



**Claudia Morucci**

(Master di II livello in Economia e Istituzione dei Paesi Islamici della LUISS  
School of Government di Roma)

**I rapporti con l'Islam italiano:  
dalle proposte d'intesa al Patto nazionale \***

**SOMMARIO:** 1. Breve premessa - 2. L'ininterrotto dialogo tra il Governo e le comunità islamiche italiane - 3. Il "Patto di condivisione" della Città di Torino e il "Patto nazionale per un Islam italiano" - 4. L'Italia e le misure di contrasto al terrorismo - 5. Conclusione.

**1 - Breve premessa**

Così come in altri paesi europei, l'Islam sta diventando una significativa presenza religiosa anche in Italia<sup>1</sup>. I musulmani, presenti sul territorio italiano, sono stati stimati essere circa 1.600.000<sup>2</sup>, numero al giorno d'oggi in continuo aumento per via dei flussi migratori provenienti dall'Africa<sup>3</sup>.

Eppure, nonostante questa significativa presenza di musulmani, in stretta correlazione con dinamiche di natura migratoria, in Italia il vasto mondo islamico, con tutte le sue ripartizioni ideologiche e religiose, non sembra essere riuscito, ancora oggi, a intraprendere il percorso di formale riconoscimento e, se possibile, di stipulazione delle intese.

---

\* Contributo sottoposto a valutazione.

<sup>1</sup> Cfr. **S. ALLIEVI**, *Sociology of a Newcomer: Muslim Migration to Italy - Religious Visibility, Cultural and Political Reactions, in Minorities*.

<sup>2</sup> Viene riportato il dato numerico presente all'interno del rapporto n. 2 del 14 settembre 2016 elaborato dal Consiglio per i rapporti con l'Islam italiano il quale recita: "In Italia si stimano oggi circa 1.600.000 musulmani circa il 2,5-3% della popolazione italiana (contro una media europea del 4%, con punte del 6,5% in Francia e del 6,1% in Olanda): anche se il dato è in crescita a seguito del succedersi degli sbarchi". Secondo i dati del *Dossier Statistico Immigrazione 2017*, elaborato dal Centro Studi e Ricerche IDOS, i musulmani stranieri residenti in Italia sono 1.641.800.

<sup>3</sup> Secondo le stime del Ministero dell'Interno i migranti sbarcati in Italia nel 2016 sono 181.436, mentre 119.369 nel 2017 (<http://www.interno.gov.it/it/sala-stampa/dati-e-statistiche/sbarchi-e-accoglienza-dei-migranti-tutti-i-dati>).



Attualmente, le confessioni religiose che hanno sottoscritto un'intesa con lo Stato italiano sono, per l'esattezza, dodici<sup>4</sup>; l'ultima è stata quella stipulata nel 2016 dall'Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai.

Complessivamente, in Italia, le relazioni tra le confessioni religiose e lo Stato sono regolamentate dalle disposizioni contenute all'interno degli articoli 7 e 8 della Costituzione.

L'articolo 7 disciplina esclusivamente i rapporti con la Chiesa cattolica, i quali si fondano sul rispetto dei Patti Lateranensi; invece, l'articolo 8, ultimo comma, sancisce che i rapporti dello Stato italiano con "le confessioni religiose diverse dalla cattolica" debbano essere regolati "per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze".

Ciò nonostante, alle confessioni prive di intesa viene applicata la legislazione, risalente al periodo fascista, sui culti ammessi, la quale comprende la legge n. 1159 del 24 giugno 1929 e le relative norme di attuazione, il regio decreto n. 289 del 28 febbraio 1930.

Nella storia della Repubblica italiana, la prima intesa è stata firmata da Bettino Craxi il 21 febbraio 1984 con la Chiesa evangelica valdese. Quest'ultima ebbe l'importante compito di ricoprire il ruolo di "apripista"<sup>5</sup> in favore dei successivi accordi che furono stipulati tra lo Stato italiano e cinque ulteriori confessioni religiose. Difatti, gli anni che vanno dal 1984 al 1995 vengono identificati con l'espressione "stagione delle intese"<sup>6</sup>.

Nel corso degli anni novanta, tra le varie confessioni religiose che ne fecero richiesta, anche quattro associazioni islamiche decisero di presentarsi, l'una dopo l'altra, alla Presidenza del Consiglio, ciascuna con una differente bozza di intesa.

---

<sup>4</sup> In ordine cronologico le confessioni religiose che hanno stipulato l'intesa con lo Stato italiano sono: la Tavola Valdese (legge 449/1984); le Assemblee di Dio in Italia ADI (legge 517/1988); l'Unione delle Chiese Cristiane Avventiste del 7° giorno (legge 516/1988); l'Unione Comunità Ebraiche in Italia UCEI (legge 101/1989); l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia UCEBI (legge 116/1995); la Chiesa Evangelica Luterana in Italia CELI (legge 520/1995); la Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale (legge 126/2012); la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni (legge 127/2012); la Chiesa Apostolica in Italia (legge 128/2012); l'Unione Buddista Italiana UBI (legge 245/2012); l'Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai IBISG (legge 130/2016).

<sup>5</sup> **F. PETRANGELI**, *L'approvazione delle nuove intese con le confessioni religiose: un percorso accidentato forse prossimo a conclusione*, in *AIC, Osservatorio costituzionale*, ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)), n. 1 del 2012, p. 1.

<sup>6</sup> Per un approfondimento sulle stagioni delle intese si veda **P. CONSORTI**, *1984-2014: le stagioni delle intese e la "terza età" dell'art. 8, ultimo comma, della Costituzione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1 del 2014.



La prima richiesta esplorativa di intesa è stata avanzata dal Centro Islamico di Milano e Lombardia, nato per iniziativa dell'Usmi, l'unione degli studenti musulmani in Italia<sup>7</sup>. Successivamente, si è avuto il tentativo, nel 1992, dell'Ucoii<sup>8</sup>, Unione delle comunità e organizzazioni islamiche, e, nel 1994, dell'Ami<sup>9</sup>, Associazione musulmani italiani. Infine a inviare, per ultima, un testo di intesa al governo italiano è stata la Coreis<sup>10</sup>, Comunità religiosa islamica italiana, nel luglio 1998.

Lo stesso gruppo aveva presentato nel maggio 1996 analoga richiesta sotto la sigla dell'Associazione italiana internazionale per l'informazione sull'Islam (Aiii)<sup>11</sup>.

Tuttavia, nessuna di queste differenti proposte di intesa, pervenute agli allora Presidenti del Consiglio, ha mai potuto riscontrare esito positivo. Il motivo è da rintracciarsi principalmente nella questione relativa all'assenza di una struttura gerarchica interna alla religione islamica, vale a dire alla mancanza di un soggetto autorevole, rappresentante l'Islam italiano, che possa essere in grado di porsi come unico interlocutore nei rapporti con le istituzioni statali<sup>12</sup>.

---

<sup>7</sup> **R. GUOLO**, *La rappresentanza dell'Islam italiano e la questione delle intese*, in S. Ferrari (a cura di), *Musulmani in Italia: la condizione giuridica delle comunità islamiche*, il Mulino, Bologna, 2000, p. 69.

<sup>8</sup> È possibile leggere la bozza di intesa presentata dall'Ucoii in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2/1993, pp. 561-571, cfr. **R. ACCIAI**, *La bozza d'intesa tra la Repubblica Italiana e l'Unione delle comunità e Organizzazioni Islamiche in Italia*, in **V. PARLATO, G.B. VARNIER**, *Principio pattizio e realtà religiose*, Giappichelli, Torino, 1995. **R. GUOLO**, *La rappresentanza dell'Islam italiano e la questione delle intese*, in S. Ferrari (a cura di), *Musulmani in Italia*, cit., p. 70, sottolinea che, "dopo aver contribuito a dar vita all'Ucoii, [...] il Centro ha rinunciato successivamente a proporsi come soggetto dell'intesa, delegando a tal fine l'Ucoii stessa".

<sup>9</sup> La bozza d'intesa redatta dall'Associazione musulmani italiani è consultabile in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2/1996, pp. 536-546. Per un approfondimento cfr. **L. MUSELLI**, *A proposito di una recente proposta di bozza d'intesa con l'islam*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1/1997.

<sup>10</sup> Per saperne di più vedi *Intesa tra la Repubblica Italiana e la Comunità Islamica in Italia proposta dalla CO.RE.IS. Italiana*, La Sintesi Editrice, Milano, 1998.

<sup>11</sup> **R. GUOLO**, *La rappresentanza dell'Islam italiano e la questione delle intese*, in S. Ferrari (a cura di), *Musulmani in Italia*, cit., p. 76.

<sup>12</sup> **F. ALICINO**, *The place of minority religions and the strategy of major denominations. The case of Italy*, in *AIC, Osservatorio costituzionale*, cit., n. 2 del 2017, pp. 10, 18, osserva che "in Italy the laws regulating the religious issues, including the relationship between the State and confessions, has been strongly influenced by the traditional role played by the Catholic Church. [...] In other words, the Italian attitude on the questions related to Islam seems to be based on the fact that the Islamic organizations are considered 'other' than those denominations that are more compatible with the traditional system of relationship State-



## 2 - L'ininterrotto dialogo tra il Governo e le comunità islamiche italiane

A partire dagli anni ottanta, l'Italia, insieme ad altri Paesi europei, è diventata una delle principali mete di migranti economici e rifugiati politici provenienti, in particolare, dal continente africano. Questi continui flussi migratori, che sono andati via via intensificandosi dagli anni Novanta in poi, hanno fatto sì che l'Islam emergesse, piuttosto rapidamente, sia come cultura, che come religione di appartenenza di una parte della popolazione. Di conseguenza, fallita l'esperienza delle proposte d'intesa, avanzate dalle varie e variegate associazioni musulmane, lo Stato italiano ha compreso l'importanza e sentito la necessità di instaurare un rapporto con il complesso mondo delle organizzazioni islamiche presenti sul suo territorio, percorrendo, però, un *iter* burocratico alternativo e non prefissato rispetto a quello previsto dall'art. 8, ultimo comma, della Costituzione.

La questione islamica è stata dunque fatta confluire, nel corso degli anni duemila e con il succedersi dei governi, nell'agenda politica di una serie di organismi consultivi, formati appositamente, con l'intento di pervenire a una più approfondita conoscenza delle caratteristiche delle comunità musulmane radicate in Italia.

Il 10 settembre del 2005, il Ministro degli Interni Giuseppe Pisanu, con decreto ministeriale, ha dato vita a un Consiglio, la *Consulta per l'Islam italiano*, composto da sedici membri esperti<sup>13</sup> del mondo culturale e religioso

---

confessions established in Italy until now [...]. Hence, since Islamic groups are different from the traditional creeds, public actors tend to promote new pathways, like those referred to as Consulta, Comitato, Conferenza, Consiglio, Patto". Pertanto, l'Islam - essendo privo di una gerarchia simile a quella della religione cattolica - ha sempre avuto problemi circa la sua possibilità, da una parte, d'instaurare solidi rapporti con le istituzioni statali e, dall'altra, di stipulare un'intesa.

<sup>13</sup> I membri della Consulta erano: Ejaz Ahmad, italiano di origine pachistana, direttore della rivista Azad; Khalil Altoubat, italiano di origine giordana, laureato in fisioterapia, di Roma; Rachid Amadia, algerino, Imam; Kalthoum Bent Amor Ben Soltane, tunisina, lettrice di lingua araba all'Università di Urbino; Khalid Chaouki, marocchino, studente e operatore della comunicazione a Napoli; Mohamed Nour Dachan, italiano di origine siriana, medico e Presidente della Unione delle Comunità e Organizzazioni Islamiche in Italia (Ucoii); Zeinab Ahmed Dolal, somala, operatrice sanitaria a Roma; Gulshan Jivraj Antivalle, italiana nata in Kenia, Presidente della Comunità Ismailita Italiana; Tantush Mansur, libico, Presidente dell'Unione Islamica in Occidente (Uio); Yahya Sergio Yahe Pallavicini, italiano, Imam e Vice Presidente della Comunità Religiosa Islamica - (Coreis); Mohamed Saady, italiano di origine marocchina, co-Presidente dell'Associazione Nazionale Oltre le Frontiere (Anolf); Souad Sbai, marocchina, giornalista, deputata e Presidente dell'Associazione Donne Marocchine in Italia; Mario Scialoja, Ambasciatore a riposo e direttore della Sezione Italiana della Lega Mondiale Musulmana; Roland Seiko, albanese,



islamico. Una questione controversa è risultata essere quella della scelta dei componenti della Consulta<sup>14</sup> dal momento che, in Italia, l'Islam si presenta come una realtà plurale, frammentata e multiforme.

Sebbene nel comporla il Ministro Pisanu, come da lui stesso dichiarato, avesse cercato di tener conto dei diversi orientamenti dottrinali, delle diverse sensibilità culturali e delle diverse esperienze civili<sup>15</sup>, la Consulta chiaramente non rappresentava la totalità dei musulmani che, fino a quel momento, si erano insediati in Italia.

Essa è tuttavia servita ad avviare un dialogo istituzionale con gli esponenti delle maggiori organizzazioni e comunità islamiche italiane, quali la Coreis, la Comunità ismailita in Italia, l'Ucoii, la Sezione italiana della Lega Musulmana Mondiale, l'Uio (Unione Islamica in Occidente)<sup>16</sup>, per

---

giornalista; Younis Tawfik, italiano di origine irachena, docente universitario, scrittore e presidente del Centro Culturale Dar Al Hikma di Torino; Mahadou Siradio Thiam, senegalese, operatore nel mondo del volontariato.

<sup>14</sup> Cfr. **G. MACRÌ**, *Immigrazione e presenze islamiche in Italia: la Consulta per l'Islam italiano (un breve commento)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), marzo 2007, p. 22. Inoltre nell'art. 2, primo comma, del decreto istitutivo della Consulta si legge che: "il Ministro dell'Interno può chiamare a far parte della Consulta in qualità di componenti: persone di cultura e religione islamica che, per la loro esperienza, possano offrire qualificati apporti alla trattazione dei temi di interesse del collegio, nella convinta adesione ai valori e principi dell'ordinamento repubblicano; studiosi ed esperti". A tale riguardo, come ha osservato **N. COLAIANNI**, *Musulmani italiani e Costituzione: il caso della Consulta islamica*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2006, p. 253, "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".

<sup>15</sup> Intervista del Ministro Pisanu a Radio Vaticana, *Dialogo interreligioso, "L'affermazione della propria identità è premessa indispensabile al dialogo e la base della stessa tolleranza"*, 7 febbraio 2006, Archivio storico, Ministero dell'Interno ([www1.interno.gov.it](http://www1.interno.gov.it)).

<sup>16</sup> La Consulta "costituisce la prima esperienza attraverso la quale alcuni esponenti islamici entrano in contatto tra loro, stabiliscono un rapporto con le istituzioni centrali per individuare e valutare le esigenze sociali e religiose dell'immigrazione di matrice musulmana. [...]. Gli effetti positivi della Consulta sono molti. Esponenti musulmani che vivevano ciascuno per conto proprio si incontrano, si conoscono, cominciano a lavorare insieme, possono anche dividersi su questioni importanti. Alcuni di loro acquistano notorietà di fronte all'opinione pubblica e visibilità mediatica, altri affermano o consolidano una leadership nelle rispettive comunità, altri ancora sono al centro di critiche



“migliorare la conoscenza delle problematiche di integrazione” e “individuare le più adeguate soluzioni per un armonico inserimento delle comunità stesse nella società nazionale nel rispetto della Costituzione e delle leggi della Repubblica”.

Infine la Consulta, che non aveva capacità né decisionali né di governo, eseguiva, come si legge nell’art. 1, secondo comma, del decreto istitutivo, “compiti di ricerca e di approfondimento, elaborando studi e formulando al Ministero dell’Interno pareri e proposte”.

Con le elezioni politiche del 2006 i lavori della Consulta si interruppero; tuttavia, il nuovo Ministro dell’Interno, Giuliano Amato, decise di proseguire e insistere su questa strada rinnovando l’operato della Consulta. In aggiunta a ciò, il 13 ottobre dello stesso anno, il Ministro Amato istituì un *Comitato scientifico*<sup>17</sup>, presieduto da Carlo Cardia<sup>18</sup>, il cui compito fu quello di elaborare un documento poi *Carta dei valori, della cittadinanza e dell’integrazione*.

Il proposito di redigere un testo di tale sorta è dovuto al Ministro Amato dopo che, nell’agosto 2006, l’Ucoii diffuse su *Resto del Carlino*, *Nazione*, *Giorno* e *Quotidiano Nazionale* un’inserzione, dal titolo *Ieri stragi naziste, oggi stragi israeliane*, nella quale veniva duramente attaccato lo Stato d’Israele attraverso una messa in correlazione tra l’Olocausto e le operazioni militari poste in essere dell’esercito israeliano contro il Libano e la Palestina.

Prese così corpo per la prima volta l’idea di una Carta dei valori che aveva l’obiettivo di contrastare espressioni e manifestazioni di tipo estremistico, e di favorire la formazione di un Islam italiano integrato nella società e convinto assertore dei principi costituzionali e dei valori di libertà e di eguaglianza fondanti le società occidentali<sup>19</sup>.

---

polemiche per le posizioni che assumono su determinati argomenti. In buona sostanza, con la nascita della Consulta, l’Islam italiano si mette in movimento, comincia ad agire in vista di obiettivi da raggiungere, interloquisce con le istituzioni”, **C. CARDIA**, *Le ragioni di una ricerca. Le originalità dell’Islam, le difficoltà dell’integrazione, e Introduzione. Parte II*, in C. Cardia, G. Dalla Torre (a cura di) *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 21 ss.

<sup>17</sup> I membri del Comitato erano: Carlo Cardia (Università Roma Tre) con funzioni di coordinatore; Roberta Aluffi Beck Peccoz (Università di Torino); Khaled Fouad Allam (Università di Trieste); Adnane Mokraini (Università Gregoriana di Roma); Francesco Zannini (Pontificio Istituto di studi arabi e d’islamistica di Roma).

<sup>18</sup> Il professor Carlo Cardia era “già componente - fra l’altro - della *Commissione consultiva sulla libertà religiosa*”: cfr. **P. CONSORTI**, *1984-2014: le stagioni delle intese*, cit., p. 107.

<sup>19</sup> **C. CARDIA**, *Evoluzione dell’Islam italiano e dei suoi rapporti con le istituzioni (2003 -2008)*,



La Carta dei valori, approvata dal Ministero dell'interno in data 27 aprile 2007, si presenta oggi come un resoconto di natura politica che racchiude, al suo interno, un insieme di principi e valori, su cui si fonda la Repubblica italiana, i quali devono essere rispettati da tutti coloro che, immigrati, decidono di trasferirsi stabilmente in Italia. La Carta, suddivisa in sette paragrafi e tradotta in otto lingue<sup>20</sup>, ribadisce l'importanza della libertà religiosa, della laicità dello Stato e dei diritti, ma anche e soprattutto dei doveri, dei nuovi cittadini di origine straniera.

Sebbene la Carta dei valori, al tempo, avesse riscosso ampi consensi tra le fila del Parlamento, tra i soggetti dell'immigrazione e tra le associazioni islamiche italiane, su di essa le posizioni in dottrina sono state piuttosto contrastanti. La Carta, in quanto "atto normativo dotato di specifico *interesse costituzionale*"<sup>21</sup>, è stata disapprovata, da un lato, perché ha riscritto i valori e i principi costituzionali, degradando così la stessa Costituzione "da legge superiore ad ordinamento parziale"<sup>22</sup>; dall'altro,

---

in C. Cardia, G. Dalla Torre (a cura di) *Comunità islamiche in Italia*, cit., p. 579.

<sup>20</sup> La *Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione* è fruibile, oltre che in italiano, anche in inglese, francese, spagnolo, arabo, cinese, russo, rumeno e tedesco cfr. C. CARDIA, *Evoluzione dell'Islam italiano*, cit.

<sup>21</sup> Sul punto P. LILLO, *Religione e immigrazione nella prospettiva costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 19 del 2017, p. 19 ss., «in relazione alla sua collocazione sistematica all'interno della scala gerarchica delle fonti del diritto italiano, il testo della *Carta dei valori* si configura come regolamento ministeriale emanato ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (*"Disciplina dell'attività di governo ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri"*). Di conseguenza, con questa specifica qualificazione formale, la *Carta* consiste in un atto normativo (un *atto-fonte*) di *secondo grado*. [...]. Tuttavia l'importanza della *Carta* e la sua particolare "forza giuridica" - che la proiettano in una dimensione di *interesse costituzionale* - non derivano (è evidente) dalla sua veste formale (è, e rimane, un *atto-fonte* di natura regolamentare)».

<sup>22</sup> "Con la risultante di un ordinamento, che si potrebbe definire post-costituzionale, nel quale la Costituzione continua a riscuotere un rispetto di facciata ma degrada da legge superiore ad ordinamento parziale, inidoneo a vincolare la totalità dei detentori del potere pubblico e ad informare di sé tutta la legislazione e perciò fatto oggetto di complementi e integrazione": N. COLAIANNI, *Una «carta» post-costituzionale?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., aprile 2007, p. 8 ss. Inoltre, sottolinea sempre Colaianni, riscrivendo i valori della Costituzione, cioè traslocandoli da una Carta all'altra, vi è il rischio di perderne "qualche pezzo, impoverendoli se non proprio frantumandoli". Come si è poi, in gran parte, verificato. Critico in merito alla Carta dei valori è anche P. CUTTITTA, *Mandatory Integration Measures and Differential Inclusion: The Italian Case*, in *Journal of International Migration & Integration*, December 2014, cit., p. 295, il quale scrive che "the Charter reproduces neither the entire constitution, nor a coherent selection of most important constitutional norms (e. g. those contained in the first two sections, outlining the fundamental principles and stating the rights and the obligations of citizens). Far from

7



perché, incidendo sulla politica ecclesiastica (di cui, nella specie, all'art. 8 Cost.), ha provocato uno "sviamento" costituzionale<sup>23</sup>.

Contrariamente a questi giudizi, l'approvazione della Carta dei valori è stata ritenuta invece di fondamentale importanza perché la Costituzione da sola non può risolvere i problemi, sempre nuovi e diversi, legati alla multiculturalità<sup>24</sup>. A esprimere la sua contrarietà alla Carta è stata anche l'Ucoii, la quale in un comunicato affermava che la Carta non avrebbe sostituito la Costituzione e che essa, "non essendo testo sacro", poteva essere migliorata, integrata e modificata.

Più tardi, circa un anno dopo l'esperienza di stesura della Carta dei valori, alcuni membri della Consulta, per l'esattezza sette<sup>25</sup>, insieme con il segretario generale del Centro Islamico Culturale della Grande Moschea di Roma, Abdellah Redouane, sottoscrissero, il 13 marzo del 2008, la *Dichiarazione di intenti per una federazione dell'Islam italiano*.

Il documento aveva come esclusivo proposito quello di giungere, in maniera graduale, alla realizzazione di una federazione dell'Islam, che avrebbe dovuto raggruppare le organizzazioni musulmane moderate, presenti in Italia, in vista sia di un riconoscimento giuridico da parte dello Stato, che di una possibile futura stipula dell'intesa.

---

doing this, it mixes up a number of selected constitutional norms with a number of selected ordinary norms. While some important constitutional norms are not mentioned at all, the selection of both constitutional and ordinary norms is fully arbitrary. Besides being arbitrarily selected, all norms (both the constitutional and the ordinary) re also arbitrarily reinterpreted reformulated according to the opinions of the committee".

<sup>23</sup> "Si tratta, come per la Consulta, di uno sviamento costituzionale, attuato dal precedente ministero e sorprendentemente continuato anche dall'attuale, per cui il terzo comma dell'art. 8 darebbe luogo a un ordinamento settoriale delle confessioni. Dal quale rimarrebbero esclusi i «nuovi culti» e, in particolare, le comunità islamiche: queste vengono viste prima di tutto come problema di ordine pubblico, perciò oggetto di cura dell'amministrazione dell'interno, e ad esse va riservata tanta libertà religiosa quanta è compatibile con le esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza" N. COLAIANNI, *Una «carta» post-costituzionale?*, cit., p. 8.

<sup>24</sup> Sul punto C. CARDIA, *Carta dei valori e multiculturalità alla prova della Costituzione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., dicembre 2008, il quale afferma che "se basta la Costituzione, allora sono inutili le Carte internazionali sui diritti civili e sociali, sulla non discriminazione della donna, e tante altre leggi e documenti che approfondiscono e specificano i principi costituzionali".

<sup>25</sup> I componenti della Consulta che hanno firmato la *Dichiarazione di intenti* sono stati: Ejaz Ahmad, Gulshan Jivraj Antivalle, Yahya Sergio Yahe Pallavicini, Mohamed Saady, Souad Sbai, Mario Scialoja, Younis Tawfik. L'Ucoii, anche se aveva aderito alla Carta dei valori, a causa delle sue posizioni ideologiche intransigenti, è stata esclusa dal processo di aggregazione per la nascita di una federazione islamica.





Questa iniziativa, il cui obiettivo era quello di superare “il problema dell’individuazione di una rappresentanza confessionale per l’Islam<sup>26</sup>”, non andò mai in porto a causa delle conflittualità ideologiche esistenti tra le diverse fazioni dell’Islam italiano.

Nel febbraio 2010, sotto il quarto governo Berlusconi, il Ministro dell’Interno Roberto Maroni, riprendendo il lavoro svolto negli anni precedenti con i diversi rappresentanti musulmani, formò un organo simile alla Consulta, il *Comitato per l’Islam italiano*, che contava al suo interno, per la prima volta, oltre a esperti accademici musulmani e non, anche personalità non sempre benevoli o aperte nei confronti dell’Islam<sup>27</sup>. Il Comitato, un gruppo eterogeneo selezionato dal Ministro Maroni e dal sottosegretario Alfredo Mantovano, riuniva intorno a sé non solo esponenti religiosi dell’Islam moderato, ma anche sociologi, giornalisti e docenti di diritto islamico. La scelta, così contrassegnata, dei componenti è stata per lo più determinata da un aspetto pratico e funzionale: fornire opinioni e proposte in merito a specifiche questioni sollevate dal Ministro<sup>28</sup>. Infatti il Comitato, nel corso del suo operato e in virtù delle sue funzioni consultive, ha sia elaborato importanti valutazioni in relazione a proposte di legge presentate in Parlamento, che formulato una serie di pareri su: *burqa* e *niqab*

---

<sup>26</sup> P. FANTELLI, *La “Dichiarazione di intenti per la federazione dell’Islam italiano”: un primo commento*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., luglio 2008, p. 3.

<sup>27</sup> Il Comitato per l’Islam italiano, oltre che dai già menzionati Ejaz Ahmad, Gulshan Jivraj Antivalle, Yahya Sergio Yahe Pallavicini, Abdellah Redouane, Mario Scialoja, era composto da: Mohammad Ahmad (giornalista); Guido Bolaffi (giornalista e sociologo); Paolo Branca (docente all’Università Cattolica di Milano); Gamal Bouchaib (presidente della Consulta degli stranieri dell’Aquila); Mario Cicala (docente all’Università di Trieste); Alessandro Ferrari (docente all’Università degli Studi dell’Insubria); Khaled Fouad Allam (docente all’Università di Trieste); Ahmad Habous (docente all’Università degli Studi di Napoli “L’Orientale”); Massimo Introvigne (direttore Centro Studi sulle Nuove Religioni); Mustapha Mansouri (segretario nazionale della Confederazione della comunità marocchina in Italia); Abdellah Mechoune (imam della moschea di Torino e ambasciatore per la pace delle Nazioni Unite - sezione dialogo interreligioso); Andrea Morigi (giornalista); Carlo Panella (giornalista); Gianmaria Piccinelli, (docente all’Università degli Studi di Napoli “L’Orientale”).

<sup>28</sup> A differenza della Consulta del Ministro Pisanu, il Comitato istituito dal Ministro Maroni non andava alla ricerca di una rappresentatività delle comunità islamiche presenti sul territorio nazionale. Dal Comitato furono infatti esclusi diversi esponenti religiosi di organizzazioni islamiche, in particolare i leader intransigenti dell’Ucoii a seguito delle polemiche sorte intorno alla Carta dei valori, e Khalid Chaouki, voce delle seconde generazioni in Italia.



(luglio 2010), luoghi di culto islamici (marzo 2011), imam e formazione (luglio 2011)<sup>29</sup>.

L'ultimo organo consultivo, insediatosi al Viminale per volontà del Ministro degli Interni Angelino Alfano, è stato il *Consiglio per le relazioni con l'Islam*, nel gennaio 2016. Composto da docenti competenti in materia di cultura e religione islamica<sup>30</sup>, il Consiglio, al pari dei precedenti organismi, secondo le parole del Ministro Alfano, ha avuto "il compito di fornire pareri e formulare proposte in ordine alle questioni riguardanti l'integrazione". Inoltre, l'anno precedente, lo stesso Ministro Alfano aveva altresì istituito un *Tavolo permanente di consultazione*, che riuniva quindici leader islamici con il compito di incontrarsi mensilmente dietro supervisione del sottosegretario Domenico Manzione. Così facendo, al Ministero dell'Interno, si venne a creare una struttura bicefala composta da due organismi con funzioni diverse ma complementari<sup>31</sup>; un sistema innovativo che affrontava la questione islamica in maniera differente rispetto al passato. Ciò nonostante, le comunità musulmane non si sentivano rappresentate dalla delegazione riunita attorno al Tavolo di consultazione e ne denunciavano l'eccessiva presenza di imam, la mancanza di rappresentanti sciiti e lo sbilanciamento del gruppo verso l'ala più radicale e conservatrice dell'Islam italiano, l'Ucoii. Al Tavolo sedevano infatti ben sette esponenti religiosi appartenenti o direttamente riconducibili a quest'ultima organizzazione.

---

<sup>29</sup> Cfr. **G. MACRÌ**, *Brevi riflessioni sui pareri espressi dal Comitato per l'Islam italiano*, in *Quaderni di diritto e politica*, 2012.

<sup>30</sup> Il Consiglio per l'Islam italiano si componeva delle seguenti personalità: Stefano Allievi (docente all'Università degli Studi di Padova); Pasquale Annicchino (research fellow presso il Robert Schuman Centre for Advanced Studies); Massimo Campanini (orientalista); Alessandro Ferrari (docente all'Università degli Studi dell'Insubria); Annalisa Frisina (docente all'Università degli Studi di Padova); Shahrzad Housmand (teologa); Paolo Naso (docente all'Università degli Studi di Roma "La Sapienza"); Enzo Pace (docente all'Università degli Studi di Padova); Younis Tawfik (giornalista); Khalil Altoubat (diplomatico palestinese); Francesco Zannini (docente all'Università di Roma LUMSA); Ida Zilio Grandi (docente all'Università Ca' Foscari).

<sup>31</sup> Secondo **N. FIORITA, D. LOPRIENO**, *Islam e costituzionalismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 14 del 2017, p. 6 ss. «la strada seguita non è stata, però, del tutto lineare. Dapprima nel gennaio del 2015 è stato attivato un tavolo permanente di consultazione, caratterizzato dalla presenza di diverse associazioni islamiche e da una certa prevalenza di soggetti riconducibili all'Ucoii, che però si è riunito solo due volte. Successivamente, il 22 gennaio del 2016, il Ministro Alfano ha istituito il "Consiglio per le relazioni con l'Islam italiano", organismo con funzioni consultive composto prevalentemente da esperti italiani, avente il compito di elaborare pareri e proposte sui rapporti tra Stato e comunità islamica».



La decisione d'includere nuovamente l'Ucoii nei rapporti con le istituzioni statali ha rivelato, in realtà, la lungimiranza dell'allora Ministro Alfano. Infatti, è solamente attraverso la non esclusione e la non marginalizzazione di esponenti religiosi conservatori che è possibile prevenire e contrastare la diffusione di idee estremiste e radicali all'interno della società civile. Al tempo stesso, però, il Ministro Alfano commise l'errore di estromettere gran parte di quei rappresentanti dell'Islam moderato che, fino a quel momento, avevano fruttuosamente collaborato con le istituzioni pubbliche.

Sin dalla formazione del primo organo consultivo la scelta dei componenti, in mancanza di un procedimento elettorale o di quote di rappresentanza da spartire tra le maggiori organizzazioni islamiche, si è dimostrata essere una questione estremamente opinabile. Tuttavia,

“la strategia adottata dalle istituzioni è stata quella di tenere aperta la porta a tutta la realtà islamica, non solo a quella istituzionalizzata in forma associativa, ma anche a singole figure che fossero punti di osservazione interni<sup>32</sup>”

alle comunità islamiche stesse. Questa tipologia di approccio dei pubblici poteri alla questione islamica, dinanzi al vuoto legislativo prodotto dall'assenza di intesa, è stata adoperata soprattutto a livello locale da molti comuni per far fronte alle singole esigenze della componente musulmana della popolazione.

### **3 - Il “Patto di condivisione” della Città di Torino e il “Patto nazionale per un Islam italiano”**

Nella città di Torino sono da tempo attive politiche e progettualità che riconoscono il pluralismo religioso come elemento di dialogo, mutuo riconoscimento, rispetto e relazione tra le diverse comunità religiose presenti in città<sup>33</sup>. La prima esperienza di dialogo interreligioso a Torino si è registrata nel 2006 durante i XX Giochi olimpici invernali, in occasione dei quali venne istituito un *Comitato Interfedi*, che riuniva i rappresentanti delle cinque principali confessioni, con il compito di fornire assistenza religiosa agli atleti e allo staff.

---

<sup>32</sup> **A. FABBRI**, *Il Patto nazionale per un islam italiano come condizione preliminare per la stipula di intese con l'islam, le fasi costitutive*, in *federalismi.it*, n. 10 del 2017, p. 4.

<sup>33</sup> **F.R. CELSI**, *Pluralismo religioso, multiculturalismo e resilienza urbana: profili di diritto ecclesiastico*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 12 del 2017, p. 18.



Il Comitato, successivamente, per volere e delibera del Comune, è diventato un organismo permanente<sup>34</sup> ed è oggi presieduto dall'ex sindaco di Torino Valentino Castellani.

Nella città della Mole, numerosi progetti sono stati portati a termine grazie all'intervento del Comitato, ma anche del Centro Interculturale, delle istituzioni pubbliche e dell'Università di Torino. Tra questi ritroviamo infatti: la stanza del silenzio nell'ospedale Molinette, il festival Torino Spiritualità e il Turin Islamic Economic Forum (TIEF).

Inoltre, nel capoluogo piemontese, per via della forte presenza di musulmani, è stata realizzata anche la prima sala di preghiera aeroportuale islamica d'Italia, da parte della Sagat, l'azienda che si occupa della gestione dell'aeroporto torinese Sandro Pertini<sup>35</sup>.

Tuttavia, l'atto più importante di dialogo e collaborazione, che si è avuto nella città di Torino, tra istituzioni pubbliche e cittadinanza è indubbiamente il *Patto di condivisione*, un accordo di coordinamento e impegno reciproco tra le associazioni culturali islamiche torinesi e il Comune<sup>36</sup>. In sintesi il Patto prevede: a) "un coordinamento permanente

---

<sup>34</sup> Nel Comitato Interfedi siedono i rappresentanti delle cinque religioni che hanno maggiore diffusione nel territorio torinese: cristianesimo, ebraismo, islam, buddismo e induismo. Inoltre, il Comitato dopo l'esperienza delle Olimpiadi è stato rinnovato e inglobato nel Centro Interculturale della Città di Torino.

<sup>35</sup> La responsabile relazioni esterne della Sagat, Francesca Soncini, ha dichiarato nel corso di un'intervista: "Dal momento che la compagnia aerea Royal Air Maroc aveva deciso di riaprire [...] il volo Casablanca-Torino, il nostro amministratore delegato ha pensato che fosse un gesto di civiltà dotarci anche di una sala di culto islamica. Oltre alla cappella ecumenica già esistente", cfr. **FONDAZIONE BENVENUTI IN ITALIA**, *Islam a Torino*, quaderno n. 7. All'interno dell'aeroporto di Torino prima dei controlli di sicurezza al livello Partenze +2, i credenti di qualunque confessione religiosa, così come i non credenti, possono servirsi di ben tre luoghi dedicati alla preghiera e alla meditazione: la cappella ecumenica, la sala di preghiera musulmana e la stanza del silenzio.

<sup>36</sup> I firmatari del Patto di condivisione, oltre all'allora sindaco Piero Fassino, sono stati: l'assessore al coordinamento delle politiche di integrazione, Ilda Curti; l'associazione La Sapienza, Moschea Lukman, El Berrah Ahmed; l'associazione di promozione sociale Moncalieri, Centro El Hidaya, Doulfikar Jamal Din; l'associazione Moschea Torino, Aladj El Idrissi Said; il Centro Islamico Centro Mecca, Casa del Dialogo Interculturale, Ibrahim Kama Abdo Youness; l'associazione Casa di Famiglia Onlus, Moschea di Medina, Bahreddine Mohamed; l'associazione Istituto Islamico d'Italia, Moschea della Pace, Maknoun Ahmed; l'associazione Islamica Culturale dei Musulmani in Europa, Moschea Aliman Malik, Ouarga El Mati; l'associazione Culturale Tohid, Moschea Tohid, Chkein Mohamed; l'associazione Culturale Islamica in Piemonte, Moschea Omar Ebn Elkhattab, Ibrahim Mohamed; l'associazione Culturale Le Vallette, Moschea Al Takwa, Nouim Abdelkhaider; il Centro Culturale Islamico di Moncalieri, Moschea Mohammed VI, Elrhami Abdelghani; il Centro Culturale Islamico dell'Illuminazione, Moschea di Nnor, Garouache



con le comunità religiose, i luoghi di culto islamici e la Città”, finalizzato a una trasparente comunicazione e a una efficace gestione condivisa dei principali eventi cittadini; b) “una bacheca informativa: essere cittadini di Torino, anche dentro la Moschea”, ovvero l’istituzione di bacheche interne alle 17 moschee torinesi per diffondere le iniziative della Città e coinvolgere maggiormente i musulmani torinesi alla cittadinanza attiva; c) il programma “moschee aperte, spazio per tutti”, che si propone di invitare nelle moschee i cittadini al fine di trovare occasioni di dialogo e reciproca conoscenza<sup>37</sup>.

Contemporaneamente alla firma del Patto di condivisione torinese, l’8 febbraio 2016, è stato siglato un altro accordo a livello delle istituzioni locali, il *Patto di cittadinanza*, ma questa volta, tra il Comune di Firenze e la comunità islamica fiorentina. Il Patto parte dal riconoscimento dei valori della Costituzione italiana e sottolinea come “la costruzione di una cittadinanza condivisa sia elemento fondante per abbattere i muri della diffidenza, della paura e dello scontro<sup>38</sup>”.

Il Patto di Firenze, ugualmente a quello di Torino, prevede: a) “un coordinamento permanente tra la comunità islamica, i luoghi di culto e la Città”; b) una bacheca informativa “da collocarsi all’interno del Centro Islamico e di tutti i luoghi di culto”; c) l’apertura dei luoghi e delle sale di preghiera a tutta la cittadinanza.

Questo inconsueto strumento di natura pattizia, diverso dall’intesa e adottato dai due Comuni, di Torino e Firenze, per regolamentare i rapporti tra associazioni islamiche e istituzioni pubbliche, è stato impiegato anche a livello nazionale da parte del Governo.

Infatti, esattamente un anno più tardi, il 1 febbraio 2017, è stato firmato, al Viminale, il *Patto nazionale per un Islam italiano* dal Ministro degli Interni Marco Minniti e da i nove componenti del *Tavolo di confronto con i rappresentanti delle associazioni e delle comunità islamiche presenti in Italia*<sup>39</sup>. Il

---

El Mostafa; APS Ilalamen, Moschea Ilalamen, Hammad Harabassi Hossam El Din; la Moschea del Misericordioso, Kounati Abelhaziz; l’associazione Islamica Culturale e d’Arte di Torino, Moschea Al Sonnah, El Khyari Redouane; l’associazione Culturale Ad-Darus Salam, Moschea Ad-Darus Salam, Bhiuyan Humayun Kabir; la CO.RE.IS., Idris Abdal Razzaque Bergia; l’associazione Culturale Islamica delle Alpi Onlus, Moschea Taiba, Brahim Baya; il Centro Culturale Al Yamama, Moschea Al Yamama, Hammad Said.

<sup>37</sup> F.R. CELSI, *Pluralismo religioso*, cit., p. 18.

<sup>38</sup> F.R. CELSI, *Pluralismo religioso*, cit., p. 19.

<sup>39</sup> Il Patto nazionale è stato sottoscritto dai rappresentanti delle seguenti organizzazioni islamiche: la Confederazione Islamica Italiana (CII); il Centro Islamico Culturale d’Italia (CICI); l’Unione Comunità Islamiche d’Italia (UCOI); la Comunità Religiosa Islamica



Patto nazionale, disponibile in tre lingue (italiano, inglese e arabo), è stato redatto con la collaborazione del Consiglio per i rapporti con l'Islam italiano, il quale ha inoltre contribuito attraverso la formulazione di tre relazioni successivamente allegate al Patto medesimo.

La prima relazione consiste in un approfondimento relativo a "ruolo pubblico, riconoscimento e formazione degli imam", la seconda in un'analisi in merito a "sale di preghiera, centri islamici e moschee" in Italia, infine la terza relazione, intitolata "Dal riconoscimento formale alla formalità del diritto", delinea "un possibile percorso che porti all'apertura di un procedimento negoziale finalizzato al raggiungimento dell'intesa, previsto dall'art. 8 della Costituzione, con le associazioni islamiche<sup>40</sup>".

Prima di tutto, è opportuno sottolineare che il Patto si apre richiamando, da una parte, il principio supremo di laicità<sup>41</sup> quale "garanzia della libertà di religione in un regime di pluralismo confessionale e culturale", e, dall'altra, gli articoli 2, 3, 8 e 19 della Costituzione in quanto valori inalienabili. Il Patto nazionale prevede che le associazioni islamiche firmatarie si impegnino principalmente nelle seguenti azioni: a) "favorire lo sviluppo e la crescita del dialogo e del confronto"; b) contrastare i fenomeni di radicalismo religioso "attraverso forme di collaborazione che offrano alle autorità e alle istituzioni strumenti di interpretazione di un fenomeno che

---

(COREIS); l'Unione degli Albanesi Musulmani in Italia (UAMI); l'Associazione Cheikh Amadou Bamba; l'Associazione Madri e Bimbi Somali; l'Associazione Imam e Guide Religiose; l'Associazione Donne Musulmane d'Italia (ADMI); l'Associazione Islamica Pakistana Muhammad.

<sup>40</sup> M. MINNITI, *Prefazione al Patto nazionale per un Islam italiano. Dal riconoscimento formale alla formalità del diritto*, in *i documenti del Consiglio per i rapporti con l'Islam italiano*, Ministero dell'Interno 2017.

<sup>41</sup> Il principio supremo di laicità è stato introdotto dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 203 del 1989. Secondo quanto riporta A. BARBERA, *Il cammino della laicità*, in *Forum dei quaderni costituzionali* ([www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)), 2007, p. 32, «Il principio di laicità, a differenza di quanto è previsto in altre Costituzioni - per esempio nella Costituzione francese, in quella russa o in quella turca - non è espressamente sancito nella Costituzione italiana. C'è anzi chi dubita che la nostra costituzione sia informata a tale principio. Ma tali dubbi si sono fortemente ridimensionati dopo che la Corte costituzionale, per la prima volta nella sentenza n. 203 del 1989 [...] ha affermato che "il principio supremo della laicità dello Stato" è uno dei principi cardini del nostro ordinamento, anzi uno dei profili della "forma di stato" delineata dalla nostra Costituzione». Infatti, la Corte costituzionale nella sentenza n. 203 del 1989 ha affermato che è possibile ritracciare il principio di laicità in una serie di articoli della Costituzione: "Il principio di laicità, quale emerge dagli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione, 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".



minaccia la sicurezza della collettività"; c) "promuovere la formazione di imam e guide"; d) "assicurare massima trasparenza nella gestione e documentazione dei finanziamenti, ricevuti, dall'Italia o dall'estero, da destinare alla gestione di moschee e luoghi di preghiera"; e) "favorire le condizioni prodromiche all'avvio di negoziati volti al raggiungimento di Intese ai sensi dell'art. 8, comma 3, della Costituzione".

Oltre a ciò, dal contenuto del Patto, così come dalla sua dicitura (*Patto nazionale italiano, espressione di una comunità aperta, integrata e aderente ai valori e ai principi dell'ordinamento statale*), risulta evidente il tentativo di voler promuovere la crescita e il consolidamento di un Islam nazionale. La religione islamica, dunque, secondo la visione delle istituzioni pubbliche, deve essere modellata sulla base del contesto sociale, culturale, giuridico ed economico all'interno del quale si situa, mantenendo pur sempre tutti quegli elementi religiosi che la connotano e la differenziano dalle altre confessioni religiose<sup>42</sup>.

Tuttavia, il riferimento relativo alla formazione di un islam italiano, così come a tutte le altre questioni sollevate all'interno del Patto, quali formazione imam, luoghi di culto, amministrazione finanziaria trasparente e sermoni in italiano, sono in realtà il risultato dell'intero percorso di dialogo, iniziato nel 2005, con l'universo cultural-religioso islamico. Il Patto nazionale, in particolare, seppur diversamente strutturato, è molto simile a un altro documento, elaborato dalla Consulta dell'ex Ministro Pisanu, il *Manifesto dell'Islam d'Italia*<sup>43</sup>.

Nel Manifesto, infatti, sono contenuti una serie di "alti obiettivi" e di richieste avanzate al Governo italiano che indubbiamente anticipano i contenuti del Patto nazionale. Tra questi si riscontra la volontà di

"operare nella totale fedeltà alla Costituzione della Repubblica e nel pieno rispetto delle leggi dello Stato", di rigettare "ogni forma di estremismo, fondamentalismo, violenza e discriminazione" e di

---

<sup>42</sup> Negli anni novanta, il Centro Islamico Culturale d'Italia, responsabile della gestione della Grande Moschea di Roma, trovandosi a essere l'unico organismo islamico in Italia dotato di personalità giuridica, aveva avanzato una richiesta d'intesa. Tuttavia il Centro, dal momento che rappresentava il cosiddetto "Islam degli Stati" perché del suo consiglio d'amministrazione facevano parte, a rotazione, alcuni ambasciatori dei Paesi arabi e musulmani, dovette abbandonare l'iniziativa di porsi come interlocutore islamico con lo Stato italiano. Cfr. P. CAVANA, *Prospettive di un'intesa con le comunità islamiche in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 23 del 2016.

<sup>43</sup> Il testo del Manifesto dell'Islam, presentato il 7 marzo del 2006 durante lo svolgimento di una riunione della Consulta, è stato approvato da 11 membri su 16 totali, con 2 contrari, 2 assenti e un astenuto.



promuovere “la cultura della cittadinanza, della tolleranza, della laicità in un processo ampio di integrazione”.

Invece, tra le richieste presenti nel Manifesto, che ricorrono anche nel Patto, si trovano principalmente due argomenti: a) luoghi di culto, quali spazi “aperti alla preghiera e all’incontro” all’interno dei quali i sermoni “siano tenuti in lingua italiana”<sup>44</sup> e la cui gestione finanziaria sia pienamente trasparente; b) università, istituzione di percorsi formativi universitari “per il riconoscimento del titolo di imam e di guida del culto islamico”. Infine, la questione della formazione degli imam<sup>45</sup> e della regolamentazione luoghi di culto ricorre anche nella Dichiarazione di intenti, la quale inserisce tra le finalità della Federazione dell’Islam italiano il dovere di

“risolvere due problemi specifici: la regolamentazione delle moschee, spesso allocate in luoghi precari e non adeguati, e gestite con modalità non trasparenti; la formazione degli imam, scelti a volte senza i requisiti necessari per svolgere le proprie funzioni in una società laica e pluralista come quella italiana”.

---

<sup>44</sup> All’interno del *Patto nazionale* si richiede che “i rappresentanti delle associazioni e delle comunità islamiche chiamate a far parte del Tavolo” si impegnino “affinché il sermone del venerdì sia svolto o tradotto in italiano”.

<sup>45</sup> **F. ALICINO**, *The Italian legal system and imams. A difficult relationship*, in M. Hasas, J. De Ruyter, N. V. Vinding (edited by), *Imams in Western Europe. Developments, Transformations, and Institutional Challenges*, Amsterdam University Press B.V., Amsterdam, 2018, p. 359 ss., esamina la posizione degli imam alla luce del sistema legale italiano e del concetto cattolico di ministro religioso. In merito alla formazione degli imam sottolinea che “should not be solved by unilateral legislation that may generate forced assimilation and, perhaps, discrimination against Islamic organizations. Instead, these questions should be solved through active collaboration between the state and Muslim communities. The only available instrument for implementing this collaboration is stated in Section 3 of Article 8 of the Italian Constitution. According to this article, agreements may lead religious organizations to be active parts of the Italian legal system - which includes and presupposes the respect of constitutional principles. On the state’s side, though, this bilateral system necessarily implies the responsibility of the public authorities to treat Islamic groups the same as other religious organizations, providing the same range of rights and benefits [...]. Within the provisions of intese, the state and Islamic organizations can provide essential criteria, such as training programmes for imams as religious ministers recognized not only by their own organization, but also within the state’s legal system. This would also give a new impulse to the constitutional instrument of intese, which can be finally used to support the peculiar characteristics of religious groups, rather than extending the phenomenon of photocopy agreements - a phenomenon that is not really consistent with the original scope of the bilateral system provided by Section 3 of Article 8 of the Italian Charter”.





Sebbene la questione della regolamentazione dei luoghi di culto e della formazione degli imam sia stata a lungo dibattuta dai rappresentanti delle organizzazioni islamiche in seno agli organi consultivi istituiti presso il Ministero dell'Interno, i pubblici poteri hanno sempre evitato un coinvolgimento diretto in merito<sup>46</sup>. Ciò nonostante, nel marzo 2016, la Direzione centrale degli Affari dei culti, Dipartimento per le Libertà Civili e l'immigrazione, nell'ambito del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2014-2020<sup>47</sup>, ha indetto un bando ministeriale finalizzato all'individuazione di un soggetto cui affidare

“la programmazione, l'organizzazione e la gestione di un corso di formazione rivolto agli esponenti delle confessioni religiose che non abbiano già stipulato intese con lo Stato italiano, ai sensi dell'art. 8, comma 3 della Costituzione della Repubblica italiana”.

---

<sup>46</sup> Nel corso della XVI e XVII Legislatura sono giunti alla Camera una serie di disegni legge recanti norme circa l'istituzione di un registro pubblico delle moschee e di un albo nazionale degli imam; tuttavia di questi disegni di legge o non ne è mai iniziato l'esame, dopo essere stati assegnati alla 1<sup>a</sup> Commissione permanente (Affari costituzionali) in sede referente, oppure sono stati respinti alla Camera. Tra questi si ricordano: disegno di legge C. 1050 (*Istituzione di un registro degli imam in Italia*), XVI Legislatura, On. Jole Santelli (PdL), presentato il 15 maggio 2008; disegno di legge S. 755 (*Regolamentazione delle comunità volontarie islamiche in Italia*), XVI Legislatura, Sen. Francesco Cossiga (UDC-SVP-Aut), presentato l'11 giugno 2008; disegno di legge C. 1454 (*Istituzione del Registro nazionale volontario degli islamici in Italia e disciplina delle comunità volontarie islamiche in Italia*), XVI Legislatura, On. Renato Farina (PdL), presentato l'8 luglio 2008; disegno di legge C. 3249 (*Istituzione del Registro pubblico delle moschee e dell'Albo nazionale degli imam*), XVI Legislatura, per iniziativa On. Souad Sbai (PdL), presentato il 24 febbraio 2010; disegno di legge C. 2976 (*Istituzione dell'Albo nazionale degli imam*), XVII Legislatura, On. Daniela Garnerò Santanchè (FI-PdL) e altri, presentato il 19 marzo 2015; disegno di legge C. 3421 (*Istituzione del Registro pubblico delle moschee e dell'Albo nazionale degli imam*), XVII Legislatura, On. Elio Massimo Palmizio (FI-PdL), presentato l'11 novembre 2015. Per un approfondimento si veda **A. DE OTO**, *Le proposte di legge Santanchè-Palmizio sul registro delle moschee e l'albo degli imam: un tentativo di refurbishment della legge 1159/1929?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 4 del 2018; **G. MACRÌ**, *La libertà religiosa, i diritti delle comunità islamiche. Alcune considerazioni su due progetti di legge in materie di moschee e imam*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 5 del 2018; **C. SBAILÒ**, *Testo audizione resa il 14 novembre 2017 innanzi alla I Commissione Affari costituzionali della Camera nel corso dell'esame delle proposte di legge c. 2976 e c. 3421 recanti disposizioni in materia di istituzione del registro pubblico delle moschee e dell'albo nazionale degli imam*, in *AIC, Osservatorio costituzionale*, cit., n. 3 del 2017.

<sup>47</sup> Il Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2014-2020 (FAMI) “è uno strumento finanziario istituito con Regolamento UE n. 516/2014 con l'obiettivo di promuovere una gestione integrata dei flussi migratori sostenendo tutti gli aspetti del fenomeno: asilo, integrazione e rimpatrio” (<http://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/fondi-europei/fondo-asilo-migrazione-e-integrazione-fami>).



Ad aggiudicarsi l'erogazione del servizio è stata la Fondazione Flaminia (ente gestore) che si è avvalsa dei servizi didattici e scientifici forniti da Consorzio Interuniversitario Siti (COIS) del quale fanno parte l'Università di Bologna, di Firenze, di Salerno, della Calabria e la Jean Monet di Bari con la collaborazione del Centro per la Pace dell'Università di Pisa<sup>48</sup>.

Il corso di formazione, articolato su otto giorni di lezione per un totale di 48 ore di lezione complessive<sup>49</sup>, è giunto al termine il 28 novembre 2017 e ha visto la partecipazione di ben 30 esponenti religiosi (16 musulmani; 5 sikh; 5 ortodossi moldavi; 4 tra evangelici e pentecostali). Ai corsisti, senza mai sconfinare in argomenti di teologia, sono state impartite lezioni di diritto pubblico e costituzionale, con particolare riferimento alle norme che tutelano la libertà religiosa<sup>50</sup>.

Il corso ha dunque privilegiato la trattazione di materie giuridiche al fine di favorire una maggiore conoscenza della realtà istituzionale all'interno della quale le confessioni religiose si troveranno ad agire.

Tuttavia, visionando il piano di studi<sup>51</sup>, i moduli in materia di riconoscimento giuridico degli enti di culto, accesso a carceri e ospedali per assistenza religiosa ed edilizia di culto possono risultare un controsenso soprattutto per la componente musulmana, dal momento che le organizzazioni islamiche in passato, sebbene abbiano rispettato norme e procedure dell'ordinamento giuridico italiano, il più delle volte hanno riscontrato difficoltà o impossibilità di accesso a determinati diritti a causa, soprattutto, dell'opposizione di alcune forze politiche e dell'opinione pubblica<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> **BOTTI F.**, *La formazione dei ministri di culto di recente insediamento in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 25 del 2017, p. 2.

<sup>49</sup> Cfr. **BOTTI F.**, *La formazione dei ministri di culto*, cit.

<sup>50</sup> "Per trovare una soluzione empirica al problema, e consapevole dei fini istituzionali dell'iniziativa, la Direzione centrale degli affari dei culti ha scelto di dare all'attività di formazione un'impronta che escluda la pretesa di intervenire sul piano teologico e/o di contenuti del messaggio religioso dei diversi culti. Su questa via, essa ha inteso predisporre un piano formativo che potremmo definire di cittadinanza attiva, improntato al principio di laicità, quale principio supremo dell'ordinamento costituzionale e sentinella del rispetto sia dell'autonomia confessionale sia della separazione tra Stato e comunità religiose. [...]. Come è dato riscontrare da un'analisi del programma, la formazione così impartita esula completamente da contenuti teologici e/o dottrinali e anzi, ha contenuti squisitamente civili e costituzionali, in un perfetto intreccio tra vita religiosa e cittadinanza" **BOTTI F.**, *La formazione dei ministri di culto*, cit., p. 3 ss.

<sup>51</sup> È possibile consultare il programma del corso di formazione sul sito a esso dedicato ([www.corsoculti.it](http://www.corsoculti.it)).

<sup>52</sup> Resistenze politiche o dell'opinione pubblica sono, ad esempio, quelle che rendono



Infine il corso di formazione, promuovendo i valori di una società laica e democratica, vuole innanzitutto facilitare “l’integrazione e la partecipazione dei migranti alla vita sociale e culturale mediante l’esercizio della libertà religiosa”. A tale riguardo il corso, affinché non diventi un limite all’integrazione, dovrebbe essere organizzato su base regionale e tenuto da docenti aventi una conoscenza approfondita della realtà locale. In questo modo, grazie al corso di formazione, esponenti religiosi appartenenti allo stesso contesto territoriale avrebbero anche l’opportunità di conoscersi, confrontarsi, superare eventuali dissidi e promuovere iniziative di dialogo interreligioso favorendo così i processi di integrazione.

#### 4 - L’Italia e le misure di contrasto al terrorismo

Finora l’Italia, rispetto a molti altri paesi europei, non è mai stata protagonista di attentati terroristici di matrice jihadista-islamista.

Ciò nonostante, uno degli aspetti fondamentali del Patto, da collocare all’interno di un più ampio discorso politico sull’immigrazione e sulla sicurezza, è quello relativo alle “azioni di contrasto dei fenomeni di radicalismo religioso<sup>53</sup>”.

L’Italia, per via dei drammatici e sanguinosi eventi che sconvolsero il paese negli anni di piombo, insieme alla violenza esercitata dalla criminalità organizzata, è stata in grado di maturare un ragguardevole

---

difficoltosa l’apertura di sale di preghiera islamiche. Sulla questione **S. ALLIEVI**, *La guerra alle moschee. L’Europa e la sfida del pluralismo religioso*, Marsilio, Venezia, 2010; **F.G. BUSO**, *Resistenze e proteste contro le decisioni del governo locale: i comitati spontanei dei cittadini*, in L. Bobbio, F. Ferraresi (a cura di) *Decidere in comune. Analisi e riflessioni su cento decisioni comunali*, UTET, Torino, 1996. A opporsi all’apertura delle moschee è la Lega Nord, la quale spesso si fa promotrice di referendum per dire “no alla moschea”.

È opportuno ricordare inoltre la legge “anti-moschee” approvata dalla Regione Lombardia, successivamente impugnata dal Governo davanti alla Corte Costituzionale che l’ha reputata, in alcuni suoi passaggi, incostituzionale. Cfr. **F. OLISI**, *La Corte Costituzionale e la legge regionale lombarda: cronaca di una morte annunciata o di un’opportunità?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 33 del 2016; **N. MARCHEI**, *Le nuove leggi ‘antimoschee’*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 25 del 2017; **G. CASUSCELLI**, *La nuova legge regionale lombarda sull’edilizia di culto: di male in peggio*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 14 del 2015; **F. OLISI**, *Libertà di culto, uguaglianza e competenze regionali nuovamente al cospetto della Corte Costituzionale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 29 del 2017.

<sup>53</sup> È opportuno sottolineare che il testo del Patto nazionale parla in termini generici di “terrorismo religioso” senza fare alcun tipo di riferimento all’Islam.



*know-how* nel campo dell'antiterrorismo, tanto che i servizi di intelligence italiani sono stati reputati, alla luce dei recenti attentati, i migliori d'Europa.

Le strategie maggiormente adottate dallo Stato italiano in materia di prevenzione e lotta al terrorismo sono state quelle di natura repressiva, quali espulsioni e arresti. Il Governo italiano ha infatti espulso, per motivi di sicurezza, 65 individui sospettati di radicalismo, nel 2016, e 106 nel corso dell'anno successivo<sup>54</sup>.

Le disposizioni in materia di espulsioni, in Italia, sono regolamentate dal *Testo unico sull'immigrazione* (decreto legge 25 luglio 1998, n. 286). L'articolo 13, primo comma, conferisce al Ministro dell'Interno l'autorità di espellere tutti coloro che, stranieri, costituiscono un pericolo per l'ordine pubblico e per la sicurezza nazionale:

“Per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, il Ministro dell'interno può disporre l'espulsione dello straniero anche non residente nel territorio dello Stato, dandone preventiva notizia al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro degli affari esteri”.

Pertanto, l'articolo 13 (*Espulsione amministrativa*), insieme all'art 10 (*Respingimento*), all'art. 12 (*Disposizioni contro le immigrazioni clandestine*), all'art. 14 (*Esecuzione dell'espulsione*), all'art. 15 (*Espulsione a titolo di misura di sicurezza*) e all'art. 16 (*Espulsione a titolo di sanzione sostitutiva della detenzione*), determina i provvedimenti e le azioni in materia di allontanamento degli stranieri dal territorio dello Stato.

Gli arresti, invece, vengono decretati sulla base delle disposizioni del Codice penale riguardanti la criminalità organizzata, il terrorismo interno e il terrorismo internazionale. A tal proposito, è opportuno ricordare anche i decreti legge adottati dal Governo italiano al fine di implementare il complesso degli strumenti legislativi volto al contrasto delle attività di natura terroristica. Primo fra tutti, il decreto legge 18 ottobre 2001, n. 374, (legge 15 dicembre 2001, n. 438), promulgato subito dopo l'attentato alle Torri Gemelle, con il quale è stata introdotta “la prima fattispecie associativa con finalità di terrorismo”<sup>55</sup>.

Il decreto legge 27 luglio 2005, n. 144, (legge 31 luglio 2005, n. 155), emanato a seguito degli attentati di Londra, il quale, attraverso

---

<sup>54</sup> I dati, in continuo aggiornamento, possono essere consultati sul sito del Ministero dell'Interno (<http://www.interno.gov.it/it>). Da gennaio 2015 sono state eseguite 319 espulsioni, di cui 82 nel 2018 (aggiornato all'11 settembre 2018).

<sup>55</sup> V. VALENTE, *Misure di prevenzione e de-radicalizzazione religiosa alla prova della laicità (a margine di taluni provvedimenti del Tribunale di Bari)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 37 del 2017, p. 9.



l'inserimento degli articoli 270 *quater*, *quinquies* e *sexies* c.p., incrimina l'arruolamento, l'addestramento e le condotte con finalità di terrorismo<sup>56</sup>.

Infine, di particolare importanza è il recente decreto legge 18 febbraio 2015, n. 7 (legge 17 aprile 2015, n. 43), il quale prevede: a) la reclusione da 5 a 8 anni per i *foreign fighters* e da 5 a 10 anni per i *lupi solitari*; b) l'adozione di misure di prevenzione volte a contrastare le attività di proselitismo praticate tramite internet (stesura di una *black-list* relativa ai siti web utilizzati a fini terroristici); c) la possibilità per i servizi di intelligence di effettuare colloqui a scopo informativo con i detenuti nelle carceri.

Queste misure, seppure fortemente efficaci nel prevenire tutta una serie di reati legati alle attività terroristiche, sono state ampiamente criticate perché, invece di risolvere il problema della radicalizzazione e del terrorismo, tendono o a delocalizzarlo, con le espulsioni, oppure a soggiogarlo, con gli arresti.

Negli ultimi anni l'Italia, dinanzi all'evidente inadeguatezza della pratica repressiva, ha cercato di adeguare le sue politiche all'approccio europeo di contrasto dell'estremismo violento<sup>57</sup>. Il 18 luglio 2017, la Camera dei Deputati ha approvato, con 251 favorevoli, 13 astenuti e 109 contrari, la proposta di legge *Misure per la prevenzione della radicalizzazione e dell'estremismo violento di matrice jihadista*<sup>58</sup>. Tuttavia, sebbene la suddetta proposta di legge abbia ottenuto un esito positivo alla Camera, essa è stata esaminata ma non approvata dal Senato.

Il progetto in questione sarebbe stato il primo a introdurre, in Italia, strumenti volti a sostenere la realizzazione di programmi per il recupero, la riabilitazione e il reinserimento sociale degli individui coinvolti nei processi di radicalizzazione. Inoltre, avrebbe previsto l'istituzione, presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, del Centro nazionale sulla radicalizzazione, il cui compito primario sarebbe stato quello di elaborare un Piano strategico nazionale sulle migliori pratiche di prevenzione dei fenomeni di radicalizzazione.

Infine, nell'ottica di questo nuovo approccio politico non punitivo di contrasto al terrorismo, il primo settembre 2016, il Governo ha istituito,

---

<sup>56</sup> "La medesima legge ha altresì introdotto l'art. 270 *sexies* c.p., divenuto di centrale rilievo applicativo, in quanto fornisce una prima compiuta definizione di *finalità* di terrorismo": cfr. V. VALENTE, *Misure di prevenzione*, cit., p. 9.

<sup>57</sup> Per un approfondimento sulle iniziative dell'Unione Europea in materia di radicalizzazione e terrorismo si veda **SERVIZIO STUDI 431**, *Misure per la prevenzione della radicalizzazione e dell'estremismo jihadista* - A.C. 3558, Schede di lettura (2 maggio 2016).

<sup>58</sup> Proposta di legge n. A. C. 3558, XVII Legislatura, per iniziativa dei deputati S. Dambruso e A. Manciuilli, presentata il 26 gennaio 2016.



presso Palazzo Chigi, una *Commissione di studio* indipendente, composta da diciannove membri<sup>59</sup>, “con il compito di analizzare lo stato attuale del fenomeno di radicalizzazione jihadista in Italia e di valutare l’opportunità di introdurre misure di prevenzione della stessa nel Paese<sup>60</sup>”. A tal proposito la Commissione ha altresì redatto una relazione finale, dal titolo *Verso un approccio italiano alla prevenzione della radicalizzazione*, non accessibile al pubblico.

Tuttavia, nel *documento sintesi per i media* è possibile leggere che, sebbene in Italia il fenomeno della radicalizzazione non sia

“paragonabile né per dimensioni né per intensità della minaccia alla maggior parte dei Paesi del centro-nord Europa”, “due luoghi uno fisico, e uno virtuale, hanno negli ultimi anni assunto un’importanza particolare nella diffusione e nell’assorbimento dell’ideologia jihadista”,

le carceri<sup>61</sup> e il web.

---

<sup>59</sup> I membri della Commissione erano: Lorenzo Vidino (docente alla George Washington University e direttore del programma sull’estremismo presso la medesima università) con la funzione di coordinatore; Stefano Allievi (docente all’Università degli Studi di Padova); Benedetta Berti (ricercatrice all’Institute for National Security Studies di Tel Aviv); Carlo Bonini (giornalista de “la Repubblica”); Manuela Caini (docente alla Scuola Normale Superiore di Firenze); Marco Cannavici (psichiatra); Cristina Caparesi (pedagogista); Lucio Caracciolo (direttore “Limes”); Anna Cossiga (docente alla Link Campus University); Martino Diez (direttore scientifico della Fondazione Internazionale Oasis); Renzo Guolo (docente all’Università degli Studi di Padova); Marco Lombardi (docente all’Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano); Alessandro Orsini (docente di Sociologia del terrorismo alla LUISS); Carlo Panella (giornalista); Vittorio Emanuele Parsi (docente all’Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano); Andrea Plebani (ricercatore all’Istituto di Studi di Politica Internazionale); Massimo Recalti (psicoanalista); Ciro Sbailò (docente all’Università Kore di Enna); Marta Serafini (giornalista del “Corriere della Sera”).

<sup>60</sup> L. VIDINO, *Prefazione, a Verso un approccio italiano alla prevenzione della radicalizzazione della Commissione di studio su fenomeno della radicalizzazione e dell’estremismo jihadista*, cit.

<sup>61</sup> Per un approfondimento su carceri e radicalizzazione in Italia si veda M.K. RHAZZALI, *L’islam in carcere. L’esperienza religiosa dei giovani musulmani nelle prigioni italiane*, Franco Angeli, Milano, 2010; M.K. RHAZZALI, *I musulmani e i loro cappellani. Salat, assistenza religiosa e mediazione interculturale nei penitenziari d’Italia*, in A. Angelucci, M. Bombardieri, D. Tacchini (a cura di), *Islam e integrazione in Italia*, Marsilio, Venezia, 2014; M.K. RHAZZALI, *Religious care in the Reinvented European Imamate Muslims and Their Guides in Italian Prisons*, in I. Becci, O. Roy (eds.), *Religious Diversity in European Prisons*, Springer, New York, 2015; I. BECCI, M.K. RHAZZALI, V. SCHIVANTO, *Appréhension et expérience de la pluralité religieuse dans les prisons de Suisse e d’Italie: une approche par l’ethnographie*, in *Critique Internationale*, 3/2016; M.K. RHAZZALI, V. SCHIVANTO, *Islam of the cell. Sacralisation process and everyday life in prison*, in *Etnografia e rivista qualitativa*, 2/2016; P. DI MOTOLI, *I musulmani in carcere. Teorie, soggetti, pratiche*, in *Studi sulla*



È il caso di Anis Amri, il giovane ragazzo tunisino responsabile della strage di Berlino del 19 dicembre 2016. Amri, qualche mese dopo il suo sbarco a Lampedusa, avvenuto il 4 aprile 2011, fu condannato a quattro anni di reclusione per aver aggredito il custode del centro di accoglienza minorile, Fondazione G. Romeo Sava, di Belpasso, in provincia di Catania. Una volta arrestato, all'interno delle carceri siciliane sarebbe iniziata la radicalizzazione del giovane Amri, la quale, una volta uscito di prigione, si sarebbe completata grazie al web. Infatti, sembrerebbe che Amri fosse entrato in contatto con Abu Walaa, un noto predicatore della rete salafita "La vera religione" e uno dei principali reclutatori dell'Isis in Germania.

Le carceri possono essere dunque un luogo di passaggio, per gli individui, verso idee più radicali, tuttavia, se non si interviene per tempo con programmi di riabilitazione e di deradicalizzazione, l'indottrinamento potrebbe completarsi attraverso internet, unico ambiente in cui ogni ideologia, anche la più violenta, può circolare liberamente.

Secondo i dati rilasciati dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, nelle carceri italiane i detenuti radicalizzati (o a rischio di radicalizzazione) sono 506, di cui:

- 242 "monitorati" in quanto sotto accusa per reati legati al terrorismo;
- 114 "attenzionati" poiché manifestano atteggiamenti che si ispirano all'ideologia jihadista;
- 150 "segnalati" in quanto su di essi non si hanno ancora informazioni precise<sup>62</sup>;

---

*questione criminale*, 2/2013.

<sup>62</sup> Cfr. **Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria**, *Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia - anno 2017 - Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2018*, p. 25 ss. "Il primo livello - classificato ALTO - che raggruppa i soggetti per reati connessi al terrorismo internazionale e quelli di particolare interesse per atteggiamenti che rilevano forme di proselitismo, radicalizzazione e/o di reclutamento. Il secondo livello - classificato MEDIO - raggruppa i detenuti che all'interno del penitenziario hanno posto in essere più atteggiamenti che fanno presupporre la loro vicinanza alle ideologie jihadista e quindi, ad attività di proselitismo e reclutamento. Il terzo livello - classificato BASSO - raggruppa quei detenuti che, per la genericità delle notizie fornite dall'Istituto, meritano approfondimento per la valutazione successiva di inserimento nel primo o secondo livello ovvero il mantenimento o l'estromissione dal terzo livello. [...] I soggetti attualmente sottoposti al 1° livello di analisi sono complessivamente 242, a cui si aggiungono 114 sottoposti al 2° livello e 150 al 3° livello, per un totale di 506 individui".



- 62, infine, sono quelli assegnati al circuito di Alta Sicurezza 2 (AS2)<sup>63</sup> per reati afferenti al terrorismo internazionale di matrice jihadista sono<sup>64</sup>.

Innanzitutto la paura che le carceri possano diventare luogo privilegiato per la formazione di possibili terroristi<sup>65</sup>, la questione della tutela del diritto alla libertà di culto per i detenuti di fede islamica, mediante assistenza spirituale, si è fatta prioritaria nell'agenda politica del Ministero della Giustizia. Infatti, nel dicembre 2015, il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ha firmato con l'Ucoi un *Protocollo d'intesa*<sup>66</sup> volto a favorire l'accesso di imam e ministri di culto, all'interno degli istituti penitenziari.

---

<sup>63</sup> V. FRONZONI, *L'islam nel circuito penitenziario e la prevenzione della radicalizzazione violenta e del proselitismo. Profili comparatistici*, in *Diritto e Religioni*, n. 2 del 2016, p. 292, scrive che "i ristretti per il reato di terrorismo internazionale vengono ubicati in apposite sezioni di Alta Sicurezza, definite A.S. 2. Il circuito Alta Sicurezza, infatti, è stato delineato dalla circolare 3619/6069 del 21 aprile 2009 del D.A.P., ed è stato organizzato prevedendo tre differenti sottocircuiti (A.S. 1, 2 e 3) con medesime garanzie di sicurezza e opportunità trattamentali. Il sottocircuito A.S. 2 è destinato al contenimento dei detenuti per delitti commessi con finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza (delitti di cui agli artt. 270, 270-bis, 270-ter, 270-quater, 270-quinquies, 280, 280-bis, 289-bis, 306 c.p.). Le sottosezioni Alta Sicurezza 2 prevedono la rigorosa separazione dei detenuti rispetto alla restante popolazione carceraria così come dagli altri appartenenti al medesimo circuito, riconducibili alla eversione".

<sup>64</sup> Cfr. **Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria**, *Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia - anno 2017 - Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2018*, p. 27, "Attualmente i detenuti ristretti per il reato di terrorismo internazionale, che rientrano tra il 242 1° livello sono 62 [...]. Dei 62 detenuti per reati di terrorismo, 19 sono ristretti presso la Sezione di Alta Sicurezza 2 del Penitenziario di Rossano; 11 presso la Sezione di Alta Sicurezza 2 di Nuoro; 26 presso la Sezione di Alta Sicurezza 2 di Sassari; 1 presso la Casa Circondariale di Lecce, 1 presso la Casa Circondariale di Brescia, 2 presso la Casa Circondariale di Torino e 2 presso la Casa Circondariale di Ferrara. Gli stessi sono separati dagli altri detenuti al fine di escludere non solo l'attività di proselitismo e indottrinamento ideologico nei confronti di soggetti più vulnerabili, ma anche la nascita di pericolosi sodalizi con appartenenti ad altre consorterie criminali quali mafia, camorra ecc. nonché con i gruppi antagonisti atteso l'evidenziato rapporto epistolare".

<sup>65</sup> "La prospettiva di una conversione di massa dei detenuti musulmani al fondamentalismo e forse al terrorismo è stata ripetutamente confutata anche attraverso la dimostrazione delle obiettive difficoltà frapposte dalle istituzioni carcerarie a una comunicazione efficace tra queste organizzazioni e i carcerati" cfr. **M.K. RHAZZALI**, *L'islam in carcere*, cit., p. 38.

<sup>66</sup> Per una disamina si veda **A. FABBRI**, *L'assistenza spirituale ai detenuti musulmani negli istituti di prevenzione e di pena e il modello del protocollo d'intesa: prime analisi*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 3/2015.





Una simile esperienza è stata avviata, nel 2014, dal carcere di Torino, Casa circondariale “Lorusso e Cotugno”, per iniziativa del suo direttore, Domenico Minervini. In collaborazione con due associazioni islamiche torinesi<sup>67</sup>, all’interno del carcere, si è dato vita a un progetto di assistenza spirituale ai detenuti di fede islamica, sia per migliorare le condizioni di vita degli stessi, che per contrastare il fenomeno degli imam fai-da-te, i quali potrebbero diffondere una visione estremista e violenta della religione islamica.

Un’altra inedita iniziativa, in materia di riabilitazione dei soggetti psicologicamente coinvolti in processi di radicalizzazione, è il provvedimento adottato dal Tribunale di Bari nei confronti di Alfredo Santamato, un camionista con residenza a Turi indagato per terrorismo internazionale e apologia del terrorismo islamista. Il provvedimento, oltre a prevedere l’applicazione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza (decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159), il ritiro temporaneo della patente, del passaporto e la sospensione della validità ai fini dell’espatrio di ogni altro documento equipollente<sup>68</sup>, predispone l’indagato, Santamato, a intraprendere un percorso di de-radicalizzazione e rieducazione civica<sup>69</sup>.

Secondo quanto dichiarato dal Presidente della Sezione Misure di Prevenzione del Tribunale di Bari, Francesca La Malfa, “è la prima volta che in Italia si articola un percorso del genere”<sup>70</sup>. Nel nostro paese, non esistono ancora programmi tesi a de-radicalizzare gli aspiranti terroristi jihadisti; infatti, se si prendono a modello le carceri, è possibile osservare come l’unica misura adottata nei confronti dei detenuti radicalizzati sia quella dell’isolamento nelle sezioni Alta Sicurezza 2.

Il programma di recupero di Santamato è stato tratteggiato nel pieno rispetto dei diritti costituzionali<sup>71</sup> e con l’ausilio dei docenti dell’Università

---

<sup>67</sup> Le associazioni in questione sono l’Associazione Islamica delle Alpi e l’Associazione Culturale Educativa e di Sviluppo Afaq.

<sup>68</sup> L’articolo 9, primo comma, del D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159, attribuisce al presidente del tribunale la facoltà di predisporre, nei confronti di un soggetto sottoposto a sorveglianza con obbligo o divieto di soggiorno, il ritiro temporaneo del passaporto e la sospensione della validità ai fini dell’espatrio di ogni altro documento equipollente.

<sup>69</sup> In Italia, primo fra tutti a insistere fortemente sulla necessità di misure non punitive di prevenzione alla radicalizzazione e di de-radicalizzazione è Lorenzo Vidino. Sul punto L. Vidino (a cura di) *L’Italia e il terrorismo in casa: che fare?*, Rapporto ISPI 2015; L. Vidino (a cura di) *Deradicalizzazione*, in *Gnosis. Rivista italiana di intelligence*, 2018.

<sup>70</sup> Cfr. *Corsi per islamici radicali il progetto è ancora fermo*, in *Corriere del Mezzogiorno*, 13 ottobre 2017.

<sup>71</sup> A tal proposito, Francesca La Malfa ha dichiarato: “con notevole impegno di tutti abbiamo redatto un progetto di oltre 400 pagine che in maniera non privativa della libertà



degli Studi di Bari dal momento che, in Italia, ancora non esistono figure specializzate nel trattamento della condizione psichica di radicalizzazione religiosa<sup>72</sup>. Per sopperire a questa mancanza, l'Ateneo di Bari ha introdotto, nell'offerta formativa dell'anno accademico 2017-2018, un master di I livello in *prevenzione della radicalizzazione del terrorismo e politiche di integrazione interreligiosa e interculturale*. Il master, oltre a "favorire la conoscenza degli strumenti e delle misure di de-radicalizzazione del terrorismo adottati in sede giudiziaria", ha come obiettivo primario quello "di formare degli esperti istruiti a individuare e riconoscere, sin dai primi cenni di comparsa, tutti quei comportamenti che tendono all'estremismo radicale e terroristico<sup>73</sup>". Sotto questo punto di vista, il master promosso

---

personale, nel rispetto dei diritti costituzionali, punta a impedire attentati e degenerazioni": cfr. *Corsi per islamici radicali*, cit. L'affermazione della La Malfa è stata determinata dal fatto che, prima del caso Santamato, «il Tribunale di Bari - adito in un procedimento per l'applicazione di una misura di prevenzione nei confronti di un cittadino straniero, indagato per il reato di cui all'art. 414, quarto comma, c.p. - aveva valutato e respinto una peculiare richiesta di applicazione di misure di prevenzione, che avrebbe dovuto contemplare l'obbligo di seguire un percorso spirituale con un Imam accreditato presso il centro culturale islamico di Bari, al fine di avviare lo studio della religione islamica, comprenderne gli insegnamenti, per distinguerli dal fondamentalismo religioso e dalla propaganda islamista. In particolare, in quel caso, il Tribunale aveva dichiarato inammissibile siffatta richiesta della Procura, ritenendo che essa avrebbe impattato sul diritto di libertà religiosa del proposto, tutelato dall'art. 19 della Costituzione [...]. L'individuazione autoritaria di un membro della comunità islamica e l'imposizione di un percorso spirituale che rafforzi la conoscenza dei valori della confessione di appartenenza del proposto e il suo spirito critico, al fine di "diffondere i valori autentici della libertà religiosa contro le mistificazioni violente del terrorismo internazionale che strumentalizza la matrice religiosa", infatti, non violerebbe soltanto il diritto di libertà religiosa. Quand'anche il soggetto consenta di seguire un simile percorso spirituale, occorre considerare che la libertà religiosa, nel suo nucleo fondante, è un diritto fondamentale, inviolabile e indisponibile della persona, sicché neanche il consenso del titolare può assumere rilevanza al fine di operare valide rinunce o di addivenire a transazioni che lo limitino in qualsiasi maniera, al pari di quanto previsto per tutti gli altri diritti indisponibili garantiti dalla Carta Costituzionale. Un'imposizione di tal fatta, tuttavia, avrebbe contraddetto *in nuce* anche e soprattutto il principio supremo di laicità dello Stato e il suo corollario di distinzione degli ordini distinti, creando una indebita confusione tra prescrizioni giuridiche e precetti morali o religiosi». V. VALENTE, *Misure di prevenzione*, cit., p. 14 ss.

<sup>72</sup> «Essenziale è stato il contributo dell'Università degli Studi di Bari: "A giugno scorso abbiamo indicato i docenti che come consulenti collaboreranno con il tribunale di Bari - dichiara il professor Nicola Colaianni di Diritto Ecclesiastico - perché al momento non ci sono mediatori culturali specializzati nella lotta alla radicalizzazione religiosa. Proprio per questo l'Ateneo barese ha lanciato un master con questo indirizzo"»: cfr. *Corsi per islamici radicali*, cit.

<sup>73</sup> Università degli Studi di Bari Aldo Moro, comunicato stampa 22 febbraio 2018,



dall'Università di Bari si presenta come un'importante occasione di formazione e aggiornamento professionale, in particolare per tutti coloro che, in ambiente penitenziario, lavorano a stretto contatto con i detenuti.

Molto spesso, all'interno delle carceri, accade che si creino delle situazioni in cui polizia e personale dell'amministrazione penitenziaria, non avendo conoscenza degli aspetti culturali e religiosi islamici, confondano i casi di ortodossia religiosa con fenomeni di radicalizzazione<sup>74</sup>. L'identità religiosa di un detenuto musulmano non deve essere considerata indice di radicalizzazione; al contrario, è importante sapere cogliere il valore riabilitativo che la fede può svolgere in ambiente carcerario, soprattutto se accompagnata da un'adeguata assistenza spirituale.

## 6 - Conclusione

Abbandonato lo strumento costituzionale dell'intesa, disciplinante i rapporti tra Stato e confessioni religiose, la questione islamica è stata affrontata dal Governo italiano attraverso l'istituzione di una serie di organismi consultivi, al fine favorire il dialogo istituzionale con le comunità musulmane. Questo percorso alternativo, che prende le distanze dal diritto ecclesiastico, sotto il profilo della legittimità costituzionale, è stato ampiamente contestato da gran parte della dottrina<sup>75</sup>. Indubbiamente

---

(<https://www.uniba.it/ateneo/rettorato/ufficio-stampa/comunicati-stampa/2018/attivita-master-in-prevenzione-della-radicalizzazione-del-terrorismo>).

<sup>74</sup> A tale riguardo, nel 2015, il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ha dato origine a un *Corso di formazione sulla radicalizzazione violenta e il proselitismo all'interno degli istituti penitenziari* per il personale delle strutture con una maggiore presenza di detenuti di religione islamica.

<sup>75</sup> Sul punto **G. CASUSCELLI**, *La rappresentanza e l'intesa*, in A. Ferrari (a cura di), *Islam in Europa/Islam in Italia tra diritto e libertà*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 21: «La nomina ministeriale [della Consulta] viola i principi costituzionali, regole giuridiche e prassi amministrativa e sembra assolvere a una funzione risarcitoria per la mancata riforma della legge sui culti ammessi, e insieme di concentrazione sociale *extra ordinem*: gli strumenti consultivi di partecipazione democratica "senza forme" si collocano, infatti, all'esterno dei vincolanti schemi formali (di rango costituzionali) della contrattazione pattizia, dei connessi poteri di controllo del parlamento, e della conseguente responsabilità politica del potere esecutivo nei confronti di quest'ultimo». Critico anche **N. COLAIANNI**, *La Consulta per l'Islam italiano: un caso di revisione strisciante della Costituzione*, in [www.olir.it](http://www.olir.it), gennaio 2016, p. 3, per il quale l'istituzione della Consulta "è frutto del ben più ampio sviamento costituzionale, da cui il ministeriale è viziato e per cui si attribuisce al ministero dell'interno una competenza che esso non ha". Al contrario, una parte della dottrina esclude l'ipotesi dello sviamento costituzionale. Secondo **G. MACRÌ**, *Immigrazione e presenze islamiche in*



quello che sta avvenendo a livello istituzionale, le modalità con le quali la politica ha deciso di gestire le relazioni con la realtà islamica, rappresentano un percorso nuovo e innovativo, che non ha precedenti nell'azione politico-legislativa italiana<sup>76</sup>. Eppure, l'iniziativa del Governo italiano si colloca all'interno di un più ampio percorso intrapreso, tempo addietro, da alcuni stati dell'Unione Europea. Le Consulte per l'Islam istituite in Italia trovano infatti precedente espressione nell'esperienza francese del *Conseil de réflexion sur l'islam en France* (Corif), una struttura rappresentativa islamica istituita nel 1990 e successivamente sostituita, nell'aprile del 2003, dal *Conseil français du culte musulmane* (Cfcm)<sup>77</sup>. Accanto all'esperienza francese si trovano anche quella belga<sup>78</sup> e spagnola<sup>79</sup>, con l'*Exécutif des Musulmans de*

---

*Italia*, cit., p. 20, il decreto ministeriale che ha istituito la Consulta è da collocarsi «nel ben più ampio quadro della “tutela dei diritti di libertà (ivi compresi quelli delle confessioni religiose, di cittadinanza, immigrazione e asilo)” che spetta al Ministro dell'interno sulla base di quanto stabilito dal d.lgs. n. 300 del 1999 (art. 14, comma 2°, lett. d), e non in quello stabilito “rapporti fra Stato e confessioni religiose”, che è riservato al Consiglio dei Ministri (ex art. 2, comma 3°, lett. l della legge n. 400 del 1989) nonché al potere di consultazione della “Commissione per la libertà religiosa”, istituita press la Presidenza del Consiglio dei Ministri nel 1997 e riconfermata con D.p.c.m. del 14 marzo 2002. Lo sviamento costituzionale di cui parla Colaianni non sembra dunque sussistere viste le finalità del provvedimento».

<sup>76</sup> A. FABBRI, *Il Patto nazionale*, cit., p. 12.

<sup>77</sup> Sull'argomento M. ZEGHAL, *La constitution du Conseil Français du Culte Musulman: reconnaissance politique d'un Islam français?*, in *Archives de sciences sociales des religions*, 129/2005; V. SAVAISTRE, *Les relations entre le Conseil français du culte musulman (CFCM) et l'État. Quelle nature?*, in *French Politics, Culture & Society*, 1/2005; J. LAURENCE, *Le Conseil français du culte musulman*, in *French Politics, Culture & Society*, 1/2005.

<sup>78</sup> In Belgio, l'Islam ha ottenuto lo *status* di culto riconosciuto il 19 luglio del 1974. Nel 1998 è stato istituito l'*Exécutif des Musulmans de Belgique*, riconosciuto con decreto reale il 3 maggio 1999. I membri dell'*Exécutif* (diciassette) sono nominati dall'*Assemblée générale des Musulmans de Belgique*, i cui membri sono a loro volta eletti dal *Conseil General des Musulmans de Belgique*, un consiglio che riunisce i delegati delle 292 moschee presenti sul territorio belga. L'*Exécutif des Musulmans de Belgique* si occupa della gestione temporale del culto, della formazione degli imam, del riconoscimento delle moschee nelle regioni Bruxelles-capitale e Vallonia, di designare gli assistenti spirituali (consiglieri islamici pagati o volontari) per forze armate, penitenziari, strutture ospedaliere e case di cura (<https://www.embnet.be/fr>). Sull'Islam in Belgio C. TORREKENS, *Le pluralisme religieux en Belgique*, in *Diversité Canadienne*, 3/2005; M. LO GIACCO, *La rappresentanza unitaria dell'Islam in Belgio*, in S. Ferrari (a cura di), *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle Comunità islamiche*, il Mulino, Bologna, 2000; M. KANMAZ, *The Recognition and Institutionalization of Islam in Belgium*, in *The Muslim WORLD*, vol. 92, Issue 1-2, 2002, pp. 99-113; J. DE CHANGY, F. DASSETTO, B. MARECHAL, *Relation et co-inclusion. Islam en Belgique*, L'Harmattan, Paris, 2007.

<sup>79</sup> “En 1967 se promulga en España la primera ley que permite a los musulmanes



*Belgique* e la *Comisión Islámica de España*, due corpi rappresentativi delle comunità musulmane creati rispettivamente nel 1998 e nel 1992. Infine la Germania, ricollegandosi in una certa misura all'esperienza italiana<sup>80</sup>, ha istituito nel 2006 la *Deutsche Islamkonferenz*, un organismo consultivo formato da rappresentanti governativi dei Bundesländer e da esponenti religiosi di diverse associazioni islamiche con l'obiettivo di, nelle parole dell'ex Ministro dell'Interno Wolfgang Schäuble, raggiungere "una migliore integrazione religiosa e socio-politica della popolazione musulmana"<sup>81</sup>.

Mentre negli altri paesi europei gli organi consultivi continuano, ancora oggi, a operare sul territorio rappresentando le comunità musulmane di fronte allo Stato, in Italia con la firma del Patto nazionale, nel febbraio 2017, che prevede tra i suoi punti la possibilità di avviare "negoziati volti al raggiungimento di intese ai sensi dell'art. 8, comma 3, della Costituzione", lo strumento della Consulta sembrerebbe avere finalmente esaurito le sue funzioni.

Tuttavia, sebbene il Patto predisponga le parti firmatarie alla definizione di un percorso che si concluda con la stipula di una o più intese, la risoluzione della condizione giuridica dei musulmani sembrerebbe avere subito una battuta d'arresto. Con l'avvio della XVIII legislatura e l'inizio del nuovo governo, secondo quanto riportato all'interno della bozza del programma elaborata dalle forze politiche vincenti, Movimento 5 Stelle e Lega, dal titolo *Contratto per il governo del cambiamento*, la sicurezza

---

organizarse en asociaciones confesionales, constituyéndose la Asociación Musulmana de España (AME), de ámbito nacional. Tras a actual Constitución se promulga en 1980 la Ley Orgánica de la Libertad Religiosa, ahora en vigor y se constituye la Unión Comunidades Islámicas de España (UCIDE) con sede en Madrid, creándose también a Federación Española de Entidades Religiosas Islámicas (FEERI), procediendo ambas, a constituir conjuntamente la Comisión Islámica de España (CIE)" (<http://comisionislamicadeespana.org/historia>). Sulla questione della rappresentanza islamica in Spagna **J. MORERAS**, *Limits and Contradictions in the Legal Recognition of Muslim in Spain*, in **W.A.R. SHADID**, **P. S. van KONINGSVELD**, *Religious Freedom and the Neutrality of the State: The Position of Islam in the European Union*, Peeters, Leuven, 2002; **E. AGRITA**, *Representing Islam in Spain: Muslim Identities and the Contestation of Leadership*, in *The Muslim WORLD*, vol. 96, Issue 4, 2006, pp. 563-584.

<sup>80</sup> Cfr. **C. CARDIA**, **F. TESTA**, **M.P. PABA**, *Relazione sull'Islam in Italia*, in C. Cardia, G. Dalla Torre (a cura di) *Comunità islamiche in Italia*, cit., p. 628.

<sup>81</sup> È possibile prendere visione della struttura, del programma di lavoro e degli obiettivi della *Deutsche Islamkonferenz* sul sito a essa dedicato (<http://www.deutsche-islamkonferenz.de>). Per un approfondimento si vedano **V.B. UCAR**, *Islam im europäischen Kontext: Selbstwahrnehmungen und Aubensichten*, Peter Lang GmbH, Berlin, 2013; **L. TEZCAN**, *Das muslimische Subjekt: Verfangen im Dialog der Deutschen Islam Konferenz*, Konstanz University Press, Konstanz, 2012.



nazionale verrà privilegiata a discapito della tutela dei diritti di libertà religiosa. A tal proposito, nella versione finale del documento è possibile leggere:

“Ai fini della trasparenza nei rapporti con le altre confessioni religiose, in particolare di quelle che non hanno sottoscritto le intese con lo Stato italiano, e di prevenzione di eventuali infiltrazioni terroristiche, più volte denunciati a livello nazionale e internazionale, è necessario adottare una normativa ad hoc che preveda l’istituzione di un registro dei ministri di culto e la tracciabilità dei finanziamenti per la costruzione delle moschee e, in generale, dei luoghi di culto, anche se diversamente denominati. Inoltre, occorre disporre di strumenti adeguati per consentire il controllo e la chiusura immediata di tutte le associazioni islamiche radicali nonché di moschee e di luoghi di culto, comunque denominati, che risultino irregolari. A tale riguardo, onde garantire un’azione efficace e uniforme su tutto il territorio nazionale è necessario adottare una specifica legge quadro sulle moschee e luoghi di culto, che preveda anche il coinvolgimento delle comunità locali”

In queste poche righe, contenute all’interno del tredicesimo paragrafo dal titolo *Immigrazione: rimpatri e stop al business*, il Governo M5S - Lega ha, in modo estremamente sintetico, delineato il proprio indirizzo in materia di politica ecclesiastica<sup>82</sup>. Privo di un qualsiasi voglia riferimento ai temi cruciali della laicità di Stato, dei diritti civili, della libertà di culto e del pluralismo religioso, il programma del nuovo esecutivo si limita a dichiarare di voler trattare la complessa questione islamica attraverso l’adozione di una serie di misure repressive e di sorveglianza, in nome della sicurezza, dell’ordine pubblico e del contrasto al terrorismo.

---

<sup>82</sup> G. CASUSCELLI, *Il “vento del cambiamento” e il “soffio dello spirito”*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 23 del 2018, p. 1, osserva che «le forze politiche di maggioranza (in questo non differenziandosi da quelle di minoranza) sono restie a indicare nei loro programmi le linee di politica ecclesiastica cui intendono ispirare il loro operato una volta al governo del Paese, o quantomeno a enunciare alcuni specifici obiettivi che si propongono di raggiungere, indicando tempi, modi e risorse finanziarie. [...]. Non stupisce, quindi, che nelle 58 pagine del “Contratto per il governo del cambiamento” stipulato tra il Movimento 5 Stelle e la Lega non vi sia un paragrafo, tra i trenta in cui si articola, appositamente dedicato ai temi di rilevanza costituzionale della laicità dello Stato, del pluralismo religioso, del sistema pattizio di regolamentazione dei rapporti con le confessioni religiose, dell’attuazione del diritto fondamentale di libertà religiosa, a dispetto del “ritorno del religioso” che segna l’età contemporanea». In realtà, all’interno del Contratto per il governo del cambiamento, è possibile scorgere, in quasi tutta la sua interezza, la politica ecclesiastica superficiale e discriminatoria che la Lega propone da tempo nei confronti dell’Islam (in particolare in materia di edilizia di culto); mentre è totalmente assente quella del Movimento 5 Stelle.



Un programma politico orientato unicamente verso una gestione securitaria dell'Islam, oltre a essere illegittimo e discriminatorio nei confronti della componente musulmana della popolazione, non farà innalzare il livello di sicurezza, quanto piuttosto quello della disuguaglianza e del malcontento civile all'interno della società, soprattutto se in totale assenza di progetti di integrazione e inclusione sociale. Inoltre, chiudere le associazioni islamiche radicali o i luoghi di preghiera irregolari non ridurrà il numero di aspiranti jihadisti poiché questi ultimi, come precedentemente affermato, tendono ad agire o nel web, dove possono nascondere le loro identità, o nelle carceri.

Tuttavia, non è unicamente a causa delle ideologie "nazionaliste" delle forze politiche di destra che l'Islam italiano non ha ancora stipulato un'intesa con lo Stato. In realtà, in Italia manca oggi, così come in passato, la volontà politica di scendere a patti con la religione islamica. Ciò è dimostrato dalle scelte, in materia di politica ecclesiastica, dei governi di centrosinistra che, come quelli di centrodestra, hanno sempre evitato la via dell'intesa nei rapporti con l'Islam<sup>83</sup>. Recentemente, chiarificatore di questa circostanza è senz'altro il caso del Centro Culturale Islamico, ente firmatario del Patto nazionale. Il Centro, secondo quanto dichiarato dal suo segretario generale Redouane, dopo la firma del Patto, essendo l'unico ente giuridicamente riconosciuto, aveva avanzato una proposta d'intesa che, tuttavia, non è stata accolta dal Ministero del Governo Gentiloni della XVII Legislatura<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> A parlare delle resistenze politiche all'intesa è N. COLAIANNI, *Alla ricerca di una politica del diritto sui rapporti con l'Islam*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., gennaio 2009, attraverso un'analisi delle politiche ecclesiastiche dei governi di centrodestra (II e III governo Berlusconi) e di centrosinistra (governo Prodi II). Colaianni fa inoltre notare che entrambe le forze, di centrodestra e centrosinistra, si tengono lontane dall'utilizzo dello strumento costituzionale dell'intesa che "o si intravede in lontananza come evento futuro e incerto (centrosinistra) o scompare del tutto (centrodestra)". Ma mentre la politica del centrodestra è coerente «perché consentanea alle politiche "nazionali" delle destre, che non danno alcun riconoscimento pubblico ai musulmani e li inducono a un adattamento forzato della loro cultura a quella occidentale»; quella del «centrosinistra è, invece, tortuosa. Si differenzia dall'altra per la sua finalità inclusiva e riconoscente della diversità ma ad essa si accomuna nel rifiuto di prendere in considerazione non solo la via dell'intesa ma anche quella della legislazione unilaterale».

<sup>84</sup> Fa riflettere quanto affermato dal segretario Redouane nel corso della conferenza *La libertà religiosa dei musulmani tra protezione dei diritti e garanzia della sicurezza* organizzata dalla LUISS School of Government: "Secondo il nostro statuto il Consiglio di amministrazione è costituito da massimo 15 membri di cui 8 sono capi missione delle ambasciate del mondo islamico. Io comprendo l'osservazione del Ministero. Effettivamente gli ambasciatori godono dell'extraterritorialità, dell'immunità diplomatica,



---

e ovviamente la missione principale di un ambasciatore è di rappresentare il suo paese, non un ente italiano. Il 24 aprile scorso abbiamo superato il problema della presenza nel nostro Consiglio di amministrazione degli ambasciatori. Abbiamo fatto un'assemblea generale straordinaria e modificato lo statuto escludendo tutta la presenza diplomatica. Questo è stato fatto perché avevamo iniziato a porre nella Consulta la decisione di presentare l'intesa o le intese. A quel punto, essendo il Centro Islamico già riconosciuto giuridicamente, ho fatto la proposta al Ministero che non è stata accolta. [...]. I nostri accademici che ci sostengono e ci affiancano, di conseguenza, hanno proposto un'altra strada lunghissima e neanche sicura: creare un nuovo soggetto federativo, chiedere il riconoscimento giuridico e infine presentare una richiesta d'intesa. Questa è la situazione grossomodo e quando anche gli accademici si mettono dentro per sostenere una posizione praticamente irrealizzabile, il problema diventa praticamente insolubile" (17 maggio 2018).