

## La Consulta per l'Islam italiano: un caso di revisione strisciante della Costituzione.

di *Nicola Colaiani*

straordinario di Diritto ecclesiastico

presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bari

1. La necessità di creare un canale di interlocuzione con l'Islam italiano era da tempo avvertita e più volte annunciata in maniera estemporanea da rappresentanti del governo. La via maestra prevista dall'art. 8, co. 3, della Costituzione, resa disagiata dalla mancanza di una rappresentanza unitaria delle comunità islamiche, aveva subito nei fatti un declassamento per la precedenza attribuita all'esame parlamentare del disegno di legge sulla libertà religiosa, che poteva rivelarsi risolutivo almeno delle questioni di fondo che animano i rapporti tra stato e confessioni religiose. Sta di fatto che quel disegno, superato con molti emendamenti l'esame della competente commissione della Camera, s'è poi arenato nei lavori dell'assemblea.

Di conseguenza, al diffondersi dell'allarme suscitato dai recenti attentati di estremisti islamici nei paesi occidentali, in particolare da quello alla metropolitana londinese, il ministro responsabile della sicurezza pubblica ha rotto gli indugi e il 10 settembre 2005 ha provveduto con un decreto *motu proprio* a istituire presso il ministero dell'interno la Consulta per l'Islam italiano. Nel dicembre dello stesso anno ne è stata resa nota la composizione: sedici membri, la metà dei quali cittadini italiani, oltre il presidente che è lo stesso ministro dell'interno (<http://www.olir.it/news/archivio.php?id=506>). L'organismo consultivo può quindi entrare in funzione e svolgere le tre sedute annue previste in via ordinaria dal decreto ([http://www.olir.it/ricerca/index.php?Form\\_Document=3372](http://www.olir.it/ricerca/index.php?Form_Document=3372)).

La portata di un decreto ministeriale è inevitabilmente più limitata rispetto alle vie legislative, unilaterali o di derivazione bilaterale. A cominciare dalla funzione meramente consultiva attribuita all'organismo: il ministro, infatti, potrà avvalersene per "compiti di ricerca e di approfondimento", elaborazione di studi e formulazione di "pareri e proposte, al fine di favorire il dialogo istituzionale con le comunità musulmane d'Italia, migliorare la conoscenza delle problematiche di integrazione allo scopo di individuare le più adeguate soluzioni per un armonico inserimento delle comunità stesse nella società nazionale, nel rispetto della Costituzione e delle leggi della Repubblica" (art. 1).

I pareri, com'è noto, hanno ad oggetto quesiti specifici o schemi di disegni di legge o di provvedimenti amministrativi, del cui approntamento da parte degli uffici ministeriali nulla, per vero, finora è trapelato ma che potrebbero costituire il contenuto delle proposte, che pure la consulta ha facoltà di formulare. Prevalente,

comunque, è l'insistenza del decreto sull'attività di studio e di ricerca, che a differenza dei pareri è invece propedeutica all'iniziativa amministrativa: servono solo a fornire cognizioni all'autorità, quando questa abbia idee del tutto generiche sull'attività da svolgere e avverta perciò il bisogno di farsele utilizzando competenze esterne.

Nel caso l'art. 2 indica due categorie di esterni: la prima è quella delle persone di cultura e religione islamica e, ovviamente, di esperienza, la seconda è quella degli studiosi ed esperti, indipendentemente – è da ritenere per esclusione – dalla loro appartenenza a quella religione e cultura. In realtà i componenti nominati, stando alle qualifiche rese note, sembrano tutti della prima categoria: e comunque mancano, per esempio, docenti studiosi di islamismo o sociologi o magistrati esperti. Ma nondimeno nessun dubbio si può nutrire sul cumulo di cognizioni tecniche che i componenti potranno assicurare alla consulta. Nella specie, tuttavia, non si tratta di pura tecnica, ma di politica religiosa e culturale. Non si tratta, per dire, solo di conoscere come sono organizzate le scuole islamiche ma anche quali sono al riguardo le richieste dei musulmani italiani. L'efficacia della consulta dipende, quindi, nel caso anche dalla sua rappresentatività.

Sotto questo profilo non si può che dubitare fortemente proprio perché è molto dubbia la capacità della consulta di rappresentare, sia pure grosso modo, il frastagliato associazionismo dell'islam italiano. A parte la competenza personale, certamente fuori discussione, i componenti, infatti, sono stati scelti con il criterio del notabilato – tanto da apparire, visto che si tratta di musulmani, quasi dei futuri *katib* –, piuttosto che con il metodo democratico. Tale omissione è tanto più grave in quanto è noto che proprio la legittima rappresentanza costituisce il problema procedimentale più serio per avviare trattative d'intesa con l'islam italiano, dal momento che ognuna delle organizzazioni presentatrici di proposte d'intesa, distinte tra loro per ragioni non dogmatiche ma piuttosto politico-ideologiche, pretende o aspira a rappresentarlo nella totalità. Il metodo della nomina *per rescriptum principis* non favorisce affatto una politica di costruzione sia pur graduale di questa rappresentanza ed anzi non può che suscitare l'opposizione preconcepita degli esclusi.

2. Per quantificare il ritardo rispetto ad altri paesi europei, si può dire che l'iniziativa italiana ci riporta a quindici anni addietro, quando con lo stesso criterio fu creato in Francia il Corif (*Conseil de réflexion sur l'Islam en France*), fallito dopo tre anni a motivo proprio della scarsa rappresentatività (cfr. Henry in *Traité de droit français des religions*, diretto da Messner, Prélot e Woehrling, Litec, Paris, p. 252 ss.) e, dopo alterne vicende, sostituito nel 2003 dal *Conseil français du culte musulman*, composto da consiglieri eletti (da delegati delle moschee) analogamente, per esempio, a quello del Belgio (cfr. Lo Giacco in *Musulmani in Italia*, a cura di S. Ferrari, Bologna, il Mulino, 2000, p. 294 ss.).

Per vero, bisogna dare atto che rispetto ai più pessimisti presagi e ai commenti non benevoli degli esclusi (tagliante quello del presidente dell'istituto culturale di via Jenner a Milano, Abel Hamid Shaari: “Ma chi rappresentano, la maggior parte di costoro, se non loro stessi?”) la composizione, pur elitaria, non

prescinde da qualsiasi criterio di appartenenza: vi risultano rappresentate in persona dei loro massimi dirigenti la Ucoii, la Coreis e la Moschea di Roma (delle organizzazioni che hanno presentato proposte di intesa manca solo la Ami). Ma, paradossalmente, questo che sarebbe un punto a favore si risolve nel suo esatto contrario: un atto di obiettivo disprezzo delle regole, che in questo caso sono regole fondamentalmente costituzionali. Il titolo rappresentativo – non professionale, come negli altri casi – per il quale quei componenti sono stati nominati li rende, invero, portatori non di giudizi tecnici, tendenzialmente imparziali ancorché pur sempre valutativi, ma di giudizi di opportunità propri della parte che rappresentano.

La rappresentazione del punto di vista associativo o confessionale è, ovviamente, del tutto legittima, e anzi auspicata, ma trova costituzionalmente il suo luogo di espressione non in una commissione consultiva bensì in una trattativa di intesa, la cui proposta, com'è noto, le rispettive organizzazioni hanno da tempo presentato al governo. Libero questo – salva, secondo l'opinione che a me sembra corretta (cfr. *Intese* (diritto ecclesiastico), in *Enc. dir.*, Agg. V, p. 715 s.), la sanzione politica – di tenerla in non cale e di non avviare trattative, ma obbligato, dalla presentazione in poi, a trattare il proponente come parte di un procedimento di rilevanza costituzionale, con una specifica posizione giuridica, risultante dalla proposta di intesa, e non a degradarlo ad esperto, chiamato a concorrere con altri quindici componenti nella formulazione di un'altra proposta di intesa (quando non semplicemente nella elaborazione di uno studio collegiale).

Insomma, la questione preliminare della rappresentanza islamica andava affrontata come tale, assumendo per esempio come parametro l'obbligo di confederazione (Cis) imposto alle organizzazioni islamiche dal governo spagnolo (cfr. Motilla in *Musulmani in Italia*, cit., p. 249 ss.), e non rimuovendola attraverso una commissione consultiva che trova il suo precedente nel defunto Corif francese e che nei confronti dei soggetti indicati opera sostanzialmente una sclassificazione della loro qualità rappresentativa: da parte proponente, esterna all'amministrazione, con cui può entrare in rapporto attraverso un ben determinato modulo convenzionale, costituzionalmente previsto, ad organo strumentale dell'amministrazione, funzionale ad assicurarle conoscenze religiose o, al massimo, pareri o proposte, ovviamente del tutto facoltativi. Si osservi, per quanto possa apparire frutto di pignoleria a chi guardi i fenomeni con piglio sostanzialistico, che nel passaggio dall'uno all'altro ruolo si può consumare il principio di laicità dello stato, che in materia religiosa viene a dotarsi di un organo ausiliario laddove aveva di fronte una controparte.

3. Questo risultato, peraltro, è frutto del ben più ampio sviamento costituzionale, da cui il decreto ministeriale è viziato e per cui si attribuisce al ministero dell'interno una competenza che esso non ha. Invero, la materia dei rapporti tra Stato e confessioni religiose è sottoposta alla deliberazione del Consiglio dei ministri (art. 2, co. 3, lett. l) l. n. 400/1988): e, quindi, previamente, alla consultazione dell'apposita commissione per la libertà religiosa istituita presso la presidenza del consiglio (d.p.c.m. 14.3.1997), in sostanza sostituita, relativamente all'Islam, dalla consulta.

Vero è che il d. l.vo n. 300/1999 (art. 14, co. 2, lett. *d*) attribuisce al ministero dell'interno le funzioni e i compiti di spettanza statale per la "tutela dei diritti civili, ivi compresi quelli delle confessioni religiose". La dizione è amplissima e ambigua, tale da ricomprendere in astratto anche il diritto di libertà religiosa, che rientra costituzionalmente tra i diritti civili. Ma, se si vuol correttamente evitare l'esito di una interpretazione abrogatrice della legge n. 400/88, essa va limitata ai diritti civili delle confessioni rientranti nella competenza della direzione centrale degli affari di culto, in cui è articolato il nuovo dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione (art. 5, co. 2, lett. *d*) d.p.r. n. 398/2001): vale a dire, il riconoscimento della personalità giuridica agli enti confessionali, la vigilanza sugli enti delle confessioni tuttora regolate dalla l. n. 1159/1929, l'approvazione delle nomine dei ministri di culto di tali confessioni. Con esclusione, in ogni caso, della libertà religiosa, attribuita dalla legge alla competenza della presidenza del Consiglio e, consultivamente, della commissione ivi istituita e, nondimeno, arbitrariamente e surrettiziamente inserita nell'ultimo "ravvisato" del preambolo del decreto tra i diritti civili, la cui tutela spetta al ministero dell'interno.

Vero è anche che nel caso dell'Islam le questioni di libertà religiosa si confondono spesso, e strutturalmente, con quelle di libertà culturale e sono anche intrecciate con le politiche dell'immigrazione e della sicurezza, sicuramente spettanti al ministero dell'interno (art. 14 d. l.vo cit.). Ma la soluzione di questi nodi con la conseguente attribuzione di competenza va ricercata – ferma restando la collaborazione, prevista nel caso dall'art. 3 d.p.c.m. 14.3.1997 - con il criterio della prevalenza dell'aspetto, civile o religioso, del problema. Così, tanto quanto non pare dubbia la competenza ministeriale dell'interno per problemi legati, ad esempio, alla condizione di immigrato o al riconoscimento pubblico delle persone (il velo delle donne), neppure può dubitarsi della competenza presidenziale del ricordato obiettivo, fissato dall'art. 1 del d.m. 10.9.2005, di "favorire il dialogo istituzionale con le comunità musulmane d'Italia".

Le comunità musulmane, invero, non possono che rientrare nella categoria statale delle confessioni religiose e il dialogo, se "istituzionale" (quello interreligioso, ardentemente citato nel secondo visto del preambolo, non rientra nella competenza non solo del ministro ma neppure dello stato laico), non può attuarsi che attraverso lo strumento costituzionale delle intese. Le difficoltà che nel caso derivano dalla mancanza di una rappresentanza unitaria delle comunità islamiche non possono fare da ostacolo perché costituiscono proprio uno di quei "problemi relativi alla *preparazione* di accordi, convenzioni o intese con le confessioni religiose", il cui esame è attribuito dal d.p.c.m. cit. (art. 2, lett. *a*) esattamente alla competenza della commissione istituita presso la presidenza del consiglio.

4. Perché allora questa scorribanda del decreto nel territorio della libertà religiosa, che formalmente non si vede come all'eventuale momento decisivo possa essere lasciata all'iniziativa del ministro dell'interno? Si 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. Se così fosse, una divergenza cioè tra il fine ed il mezzo, si tratterebbe di un (ulteriore) vizio di eccesso di potere.

Ma la politica irrispettosa della costituzione attuata da questo governo – dimostrata dai non rari rinvii di leggi alle Camere da parte del presidente della Repubblica e, in un caso di legge promulgata, dalla pronta declaratoria di illegittimità da parte della corte costituzionale – accredita anche ipotesi funeste: che il tentativo di annessione della libertà religiosa rientri nel disegno di revisione di fatto della Costituzione anche nella prima parte. E poiché il *bipartisan self-restraint* impedisce di fare ciò formalmente - la revisione della Costituzione essendo stata limitata sempre alla parte ordinamentale, dalle bicamerali fino alla legge recentemente approvata ma in corso di sottoposizione a referendum oppositivo - si ricorre ad una revisione informale, implicita, strisciante, attuata attraverso l'aggiramento di fatto dei principi costituzionali o attraverso una truffa delle etichette.

Gli esempi non mancano e sono anche più gravi: basta pensare ai diritti sociali, formalmente intatti ma con una legislazione di attuazione che va sempre più in senso opposto, o al caso della guerra, che da ormai dieci anni si definisce nei modi più svariati (azione di polizia internazionale, uso della forza, intervento non meglio specificato) per rimetterne la decisione all'esecutivo aggirando il parlamento e gli altri controlli previsti dalla Costituzione e, quindi, il diritto alla pace, sancito dall'art. 11.

Nel caso si tratterebbe di far rientrare – conformemente ad un indirizzo politico risalente e superato con l'avvio della prima trattativa d'intesa – le confessioni ritenute più pericolose per la sicurezza pubblica nell'orbita del ministero competente, quello dell'interno. A cominciare dall'Islam, naturalmente, ma con un pensierino anche a Testimoni di Geova e Buddhisti, che qualche problema lo hanno già dato o potrebbero darlo e le cui intese, pur firmate, sono state infatti accantonate. In sostanza lo strumento delle intese rimarrebbe limitato alle confessioni del ceppo giudaico-cristiano, ritenute "sicure" e già dotate di un "armonico inserimento nella società nel rispetto dei principi della Costituzione e delle leggi della Repubblica". Il terzo comma dell'art. 8 darebbe luogo ad un ordinamento settoriale, da cui rimarrebbero esclusi i "nuovi culti" e, in particolare, le comunità islamiche: queste vengono viste prima di tutto come problema di ordine pubblico e ad esse va riservata tanta libertà religiosa quanta è compatibile con le esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza.

Anche in materia di tutela della libertà religiosa la Costituzione, insomma, non orienta più la legislazione ordinaria, ma addirittura ne viene orientata. E' la legislazione ordinaria, e in questo caso anche l'iniziativa amministrativa, che si pone come chiave interpretativa della Costituzione. La politica non è più costituzionale, è afinalistica: non persegue più, necessariamente, i fini indicati nella Costituzione, ma si affida ad opzioni tattiche, dettate dall'emergenza, che però, complessivamente considerate, si inseriscono in un lucido disegno di "sfarinamento" (Dogliani, *Costituzione e sistema politico*, in *Questione giustizia*, 2005, n. 1, p. 61) o di declassamento

della costituzione da legge superiore a ordinamento settoriale. Perché la decostituzionalizzazione della politica da parte della maggioranza - talvolta avallata dall'incoscienza sostanzialistica di un'opposizione interessata ad ampliare l'area dell'*overlapping consensus*, senza tenerne al riparo i principi costituzionali - non dovrebbe toccare anche i diritti di libertà?

*Nicola Colaianni*