documenti/?documento=4264>, consultato il 12 agosto 2010.

²²⁵ Art. 3, secondo comma, Legge Regione Basilicata 17 aprile 1987, n. 9 e art. 1, terzo comma, Legge Regione Basilicata 30 dicembre 1995, n. 69 e art. 2, primo comma, Legge Regione Puglia 04 febbraio 1994, n. 4.

²²⁶ Per un commento circa le incostituzionalità più o meno manifeste delle leggi regionali sul finanziamento dell'edilizia di culto si veda MANTINEO, Antonino, “La legislazione sull'edilizia di culto alla prova della giurisprudenza (nella Regione Calabria e altrove)”, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2005, pp. 675-723.

²²⁷ MARGIOTTA BROGLIO, Francesco, “Aspetti della politica religiosa degli ultimi quindici anni”, *Dall'Accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa - Un quindicennio di politica e di legislazione ecclesiastica*, NARDINI, Anna, DI NUCCI, Giovanni (a cura di), Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 2001, p. 10.

²²⁸ *Ibidem*.

²²⁹ Per esempio, l'art. 5 del Concordato del 1984 vieta allo Stato la possibilità di esercitare qualsiasi potestà ablativa (requisizione, espropriazione, demolizione) nei confronti degli edifici aperti al culto pubblico cattolico, se non previo accordo con l'autorità ecclesiastica. Per l'utilizzo improprio di questa protezione, la quale permette di costruire veri e propri edifici “abusivi” cfr. TOZZI, Valerio, “La chiesetta abusiva di Pescasseroli”, consultabile su http://www.patrimonio-sos.it/rsol.php?op=getarticle_&id=14117, consultato il 20 luglio 2010. Su un altro esempio di

ti della società tutta²³⁰ e dei relativi bisogni. Ora, «le richieste della comunità islamica di avere una struttura per praticare il proprio culto sono puntualmente accompagnate da polemiche»²³¹, e frequenti sono gli episodi di chiusura di locali adibiti a moschea, motivati dalla supposta non conformità o alle norme di igiene e sicurezza edilizia o della destinazione urbanistica dell'immobile²³². Com'è stato giustamente argomentato²³³, gli enti locali potrebbero concedere le modifiche di destinazione d'uso degli immobili contribuendo così a sanare il *vulnus* del "diritto alla moschea" che al giorno d'oggi tuttavia sussiste; inoltre, come ha anche affermato il Consiglio di Stato²³⁴, la modifica di destinazione urbanistica di un edificio a luogo di culto potrebbe non ritenersi offensiva in alcun modo degli interessi pubblici che le norme urbanistiche sono chiamate a tutelare.

A ciò consegue che in Italia «[l]'affermazione della libertà religiosa uguale per tutti [...] sembra non valere verso i fedeli di religione musulmana»²³⁵. Tre esempi, tra i molti possibili, meritano di essere qui brevemente accennati. In primo luogo, il caso di Bologna: nel 2007 il Comune aveva concesso in permuta alla comunità islamica locale un terreno, sul quale costruire una moschea, un minareto e le relative strutture ricreative. La questione viene subito sollevata a livello nazionale da esponenti politici²³⁶ e da giornalisti preoccupati dalla presenza dell'UCOII nella comunità bolognese²³⁷. Il progetto dapprima si affievolisce quando si chiede di sottoporre a referen-

favoritismo nei confronti della Chiesa cattolica, cfr. Id., *La casa canonica della Parrocchia di S. Nicola Maggiore. Comune di Fontanarosa, Diocesi di Avellino e T.A.R. Campania nella commedia degli equivoci?*, *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), dicembre 2007, pp. 1-16.

²³⁰ SAINT-BLANCAT, Chantal, SCHMIDT DI FRIEDBERG, Ottavia, "Why are Mosques a Problem? Local Politics and Fear of Islam in Northern Italy", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2005(6), pp. 1083-1104.

²³¹ ZANNOTTI, Luciano, "I luoghi della convivenza religiosa", cit., p. 76.

²³² Così i Comuni di Alessandria e di Varese, episodi riportati in BRICCOLA, Simona, *Libertà religiosa e "res publica"*, Cedam, Padova, 2009, p. 71-72.

²³³ *Ibidem*, p. 73.

²³⁴ Sentenza Consiglio di Stato 13 dicembre 2005 n. 7078, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2006, p. 722; per un episodio simile si veda anche sentenza TAR Lombardia n. 21 gennaio 2003 n. 41 cfr. anche BRICCOLA, Simona, *Libertà religiosa*, cit., p. 74-75. *Contra* pare andare la sentenza TAR Trentino Alto Adige *supra* citata nota 218.

²³⁵ ZANNOTTI, Luciano, "I luoghi della convivenza religiosa", cit., p. 76.

²³⁶ <http://www.epubblica.it/2007/09/sezioni/politica/calderoli-moschee/calderoli-moschee/calderolimoschee.html>, consultato il 5 maggio 2010. L'iniziativa, richiamata anche da MAZZOLA, Roberto, "Libertà di culto e "sicurezza urbana"", cit., p. 414, prevede che si passeggi con un maiale sul terreno dove dovrebbe sorgere il luogo di culto islamico. Si veda anche ALLIEVI, Stefano, "Moschee in Europa", cit., p. 155 per episodi simili.

²³⁷ PREZZI, Lorenzo, "Europa-Italia - La presenza islamica: Le moschee e il territorio. I casi e i problemi", *Il Regno-att.*, 2008(18), p. 609.

²³⁸ Pare interessante notare come non esista una prassi relativa all'imposizione di condizioni Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, vol. XXVII (2011).

dum popolare la costruzione del luogo di culto, per sfumare del tutto quando la comunità rifiuta le condizioni poste dall'amministrazione locale: la costituzione di una fondazione affinché si possa garantire trasparenza nella gestione dei fondi e la rottura con l'UCOII²³⁸. Ad oggi continua a non esistere un luogo di culto appropriato per il numero dei fedeli bolognesi, i quali si radunano sempre all'interno di un capannone industriale in una zona periferica della città.

Il secondo esempio, ancor più marcato rispetto a quello bolognese, è rappresentato da Milano. Qui i fedeli musulmani sono circa ottantamila²³⁹ e ad oggi non hanno a disposizione un luogo di culto adatto alle loro esigenze e diverso dai soliti garage o appartamenti "riconvertiti". Questa mancanza è stata ancor di più sentita nell'agosto 2009 durante il periodo del *Ramadan*. Il Comune aveva messo a disposizione una soluzione "d'emergenza", un teatro-tenda; ciò ha suscitato alcune dichiarazioni da parte del Prefetto, il quale ha affermato essere i tempi oramai maturi per una soluzione²⁴⁰. A queste parole hanno risposto esponenti della giunta comunale e di quella regionale, affermando che né il piano regolatore prevede una moschea né che l'edificio di culto servirebbe o risulterebbe essere una *priorità*²⁴¹. Questo caso è sicuramente sintomatico dell'atteggiamento dei pubblici poteri nei confronti della minoranza islamica: i problemi sollevati da questi individui non sussistono, non venendo considerati come "meritevoli" di tutela²⁴². Lo stesso situazione di precarietà si è ripetuta anche per il Ramadan del 2010²⁴³.

L'ultimo caso, riguarda un progetto di legge, il n. 1246, presentato il 4 giugno 2008 dagli On. Gibelli e Cota, "Disposizioni concernenti la realizzazione di nuovi edifici destinati all'esercizio dei culti ammessi"²⁴⁴, paradigmatici-

relativamente all'apertura dei luoghi di culto di altre confessioni religiose; sul caso si veda, inoltre, alcune considerazioni in TEGA, Diletta, "Una sfida che la città non può perdere", *Il Resto del Carlino*, 3 agosto 2007, p. 28.

²³⁹ CASUSCELLI, Giuseppe, "Il diritto alla moschea, lo Statuto lombardo", cit., p. 3.

²⁴⁰ LISO, Oriana, "Moschea, De Corato attacca il prefetto", *La Repubblica*, Milano Cronaca, 19 agosto 2009, p. V.

²⁴¹ *Ibidem*.

²⁴² Cfr. anche, da ultimo, l'ordine del giorno del Consiglio comunale del 29 ottobre 2009 sui "Luoghi di culto delle comunità che non intrattengono intese con lo Stato" in <http://www.olir.it/documenti/index.php?argomento=&documento=5441>, consultato il 7 agosto 2010.

²⁴³ Cfr. http://www.ilgiorno.it/milano/cronaca/2010/08/11/368826nodo_moschea_pisapia_dialogo_islami_ci.shtml, consultato l'11 agosto 2010. Si veda anche il caso di Gallarate, dove ai musulmani del luogo, oramai senza luogo di culto dal 2005, quando il Comune decise di chiudere lo stabile adibito a moschea per la non idoneità con la normativa igienica-sanitaria, è stato offerto dal parroco locale l'utilizzo del cortile di una parrocchia di Gallarate, cfr.

http://www.ilgiorno.it/varese/cronaca/2010/08/10/368369-gallarate_musulmani.shtml, consultato l'10 agosto 2010.

²⁴⁴ Per il testo cfr. <http://www.camera.it/126?pd=1246&ns=2>, consultato il 9 maggio 2010. Per un commento critico cfr. MARCHEI, Natascia, "Gli edifici dei «culti ammessi»: una

co dell'atteggiamento nei confronti dei musulmani. Se il testo si riferisce ai culti ammessi, le presentazioni dei due deputati ruota attorno alla presunta pericolosità dell'Islam e alla confusione tra libertà religiosa e sicurezza. Bastino alcuni riferimenti puntuali: l'articolo 1 permette la costruzione di nuovi edifici destinati a funzioni di culto e le ristrutturazioni solo se proposte da confessioni che già possiedono l'intesa. In caso contrario, la confessione dovrà ottenere sia l'autorizzazione dalla Regione sia l'approvazione da parte della popolazione del comune interessato espressa mediante referendum. Tra i molteplici divieti (articoli 3 e 4) sempre per le confessioni senza intesa si trovano quelli di costruire un luogo di culto se già esiste un edificio appartenente ad altra confessione o associazione religiosa nel raggio di un chilometro²⁴⁵; l'impossibilità di utilizzare strumenti per la diffusione di suoni o di immagini e, infine, l'impossibilità di svolgere qualsiasi altro tipo di funzioni, come istruzione o formazione, all'interno del luogo di culto.

5. L'ISTRUZIONE RELIGIOSA

In questi ultimi anni, «[l]a consapevolezza circa il carattere irreversibilmente multiculturale delle società contemporanee si è tradotta, ovunque in Europa, nella riscoperta del ruolo di integratore civico della scuola»²⁴⁶, e proprio per questo motivo un ultimo aspetto della libertà religiosa che si prende in considerazione è quello dell'istruzione religiosa. In questo senso, l'Islam può ben essere concepito come un paradigma, uno strumento di "misura" circa «l'approccio della scuola ai temi della diversità culturale»²⁴⁷ e religiosa. Uno degli esempi concreti di un approccio aperto ai temi della diversità risulta essere quello della possibilità, per coloro i quali vogliano avvalersene, di ricevere un'istruzione religiosa conforme al proprio credo all'interno della struttura scolastica pubblica, considerando, perciò, «l'esperienza religiosa quale organica esperienza collettiva produttiva di un insieme strutturato di realizzazioni inquadrabili all'interno di uno specifico insegnamento»²⁴⁸. Questa espe-
proposta di legge coacervo di incostituzionalità" *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2010, pp. 107-128.

²⁴⁵ Si capisce bene come questo irragionevole limite "fisico-spaziale" creerebbe non pochi problemi vista l'alta concentrazione di chiese cattoliche sul territorio italiano. L'effetto sarebbe quello di relegare i culti delle confessioni senza intesa, tra le quali spicca appunto la musulmana, nelle zone industriali o comunque nelle periferie delle città, rivelandosi "geograficamente" impossibile la loro costruzione nei centri città.

²⁴⁶ FERRARI, Alessandro, "La scuola italiana di fronte al paradigma musulmano", *Islam in Europa/Islam in Italia tra diritto e società*, FERRARI, Alessandro (a cura di), Il Mulino, Bologna, 2008, p. 171, corsivo mio.

²⁴⁷ *Ibidem*, p. 173.

²⁴⁸ *Ibidem*, p. 185. Per una panoramica europea sulle scelte in tema di educazione religiose

rienza può poi essere declinata in vari diversi modi: tra questi, si possono qui citare *l'education about religion e l'education into religion*²⁴⁹. La prima mira ad educare al fattore religioso in generale, inteso nella sua matrice essenzialmente culturale e avendo come destinatari potenziali tutti gli studenti; il secondo tipo d'insegnamento è invece pensato come espressione di una unica e ben determinata religione, il cui ruolo della confessione religiosa nella scelta dei programmi, dei libri di testo e nella formazione, nomina e revoca degli insegnanti è determinante, proprio come avviene in Italia o in Spagna per la religione cattolica.

5.1. L'ISTRUZIONE RELIGIOSA ISLAMICA IN SPAGNA SECONDO L'ACCORDO DEL 1992

Rispetto alla situazione italiana, in Spagna, *l'education into religion* dell'Islam è svolta nelle scuole pubbliche e, ovviamente, in quelle di tendenza²⁵⁰. Nel paese iberico, l'articolo 10 dell'accordo con la CIE stabilisce le modalità dell'insegnamento dell'Islam sia nelle scuole pubbliche sia in quelle private concertate. Seppur con alcune difficoltà²⁵¹, l'insegnamento della religione islamica nelle scuole pubbliche può considerarsi come una delle eccezioni (parzialmente) positive rispetto all'esperienza negativa dell'accordo con la CIE ed al suo mancato sviluppo normativo²⁵². Infatti, nel 1996 venne stipulato un accordo sulla designazione e sul regime economico delle persone incaricate dell'insegnamento della religione islamica. Questo accordo risulta interessante perché stabilisce come gli insegnanti di religione islamica²⁵³ vengano scelti dalla UCIDE e dalla FEERI e retribuiti in via indiretta dallo Stato, il quale rimborsa le due federazioni per i costi sostenuti quando il numero degli

cfr. FERRARI, Alessandro, "L'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche europee: dall'aut-aut all'et-et", *Anuario Direcom*, 7, 2008, pp. 197-203.

²⁴⁹ HULL, John, "The Contribution of Religious Education to Religious Freedom: a Global Perspective", *Committed to Europe's Future: Contributions from Education and religious Education: A Reader*, SPINDER, Hans, TAYLOR, Jeremy, WESTERMAN, Wim (eds.), Coordinating Group for Religious Education in Europe (CoGREE)-Comenius Institut, Münster, 2002, pp. 107-110. L'autore identifica anche un terzo tipo di educazione, la c.d. *education from religion*.

²⁵⁰ Sul punto, nell'ambito spagnolo si veda MOTILLA, Agustín, "Centros de enseñanza privados de ideario islámico", *La enseñanza islámica en la Comunidad de Madrid*, AA.VV., Servicio de Publicaciones - Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Madrid, 2004, pp. 49-60.

²⁵¹ MOTILLA, Agustín, "Consideraciones previas", *La enseñanza islámica en la Comunidad de Madrid*, AA.VV., Servicio de Publicaciones - Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Madrid, 2004, p. 13.

²⁵² *Ibidem*.

²⁵³ Per il testo dell'accordo si veda AA.VV., *La enseñanza islámica en la Comunidad de Madrid*, Servicio de Publicaciones - Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Madrid, 2004, pp. 137-143.

alunni all'interno non della stessa classe, bensì della stessa istituzione scolastica sia uguale o superiore a dieci²⁵⁴. Nonostante questo quadro normativo particolarmente favorevole, l'accordo è rimasto pressoché inapplicato: in un primo tempo, a causa dei ben noti motivi strutturali della CIE, non riuscendo le due federazioni a trovare d'accordo sulla nomina dei professori²⁵⁵. In un secondo tempo per motivi politici ed ideologici, non volendo il nuovo governo popolare implementare l'accordo firmato dal governo socialista subito dopo le elezioni ma prima che il nuovo governo s'insediasse²⁵⁶, né finanziare l'insegnamento della religione islamica, non essendo questa insita nella cultura spagnola e non rispettando i diritti fondamentali riconosciuti nella Costituzione e praticando il disprezzo nei confronti delle donne²⁵⁷. Il problema, alla fine, non risulta essere quello del numero degli alunni, i quali dovrebbero comunque godere del loro «diritto»²⁵⁸ a ricevere l'insegnamento religioso, quanto di volontà politica²⁵⁹ di implementare effettivamente l'accordo.

5.2. L'ISTRUZIONE RELIGIOSA ISLAMICA NEL REGNO UNITO ED IL SISTEMA DELLE AGREED SYLLABUS CONFERENCE

Nel Regno Unito esiste una lunga tradizione di sostegno pubblico alle scuole confessionali: dapprima nel 1870 si iniziò con un sostegno parziale²⁶⁰

²⁵⁴ «A fin de garantizar la efectividad de lo dispuesto en este Convenio -y sin perjuicio de lo establecido en la cláusula anterior-, el Estado compensará económicamente a las comunidades islámicas por los servicios prestados por las personas que imparten enseñanza religiosa islámica en los correspondientes centros docentes públicos del Estado español, en los niveles de Educación Primaria y Educación Secundaria, optimizando las condiciones de impartición de dicha enseñanza, según lo que se establece a continuación: [...]

3. La hora de clase de enseñanza religiosa islámica será compensada económicamente por el Estado cuando el número de alumnos a que se imparta, una vez aplicado lo acordado en los apartados 1 a 3 de esta cláusula, sea igual o superior a diez. El importe económico, por cada hora de enseñanza religiosa islámica, tendrá el mismo valor que la retribución real, por hora de clase, de cualquier materia impartida por un profesor interino del mismo nivel».

²⁵⁵ MARTÍ SÁNCHEZ, José María, "La enseñanza de la religión islámica en los centros públicos docentes", *El Islam en España. Historia, pensamiento, religión y derecho*, MARTÍ SÁNCHEZ, José María, CATALÁ RUBIO, Santiago (coords.), Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2001, p. 158.

²⁵⁶ GARCÍA PARDO, David, "Profesores de enseñanza religiosa islámica en los centros docentes públicos", *La enseñanza islámica en la Comunidad de Madrid*, AA.VV., Servicio de Publicaciones - Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Madrid, 2004, p. 99, nota 29 e pp. 101-104.

²⁵⁷ Queste motivazioni utilizzate dal leader del Partito Popolare Mariano Rajoy sono riportate in *ibidem*, pp. 103-104.

²⁵⁸ Art. 2.1 b) LOLR e, soprattutto, art. 27.3 CE.

²⁵⁹ Anche dopo la vittoria delle politiche del 2004, il nuovo governo socialista è rimasto abbastanza "sulla difensiva" circa il finanziamento dei professori di religione islamica, cfr. GARCÍA PARDO, David, "Profesores de enseñanza religiosa islámica", cit., p. 107.

²⁶⁰ Cfr. l'*Elementary Education Act* del 1870, nel quale si imponeva un tributo pubblico perma-

riservato solo alle scuole di ispirazione cristiana, fino ad arrivare ad un contributo che ha, oramai, raggiunto quasi il 100 % ed interessa le scuole di tutte le comunità religiose²⁶¹. Per quanto riguarda le scuole private musulmane, ne esistono solo cinque in tutto il Regno Unito²⁶², anche se circa un centinaio sono in attesa di riconoscimento per poter accedere ai fondi pubblici²⁶³.

Per quel che riguarda l'insegnamento della religione islamica nelle scuole pubbliche, nel Regno Unito si è deciso di abbandonare insegnamenti confessionali, per introdurre «corsi di formazione neutri ed obiettivi sulla religione cristiana e sulle altre tradizioni spirituali maggiormente presenti nella realtà sociale nazionale»²⁶⁴. Se dal 1944 i programmi di educazione religiosa si concentravano essenzialmente su programmi di stampo anglicano o comunque cristiano, perché stilati a livello locale da una *Agreed Syllabus Conference*, formata solo da rappresentanti del mondo della scuola, della politica e delle Chiese anglicane e delle altre Chiese cristiane, a partire dall'*Education Reform Act* 1988 che il sistema venne rivoluzionato, aprendosi anche ad altre confessioni. Le *Conferences* locali dovevano durante la stesura dei programmi relativi prestare attenzione non solo al cristianesimo, bensì anche alle altre religioni presenti nel Regno Unito, incluso quindi l'Islam, e si prevedeva come anche individui appartenenti ad altre religioni diverse da quelle cristiane dovessero entrare a far parte di queste istituzioni in modo tale da partecipare alla stesura dei programmi religiosi. Un'eccezione positiva si riscontra fin dal 1975 nell'*Agreed Syllabus* della città di Birmingham, nel quale veniva raccomandato che occasionali riferimenti venissero fatti anche alle altre religioni non cristiane, fungendo anche da esempio pilota per altre istituzioni locali.

5.3 L'ISTRUZIONE RELIGIOSA ISLAMICA IN ITALIA: UN POSSIBILE AIUTO DALLA NORMATIVA PRE-REPUBBLICANA?

Per quel che riguarda l'*education into religion*²⁶⁵, in Italia due possono

nente a favore delle cosiddette *church schools*, gestite da chiese cristiane. Sul punto e sull'evoluzione successiva cfr. CRUICKSHANK, Marjorie, *Church and State in English Education. 1870 to present day*, London, Macmillan, 1963, *passim*.

²⁶¹ GATES, Brian, "L'Islam nel sistema", cit., p. 205; cfr. anche BRIONES MARTÍNEZ, Irene María, "Religión y religiones en el Reino Unido", cit., pp. 461-464.

²⁶² *Ibidem*, p. 210.

²⁶³ PÉPIN, Luce, *Teaching about Religions in European School Systems: Policy issues and trends*, Alliance Publishing Trust, London, 2009, p. 64, disponibile su <http://www.nefic.org/>, consultato il 13 agosto 2010.

²⁶⁴ PARISI, Marco, "Insegnamento della religione cattolica nella società multiculturale e laicità dell'istruzione: note ricognitive sui principali aspetti problematici", *Il diritto ecclesiastico*, 2008, p. 462.

²⁶⁵ La breve analisi che si compierà in questo paragrafo vuole sottolineare se e come venga

essere le forme: l'educazione religiosa all'interno di una scuola privata islamica e quella all'interno della scuola pubblica. Se la prima modalità non integra qualcosa d'eccezionale nell'ordinamento italiano, essendo anzi un'opzione costituzionalmente garantita²⁶⁶, la seconda nemmeno si pone, non avendo la confessione musulmana stipulato un'intesa con lo Stato italiano. Anche nel campo dell'istruzione religiosa²⁶⁷, la stipula dell'intesa risulta essere discriminatoria nei confronti dei musulmani. Tuttavia, com'è stato correttamente notato²⁶⁸, proprio dalla legislazione fascista sulla libertà religiosa, ancora vigente per le confessioni senza intesa e che rappresenta il loro "quadro normativo"²⁶⁹, potrebbe venire una soluzione, seppur parziale, a questo problema. L'articolo 23²⁷⁰ del regio decreto 28 febbraio 1930 n. 289, attuativo della legge 24 giugno 1929 n. 1159 sui culti ammessi, in qualche modo pare, infatti, permettere un'attività, fino ad ora però mai sperimentata, "similare" all'educazione religiosa all'interno della scuola pubblica. I genitori degli alunni appartenenti ad

insegnata la religione islamica all'interno di un sistema in cui, generalmente, è l'*education into religion* ad essere preferita ed accettata; per una analisi propositiva particolarmente interessante cfr. FERRARI, Alessandro, "La scuola italiana di fronte", cit., pp. 184-198.

²⁶⁶ Si vedano amplius FERRARI, Alessandro, "Le scuole musulmane in Italia: tra identità e integrazione", *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche*, FERRARI, Silvio (a cura di), Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 131-156, Id., "Brevi note in tema di Islam, scuola privata e Costituzione", *Annali del Dipartimento di Scienze Giuridico-Sociali e dell'Amministrazione dell'Università degli Studi del Molise*, 4/2002, vol. I, pp. 19-34 e PARISI Marco, "Formazione civile e formazione religiosa: la questione delle "scuole di tendenza" e l'Islam", *Europa e Islam. Ridiscutere i fondamenti della disciplina delle libertà religiose*, TOZZI, Valerio, MACRÌ, Gianfranco (a cura di), Rubbettino, Soveria Mannelli, 2009, pp. 97-126.

²⁶⁷ Nonostante le sentenze della Corte costituzionale, ci sono ancora leggi regionali che ancora richiedono la stipula dell'intesa ex art. 8.3 Cost come requisito per poter accedere ai contributi per la costruzione di luoghi di culto, cfr. *supra* nota 222.

²⁶⁸ FERRARI, Alessandro, "La scuola italiana di fronte", cit., pp. 191-193.

²⁶⁹ Ciò si capisce mediante un ragionamento *a contrario*: se si analizzano le intese stipulate dallo Stato italiano con le diverse confessioni religiose, ma anche i progetti di intesa non ancora approvati, si riscontrano disposizioni che stabiliscono, successivamente all'entrata in vigore legge di approvazione dell'intesa, la non più applicabilità della normativa pre-repubblicana alla confessione. Se ciò è il sistema che vige per le confessioni con intesa, l'applicabilità della normativa fascista risulta giocoforza essere il quadro normativo vigente per le confessioni sprovviste di accordo con lo Stato. In dottrina cfr. TEDESCHI, Mario, "La legge sui culti ammessi", *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa*, LEZIROLI, Giuseppe (a cura di), Jovene, Napoli, 2004, p. 46.

²⁷⁰ «Quando il numero degli scolari lo giustifichi e quando per fondati motivi non possa esservi adibito il tempio, i padri di famiglia professanti un culto diverso dalla religione dello Stato possono ottenere che sia messo a loro disposizione qualche locale scolastico per l'insegnamento religioso dei loro figli: la domanda è diretta al provveditore agli studi il quale, udito il consiglio scolastico, può provvedere direttamente in senso favorevole. In caso diverso e sempre quando creda, ne riferisce al Ministero della Pubblica Istruzione, che decide di concerto con quello dell'Interno. Nel provvedimento di concessione dei locali si devono determinare i giorni e le ore nei quali l'insegnamento deve essere impartito e le opportune cautele».

una determinata religione sprovvista di intesa possono chiedere che, al fine di organizzare un insegnamento religioso per i propri figli, vengano a loro messi a disposizione locali scolastici. Tutto ciò può essere concesso a condizione che nella scuola sia presente un certo, imprecisato, numero di studenti e che la confessione di appartenenza non abbia o comunque non possa utilizzare propri luoghi di culto. Riguardo quest'ultimo requisito, come si è già illustrato, la possibilità per i musulmani di ottenere propri luoghi di culto è osteggiata in particolar modo a livello locale. In definitiva, seppur inidonea a risolvere la questione, paradossalmente proprio la normativa fascista potrebbe fungere da misura "compensativa" rispetto al sempre più abusato esercizio della discrezionalità amministrativa da parte degli enti locali.

6. RIFLESSIONI FINALI

Un orientamento che può rilevarsi dopo questa analisi è quello dell'esistenza di un diverso grado di garanzia della libertà religiosa dei musulmani nei diversi ordinamenti: non più problematico come un tempo nel Regno Unito, intermedio in Spagna e particolarmente basso in Italia. A questa ha influito in maniera particolarmente rilevante il «fattore T (come tempo)»²⁷¹: il diverso "grado di garanzia" di questo diritto fondamentale pare direttamente proporzionale all'aumentare di questo fattore. Tuttavia, il poco radicamento dei musulmani sul territorio italiano, almeno comparato con quello esistente negli altri paesi, non può fungere da "alibi" per giustificare cattive pratiche legislative o prassi amministrative volte o direttamente a discriminare o, peggio, ad ignorare le legittime richieste culturali dei musulmani, *a fortiori* quando la normativa costituzionale italiana è una delle più "avanzate"²⁷² nel panorama europeo.

Alcune posizioni dottrinali²⁷³, ma soprattutto molte delle iniziative attuate dallo Stato italiano, come la Consulta per l'Islam, o proposte da deputati e senatori in Parlamento, come progetti di legge atti a limitare la possibilità di costruire luoghi di culto o miranti ad imporre l'uso della lingua italiana per la predicazione all'interno delle moschee, sembrano confermare «una certa tendenza all'*eccezionalismo* islamico, ovvero a considerare i musulmani sempre diversi dagli altri, sempre un caso eccezionale»²⁷⁴, come se si trattasse di un fenomeno *sui generis*, da "governare" con una legislazione *ad hoc*. Al

²⁷¹ ALLIEVI, Stefano, "Islam italiano e società nazionale", cit., p. 67.

²⁷² Basti ricordare come l'unico limite ai riti (e non ai principi!) inerenti la libertà religiosa risulta essere il buon costume, non contemplandosi, l'ordine pubblico.

²⁷³ «L'Islam non è come le altre religioni», così CARDIA, Carlo, "Edifici di culto e nuove religioni", *Il diritto ecclesiastico*, 1-2, 2008, p. 24.

²⁷⁴ ALLIEVI, Stefano, "Islam italiano e società nazionale", cit., p. 57, corsivo mio.

contrario, la tendenza dovrebbe essere quella di de-islamizzare la questione islamica²⁷⁵: per risolvere una gran parte delle questioni sollevate dalla presenza di musulmani sul territorio italiano, come per esempio la legittima richiesta di luoghi di culto, non pare rendersi necessaria la stipula di alcuna intesa. Basterebbe la corretta applicazione della normativa già vigente, magari espunta di qualche disposizione non conforme a Costituzione, come per esempio in materia urbanistica regionale.

A ciò possono aggiungersi ulteriori esempi positivi che possono trarsi da questo scritto, tra i quali spiccano la legge organica sulla libertà religiosa in Spagna e l'avanzata normativa antidiscriminatoria esistente nel Regno Unito, i quali potrebbero ben fungere per il Legislatore ed il Governo italiano come esempio di *good practices* da implementare nell'ordinamento interno. L'adozione di potenziali nuove leggi pare non possa più avere come obiettivo quello di *ignorare* i bisogni, le richieste e le necessità di una minoranza che ha oramai raggiunto un numero consistente, e difficilmente ignorabile, di fedeli. Occorre che lo Stato promuova l'integrazione ed il dialogo e, allo stesso tempo, riconosca i bisogni effettivi dei musulmani perché «[c]hiedere all'immigrato la fatica di integrarsi in un paese che [...] lo mantiene in una condizione di discriminazione ed emarginazione crea solamente un pericoloso *surplus* di frustrazione»²⁷⁶.

²⁷⁵ FERRARI, Silvio, "Le questioni normative", cit., p. 78 e MARGIOTTA BROGLIO, Francesco, "Intervento", cit., p. 343.

²⁷⁶ FERRARI, Silvio, "Tra manifesto e contratto", cit., p. 482