Servizio studi
del Senato

n.b. nota breve

N. 45 - febbraio 2015

Il dialogo istituzionale tra Italia e comunità islamica italiana

In avvio di XXI secolo, l'Italia presenta un profilo plurale di culture, etnie, religioni. Appartenente alla civiltà-religione-cultura islamica vi è un numero di persone ormai stimabile in circa unmilioneseicentomila (circa la metà di provenienza africana, un terzo di area balcanica).

Come ogni credente di qualsiasi fede, essi trovano nella Carta costituzionale della Repubblica italiana un ordito di previsioni volte a tutelare la libertà religiosa, quale diritto inviolabile (articolo 2), nella eguaglianza formale e sostanziale di ognuno sì che non abbia ostacolo il pieno sviluppo della persona (articolo 3), nella libertà di riunione, associazione, manifestazione del pensiero e stampa (articoli 17, 18 e 21) e di professare la propria fede in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda nonché di esercitare in privato o in pubblico il culto (articolo 19), senza che il carattere religioso di un'associazione o istituzione possa essere causa di speciali limitazioni legislative o gravami fiscali (articolo 20). I rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose sono riservati alla competenza legislativa statale esclusiva (articolo 117, secondo comma, lettera c)*).*

Ancora, l'articolo 8 della Costituzione sancisce che le confessioni religiose siano egualmente libere davanti alla legge (primo comma). Inoltre prevede che le confessioni religiose diverse dalla cattolica abbiano diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastanti con l'ordinamento giuridico italiano (secondo comma) e che i loro rapporti con lo Stato siano regolati sulla base di intese con le relative rappresentanze (terzo comma).

Per quel tratto, peraltro assai parziale, che rende l'Islam definibile come "confessione religiosa", quale comunanza di un credo religioso, non si è finora realizzata una regolazione dei rapporti con lo Stato italiano mediante "intesa", lo specifico strumento giuridico individuato dalla Carta in una sorta di 'parallelismo' rispetto alla costituzionalizzazione del principio concordatario riguardo alla Chiesa cattolica (sancito dall'articolo 7).

Ne segue che per alcuni profili che non ricevono immediata 'copertura' dalle disposizioni costituzionali, tavola di riferimento siano tuttora, beninteso rivisitate dalla giurisprudenza costituzionale, disposizioni del 1929-30 (la legge 24-6-1929, n. 1159, ed il regolamento di attuazione posto dal regio decreto 28-2-1930, n. 289) vigenti per i "culti ammessi", nel lessico normativo del tempo (che riprendeva dizione presente nel codice penale del 1859, indi espunta nel codice penale del 1889, il cd. codice

Zanardelli). Sono disposizioni che invero non esauriscono in sé lo spettro di concreti temi e problemi (quali l'assistenza spirituale, ad esempio in luoghi di cura o di detenzione; le festività religiose; l'edilizia e gli edifici di culto; il regime fiscale e i mezzi di finanziamento; il trattamento delle salme e sepoltura; l'alimentazione e macellazione rituale) in cui si irradia l'appartenenza alla religione islamica (così come ad altre confessioni religiose) né paiono dare completa risposta alle inquietudini per la pubblica sicurezza, innanzi alle degenerazioni terroristiche di matrice fondamentalista. Iniziative legislative per una legge generale sulla libertà religiosa, d'altro canto, pur avviatesi non hanno mai concluso il loro iter parlamentare.

La mancata applicazione (ad oggi) dello strumento della "intesa" (con cui sono stati regolati invece i rapporti dello Stato italiano con numerose altre confessioni)[1] *nei confronti dell'Islam presente nel territorio nazionale, potrebbe essere imputabile, almeno in parte, ad elementi non contingenti, connotanti l'Islam, come l'assenza di una Chiesa e di un clero gerarchicamente organizzati (talché anche in Spagna, ove pur un accordo di cooperazione nel 1992 fu sottoscritto da una "Commissione islamica di Spagna" in rappresentanza della comunità islamica - su tematiche quali il matrimonio, l'assistenza religiosa nei centri pubblici, l'insegnamento della religione islamica, le festività religiose ed altro - quelle disposizioni non sembrano aver avuto ampia effettiva applicazione). Né l'articolazione dell'Islam in distinte correnti religiose, confraternite, scuole giuridiche, agevola l'individuazione di soggetti contraenti esponenziali di quella comunità. Fatto sta che le domande e i progetti di intesa presentati negli anni Novanta (da: Unione delle comunità e organizzazioni islamiche in Italia; Centro islamico culturale d'Italia, l'unico soggetto con personalità giuridica riconosciuta, a riprova di come anche le norme del '29-'30 incontrino difficoltà di applicazione alla componente islamica; Associazione dei musulmani italiani; Comunità religiosa islamica italiana) non sono finora giunti a perfezionamento.*

A monte, se la "intesa" implica una stipulazione tra due soggetti e ordinamenti distinti, con qualche difficoltà essa pare attagliarsi ad una tradizione quale la islamica. Confessionalità dello Stato, soggettività giuridica del credente, configurazione del sistema delle fonti (ove sovraordinati sono il Corano, indi gli ahâdîth *del Profeta, talché il diritto positivo soggiace al diritto divino, in una intersecazione di precetto religioso e giuridico) configurano una tradizione o prassi che ha elementi di diversità da quella giuridica occidentale, quale si esprime nelle Carte costituzionali odierne, figlie del Settecento illuminista.*

Integrazione e libertà religiosa, in breve, paiono non scioglibili in un problema di minoranze etniche, e richiedere il meditato confronto tra culture e categorie diverse.

Alcuni tentavi in questa direzione, volti ad intrecciare un dialogo istituzionale con la componente islamica, sono state mossi in Italia. Qui di seguito si fornisce un sintetico riepilogo di quanto avvenuto negli ultimi dieci anni.

[1] Finora sono state approvate con legge le intese con: le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese; l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno; le Assemblee di Dio in Italia; l'Unione delle Comunità ebraiche italiane; l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia; la Chiesa Evangelica Luterana in Italia; la Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale; la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni; la Chiesa apostolica in Italia; l'Unione Buddhista Italiana; l'Unione Induista Italiana, Sanatana Dharma Samgha. Finora non è stata approvata con legge l'intesa stipulata con la Congregazione cristiana dei testimoni di Geova.

La Consulta per l'Islam italiano

Nel settembre del 2005 - vi erano stati, in luglio, i sanguinosi attentati nella metropolitana di Londra - fu istituita una *Consulta per l'Islam italiano*.
Essa fu costituita (con decreto ministeriale 10 settembre 2005) presso il ministero dell'interno (quale dicastero preposto a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, diritti civili e confessioni religiose, cittadinanza, immigrazione e asilo) con funzioni di proposta e consultive del ministro (era Giuseppe Pisanu), suo presidente.
I compiti di ricerca e approfondimento attribuiti alla *Consulta* erano intesi a "favorire il dialogo istituzionale con le comunità musulmane d'Italia, migliorare la conoscenza delle problematiche di integrazione allo scopo di individuare le più adeguate soluzioni per un armonico inserimento delle comunità stesse nella società nazionale, nel rispetto della Costituzione e delle leggi della Repubblica".
La composizione non era elettiva ma di designazione ministeriale, tra persone di cultura e religione islamica, studiosi, esperti (v. riquadro). Ai fini della effettiva composizione, fu ravvisato un 'indice' di rappresentatività nell'appartenenza ad alcune organizzazioni islamiche. Le divergenze tra queste e il deterioramento del 'clima' interno, anche a seguito di una sortita anti-ebraica su alcuni quotidiani resa dall'organizzazione più radicale e intransigente, fecero presto scemare le aspettative intorno all'attività della *Consulta*.

Il Comitato scientifico (e due elaborazioni)

Divenuto ministro dell'interno Giuliano Amato, e palesatesi man mano le difficoltà della Consulta per l'Islam italiano, fu istituito un *Comitato scientifico*, composto da un insigne ecclesiasticista e canonista, quale coordinatore, e da altri quattro docenti universitari conoscitori della cultura islamica (v. riquadro).
Esso predispose, dopo una serie di consultazioni, una *Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione* (poi approvata con decreto ministeriale del 23 aprile 2007, a farne atto di indirizzo dell'amministrazione dell'interno in materia di immigrazione e di rapporti con le comunità religiose).
Quel documento enuclea i principi, sanciti nell'ordinamento italiano e dalle principali Carte internazionali dei diritti umani ed europee (cfr. la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, cd. Carta di Nizza, del 2000, incorporata nel diritto dell'Unione europea con il trattato di Lisbona del 2007) circa la convivenza di diverse etnie e religioni, con intento informativo, enunciativo di valori principi diritti doveri, infine pedagogico. Vi trovano pur sintetica trattazione alcuni temi controversi e complessi della multiculturalità, come i simboli religiosi, il velo, la separazione di uomini e donne in certi momenti della vita collettiva, la poligamia. Non manca, in avvio, un riferimento alla identità culturale e tradizione italiane (nell'allora fresco ricordo delle difficoltà incontrate - in sede di elaborazione di una Costituzione europea - dall'inserimento del richiamo alle radici religiose, cristiane o ebraico-cristiane, nel suo preambolo).
In quel torno di tempo, fu istituita (nel dicembre 2006) altresì una *Consulta giovanile per il pluralismo religioso e culturale* (per iniziativa del ministro per le poltiiche giovanili Giovanna Melandri, di concerto con il ministro dell'interno Amato), composta da esponenti delle giovani generazioni appartenenti alle diverse culture e religioni presenti in Italia.
Varata la "Carta dei valori" ricordata (cui peraltro non parve dare genuina adesione la Unione delle comunità e organizzazioni islamiche in Italia), il medesimo Comitato scientifico suo elaboratore fu mutato (sempre per effetto di decreto ministeriale dell'interno) in *Consiglio scientifico*, con immutata composizione. Suo compito - oltre

che la diffusione della "Carta dei valori" - era l'approfondimento sui temi della integrazione.
Ne scaturì una *Relazione sull'Islam in Italia* (marzo 2008), volta a sondare una presenza "assai più complessa e frastagliata di quanto si ritenga normalmente", rilevava il *Consiglio*, "molto diversa da quella comunemente comunemente evocata anche dai media, fondata per lo più sulla mera rivelazione delle sigle e organizzazioni più note" (con una comunità consistente quale la marocchina, indi di egiziani, algerini, tunisini, siriani, senegalesi, del Bangladesh, pakistani, inodnesiani, somali, e di altri Paesi africani e asiatici).
Quella relazione insieme rimarcava l'assenza di una struttura rappresentativa unitaria islamica in Italia, donde le difficolta di una regolazione 'bilaterale' che sostenga l'integrazione e il dialogo tra religioni, o affronti temi quali la regolamentazione delle moschee, la scelta degli imam, il controllo di flussi finanziari.
In 'risposta' a tale sollecitazione, giungeva in quel medesimo marzo 2008 la sottoscrizione, da parte di esponenti di alcune organizzazioni islamiche, di una "Dichiarazione di intenti per la federazione dell'Islam italiano", rimasta peraltro senza seguito.

Il Comitato per l'Islam italiano

Fu del 2010 (con decreto ministeriale del 2 febbraio) l'istituzione di un *Comitato per l'Islam italiano*, per iniziativa del ministro dell'interno Roberto Maroni.
Era questo un nuovo organo - che veniva a sostituire i precedenti - inteso quale consultivo, su problemi 'concreti' sui quali fosse desto il dibattito politico e parlamentare. La sua composizione (per quasi la metà esponenti italiani e non islamici: v. riquadro) era modulata privilegiando questo aspetto funzionale, rispetto alla ricerca di una 'rappresentatività' delle componenti islamiche presenti sul territorio nazionale. Ne seguirono alcune polemiche, e presto le dimissioni di un autorevole membro (insieme esponente della Lega musulmana mondiale) del *Comitato*.
L'attività consultiva del *Comitato* ebbe modo di svolgersi attraverso alcuni pareri resi al ministro dell'interno. Tra i temi trattati, vi fu il velo femminile (nella varietà e distinzione di sue declinazioni: *niqah*, *burqa*, *hijab*, *chador*), discutendosi in Parlamento di iniziative legislative incidenti sulla legge n. 152 del 1975 (tutela dell'ordine pubblico), che pone (all'articolo 5) il divieto dell'uso, oltre che di caschi protettivi, "di qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona, in luogo pubblico o aperto al pubblico, senza giustificato motivo". Così come furono trattati: un peculiare istituto del diritto islamico, il *kafalah* (ossia l'affidamento del minore nato fuori del matrimonio a un tutore, il *kafil*, sovente un parente, il quale assume l'obbligo di provvedere al sostentamento del minore fino alla maggiore età); i luoghi di culto islamici (citando il 'censimento' di uno studioso, nel 2010 - oltre le tre moschee di Roma, Catania, Milano - erano 764, per lo più in Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, per lo più magazzini e scantinati adibiti alla preghiera, talora centri culturali per i cui spazi fosse stato poi chiesto il cambio di destinazione d'uso, senza variazioni urbanistiche); la questione degli *imam* (e della loro formazione), i quali sono guida della preghiera comunitaria e svolgono, specie in un contesto migratorio, anche funzioni non strettamente di culto o religiose ma formative e assistenziali, e sono dall'ordinamento vigente formalmente riconoscibili quali "ministri di culto" di confessione religiosa senza intesa, ai sensi della normativa del 1929-30 (che prevede, quale strumento giuridico del riconoscimento, la "approvazione" governativa, senza la quale

Consulta per l'islam italiano
Ejaz Ahmad, direttore della rivista *Azad,* di Roma; Khalil Altoubat, fisioterapista di Roma; Rachid Amadia, Imam di Salerno; Kalthoum Bent Amor Ben Soltane, lettrice di lingua araba all'Università di Urbino; Khalid Chaouki, studente e operatore della comunicazione a Napoli; Mohamed Nour Dachan, medico e presidente dell'Unione delle Comunità Islamiche d'Italia (U.C.O.I.I.), di Ancona; Zeinab Ahmed Dolal, operatrice sanitaria a Roma; Gulshan Jivraj Antivalle, presidente della Comunità Ismailita Italiana, di Roma; Tantushc Mansur, Presidente dell'Unione Islamica in Occidente (U.I.O.) di Roma; Yahya Sergio Yahe Pallavicini, Imam e Vicepresidente della Comunità religiosa islamica - (Co.RE.IS) di Milano; Mohamed Saady, co-Presidente dell'Associazione Nazionale Oltre le Frontiere, di Roma; Souad Sbai, giornalista, deputata, e Presidente dell´Associazione donne marocchine in Italia di Roma; Mario Scialoja, Ambasciatore a riposo e direttore della Sezione italiana della Lega Mondiale Musulmana di Roma, componente del Consiglio di amministrazione del Centro Islamico Culturale d'Italia; Roland Seiko, giornalista di Roma; Younis Tawfik, docente universitario, scrittore, e presidente del Centro Culturale Dar Al Hikma di Torino; Mahadou Siradio Thiam, operatore nel mondo del volontariato di Roma.

Consiglio scientifico
Prof. Carlo Cardia, docente presso l'Università Roma Tre, con funzioni di Presidente; Prof.ssa Roberta Aluffi Beck Peccoz, docente presso l'Università di Torino; On. Prof. Khaled Fouad Allam, docente presso l'Università di Trieste; Prof. Adnane Mokrani, docente presso l'Università Gregoriana di Roma; Prof. Francesco Zannini, docente presso il Pontificio Istituto di Studi arabi e di Islamistica di Roma.

Comitato per l'Islam italiano
I 19 componenti del "Comitato per l'Islam italiano" sono: Mario Scialoja, ex ambasciatore e Direttore della Sezione Italiana della Lega Musulmana Mondiale; Ejaz Ahmed giornalista direttore di Azad e mediatore culturale; Gulshan Jivraj Antivalle, presidente della Comunità ismaelita italiana (e unica donna del Comitato); Guido Bolaffi, esperto in immigrazione; Yahia Pallavicini, vicepresidente della Comunità Religiosa islamica (Co.Re.Is); Mustapha Mansuri, segretario Confederazione dei marocchini in Italia; Gamal Buchaib, presidente della consulta degli stranieri de L'Aquila e membro dell'associazione dei Musulmani moderati; Mohammed Ahmad, giornalista di La9; Carlo Panella, giornalista de "L'Occidentale"; Andrea Morigi, giornalista di Libero; Abdellah Redouane, direttore del centro islamico culturale d'Italia (Moschea di Roma); Abdellah Mechnoune, imam di Torino e ambasciatore della Pace per le Nazioni Unite; Khaled Fouad Allam, docente di sociologia del mondo musulmano e di storia e istituzioni dei paesi islamici all'università di Trieste; Mario Cicala, consigliere della Corte di Cassazione; Paolo Branca, docente Scienze Religiose all'Università Cattolica di Milano; Ahmad Habous, docente di Antropologia all'Università Orientale di Napoli; Massimo Introvigne, fondatore del Centro Studi sulle nuove religioni; Gianmaria Piccinelli, docente di Diritto Musulmano e dei Paesi Islamici alla Seconda università di Napoli; Alessandro Ferrari, docente di diritto ecclesiastico e canonico all'Università dell'Insubria.

IN FRANCIA

In Francia - dove il principio costituzionale della laicità dello Stato ha trovato suggello legislativo con la legge di separazione del 1905, tuttora vigente, la cui disciplina pone talune stringenti condizioni all'associazionismo religioso - fu costituito nel 1990 un *Conseil de reflexion sur l'Islam de France*, quale organo consultivo del ministro dell'interno, formato da sei membri nominati ed altri nove da quelli cooptati. Siffatta composizione ne fece presto un soggetto 'lontano' dalla comunità islamica. Di qui la successiva costituzione di un *Conseil français du culte musulman* (CFCM), volto ad una maggiore rappresentatività in virtù della sua elettività, onde costituire un interlocutore unitario dello Stato francese sulle materie religiose. Dopo un complesso censimento delle moschee, si stabilì che ciascun edificio di culto musulmano, gestito da una associazione regolarmente dichiarata, designasse (su base regionale) propri delegati, in numero proporzionale alla propria rilevanza (ap-

prezzata anche sulla base della superficie del luogo di culto), e che i delegati regionali eleggessero una Assemblea nazionale, incaricata di eleggere il Consiglio di amministrazione. Nel 2003 si tennero le prime elezioni: 4.000 'grandi elettori' rappresentati 995 moschee e sale di preghiera scelsero i componenti del Consiglio. E fin da allora si palesò una dialettica interna, mostratasi talora assai divisiva, tra Federazione nazionale dei musulmani di Francia (prossima al Marocco), la Moschea di Francia (prossima all'Algeria), l'Unione delle organizzazioni islamiche di Francia (prossima ai Fratelli musulmani). Né parrebbe del tutto risolto il profilo della rappresentatività, specie della 'seconda generazione' dell'immigrazione e degli *imam*, se un'opinionista del quotidiano "Le Monde" così concludeva un suo articolo del 27 gennaio 2015: "La rappresentanza dell'Islam di Francia resta da costruire".

nessun effetto civile può essere riconosciuto già per esercitare funzioni rientranti nel diritto di libertà religiosa costituzionalmente garantito, bensì per 'vantaggi' altri, circa la pubblicazione e affissione nell'interno ed alle porte esterne degli edifici di culto degli atti riguardanti il governo spirituale dei fedeli, la riscossione di collette nell'interno ed all'ingresso degli edifici di culto, la celebrazione di matrimoni con effetto civile). Altro tema trattato dal *Comitato* furono le trasformazioni politiche nel Nord Africa (al tempo della 'Primavera' araba).

La Conferenza nazionale permanente "Religioni, cultura e integrazione"

Costituitosi il governo Monti con al suo interno un ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione (suo titolare, Andrea Riccardi), fu decisa la costituzione di una *Conferenza nazionale permanente "Religioni, cultura e integrazione"*. Di questa erano chiamati a far parte (oltre ad esperti, studiosi, membri della società civile) esponenti di molteplici religioni, in un approccio inteso ad evitare ogni 'eccezionalismo' islamico nonché a ricomprendere, entro quell'ambito, anche la componente più radicale (non inclusa invece nel "Comitato per l'Islam italiano" sopra ricordato).
La *Conferenza* permaneva organo consultivo, al pari degli altri suoi predecessori, esauritisi, ed insieme si proponeva come luogo di confronto e dialogo inter-religioso. La prima riunione si tenne il 19 marzo 2012 con la partecipazione (oltre che dell'allora ministro dell'interno Annamaria Cancellieri) di un centinaio di esponenti religiosi, cattolici, ortodossi, evangelici, valdesi, anglicani, ebrei, induisti, buddsiti, sikh. Quale componente islamica partecipò un rappresentante ciascuno per la Comunità religiosa islamica italiana, la Unione delle comunità e organizzazioni islamiche in Italia, il Centro islamico culturale d'Italia (può valere ricordare come due giorni dopo si presentasse una nuova organizzazione, denominata "Confederazione islamica italiana", annoverante 250 moschee di tradizione malichita, esponenti dell'Islam moderato e in linea con la "Carta dei valori, della cittadinanza e dell'integrazione" del 2007). La seconda riunione della *Conferenza* si tenne il 30 maggio 2012. In aprile, vi era stata la visita del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano (accompagnato dai ministri Cancellieri e Riccardi) alla Grande Moschea di Roma.
Il ministro dell'integrazione del successivo governo Letta, Cécile Kyenge, indi manteneva l'impostazione di dialogo e confronto così calibrata, nel dare impulso ad un *Incontro delle religioni per l'integrazione* (riunitosi il 4 dicembre 2014).

a cura di: Luca Borsi