

Memoria per l'audizione parlamentare: Proposte di Legge 1385, 2562, 2702

Onorevole Presidente,
Onorevoli Deputati,

Vi ringraziamo per l'opportunità di intervenire su uno dei temi più dibattuti nel corso degli ultimi anni e di particolare interesse per il nostro Paese, ovvero la prevenzione della radicalizzazione e dell'estremismo di matrice religiosa. Le tre proposte di legge in esame mirano a colmare un vuoto normativo per garantire la sicurezza nazionale di fronte ai rischi connessi ai processi di radicalizzazione religiosa.

Nell'attuale contesto è condivisibile l'obiettivo di rafforzare la tutela dell'ordine pubblico e la prevenzione dei processi di radicalizzazione. Al tempo stesso, un esame attento del fenomeno suggerisce l'opportunità di valutare con particolare cautela alcuni degli strumenti proposti, sia alla luce dei principi costituzionali, sia in relazione alle loro possibili ricadute sociali.

Ulteriori elementi da considerare riguardano i luoghi e l'età del reclutamento: lo scorso anno, quasi un arrestato su tre per terrorismo di matrice islamica in UE era minorenne. Parliamo di giovani che spesso non hanno alle spalle un solido percorso religioso, ma un vuoto identitario, sociale e relazionale. Peraltro, i dati ci suggeriscono che oggi la radicalizzazione raramente passa per le strutture religiose formali. È invece un processo frammentato, individualizzato e, soprattutto, digitale. Le reti di indottrinamento nascono infatti sui social network e sulle app, sviluppandosi soprattutto nei contesti segnati da marginalità sociale, e nelle fragilità ancora presenti nel sistema penitenziario.

In questo senso, la religione diventa spesso solo un repertorio simbolico utilizzato per legittimare un disagio profondo, ma se una parte rilevante della minaccia riguarda il disagio giovanile e le nuove forme di socializzazione online, occorre interrogarsi sulla capacità delle proposte in esame di incidere effettivamente su questi fattori. Una focalizzazione sui luoghi di culto rischierebbe, infatti, di non intercettare le nuove modalità di reclutamento e, se non adeguatamente calibrata, di alimentare dinamiche di stigmatizzazione e isolamento, compromettendo la stessa efficacia delle politiche di prevenzione.

Per chiarire come queste dinamiche rientrino nell'attuale discussione, ci serviremo di categorie evidenziate recentemente dalla dottrina giuridica nei rapporti tra lo Stato italiano e l'Islam: legalità, costituzionalità e rappresentatività. Concluderemo con una proposta operativa per superare l'attuale stallo.

Partendo dal primo punto, quello della **legalità**, le tre proposte di legge in discussione giustificano l'adozione di misure restrittive riconoscendo la mancanza di un'Intesa con le comunità islamiche ai sensi dell'articolo 8 della Costituzione. La recente storia istituzionale del nostro Paese dimostra però che questo vuoto non è necessariamente frutto di una fatalità, ma il risultato di scelte politiche non sempre lungimiranti. A partire dal 2005 con la prima istituzione della *Consulta per l'Islam italiano* (oggi *Consiglio per le relazioni con l'Islam italiano*), i diversi governi hanno privilegiato un'interlocuzione affidata in larga misura al Ministero dell'Interno, finendo per collocare il rapporto con l'Islam prevalentemente nell'ambito delle politiche di ordine pubblico e lasciando sullo sfondo

la dimensione costituzionale della libertà religiosa e della piena regolazione dei rapporti tra lo Stato e le confessioni.

Anche nelle proposte di legge oggi in esame, le relazioni con l'Islam mantengono una logica prevalentemente securitaria. In particolare, le proposte 2562 (Art. 4, comma 2) e 2702 (Art. 7) attribuiscono ai Prefetti il potere di chiudere temporaneamente i luoghi di culto per infrazioni amministrative o per il mancato uso della lingua italiana nell'“esercizio del culto o la professione religiosa di confessioni che non hanno stipulato intese con lo Stato ai sensi dell'articolo 8”. Questo significa, di fatto, trattare la libertà di culto come un problema di polizia, punendo le comunità religiose per una marginalità giuridica che lo Stato stesso ha contribuito a creare chiudendo le vie del riconoscimento formale.

Arriviamo così al secondo punto, quello della **costituzionalità**. Le disposizioni relative alla lingua delle predicazioni, ma anche quelle legate al vestiario e all'edilizia di culto, richiedono, a nostro avviso, un'attenta valutazione alla luce dei principi costituzionali di libertà religiosa e di autonomia delle confessioni.

L'imposizione per legge dell'uso esclusivo della lingua italiana nelle predicazioni inciderebbe sull'autonomia confessionale e sulle modalità attraverso cui ciascuna comunità organizza la propria vita religiosa. Esigenze legittime di trasparenza e conoscibilità dei contenuti potrebbero essere perseguite con strumenti meno restrittivi, ad esempio favorendo la disponibilità di traduzioni in italiano, senza imporre l'esclusione delle lingue utilizzate dai fedeli.

Considerazioni analoghe riguardano la disciplina del vestiario (prevista dall'articolo 5 della proposta 2562). Sebbene formulata in termini generali e ricondotta a esigenze di ordine pubblico e identificazione, occorre evitare che la sua applicazione produca effetti selettivi o discriminatori nei confronti di specifiche pratiche religiose.

Particolarmente rilevante è poi il tema dell'urbanistica e dell'edilizia di culto. Rendere eccessivamente difficile l'apertura di luoghi di preghiera regolari non elimina il bisogno religioso di una parte significativa della popolazione oggi residente nel nostro Paese. Può, al contrario, favorire lo spostamento delle attività verso spazi ancora più informali e ancora più nascosti di quelli odierni.

Si produrrebbe così un effetto paradossale: norme pensate per aumentare la trasparenza potrebbero contribuire all'“invisibilizzazione” delle comunità, accrescendo la frammentazione e rendendo più difficile il dialogo con le istituzioni.

L'ultimo aspetto, e forse il più delicato, riguarda il punto che ruota attorno alla **rappresentatività** delle comunità religiose. La proposta di legge 1385 prevede l'istituzione di un “Albo nazionale dei ministri di culto”, stabilendo esplicitamente il divieto di presiedere i riti di preghiera per chi non vi è iscritto. Tale previsione merita, a nostro avviso, un'attenta valutazione sotto il profilo costituzionale, poiché l'articolo 19 garantisce a tutti il diritto di professare liberamente la propria fede e di esercitarne il culto.

Subordinare la guida della preghiera a una preventiva autorizzazione rischierebbe di trasformare l'esercizio di una libertà fondamentale in un'attività soggetta al riconoscimento dello Stato. Si potrebbe così determinare, anche involontariamente, una forma di selezione pubblica degli interlocutori religiosi, con il rischio di favorire figure formalmente riconosciute ma prive di effettiva autorevolezza all'interno delle comunità locali. Questo scollamento tra rappresentanza istituzionale e riconoscimento comunitario potrebbe limitare la capacità degli interlocutori individuati di intercettare situazioni di disagio e percorsi di radicalizzazione.

La nostra esperienza tra le comunità islamiche romane ci ha permesso di coglierne sfumature e complessità. La già citata invisibilità – fisica, come nel caso delle moschee, ma anche legale – non è un elemento né ricercato né voluto dalle stesse comunità. Anzi, pregare in scantinati e in luoghi angusti è spesso vissuta da parte dei fedeli come una sofferenza se non come un'ingiustizia, in particolare quelli più giovani. In sintesi, tale invisibilità non serve allo Stato e non serve ai musulmani. Allo stesso modo, stiamo assistendo a una profonda evoluzione interna alle comunità: le nuove generazioni stanno già trasformando le proprie comunità in una naturale transizione verso un "Islam italiano" che queste proposte di legge tentano di forzare per decreto e con logiche punitive, finendo così per irrigidire un processo di rinnovamento sociale che avrebbe bisogno, piuttosto, di riconoscimento e sostegno istituzionale. Archivio Disarmo ha osservato da vicino i giovani di seconda generazione attraverso ricerche realizzate con la Diocesi di Roma e le Diocesi del Lazio. L'immagine di una generazione necessariamente conflittuale non trova riscontro nei risultati: nella maggior parte dei casi questi giovani svolgono una funzione di ponte tra famiglie, comunità e società italiana. Per questo andrebbero valorizzati come interlocutori e come risorsa per l'integrazione, investendo sul loro protagonismo nei rapporti con scuole, istituzioni e territori.

In questa prospettiva, le moschee possono essere considerate non soltanto come luoghi di culto, ma anche importanti presidi sociali per persone che vivono condizioni di marginalità o isolamento. La letteratura scientifica sul tema mostra infatti come i luoghi di culto – non solo le moschee, ma anche chiese e cappellanie – in contesti di migrazione assumono dei contorni ben diversi: essi diventano "rifugi", luoghi di "risorse" e di "rispettabilità" sociale. In questi spazi il sostegno materiale si intreccia spesso con quello spirituale, favorendo relazioni di prossimità, ascolto e mutuo aiuto. Proprio per questo, se pienamente riconosciute e coinvolte in un rapporto stabile con le istituzioni, le comunità religiose possono contribuire a ridurre le tensioni sociali e diventare interlocutori preziosi nella prevenzione dei processi di radicalizzazione. In molti territori questa collaborazione è già una realtà e si traduce in rapporti con le amministrazioni locali, i servizi sociali e le Forze dell'ordine.

Per superare uno stallo che appare, prima ancora che sociale, di natura istituzionale, riteniamo quindi opportuno indicare come obiettivo il rilancio del percorso verso più Intese con le comunità islamiche. Ciò richiede di superare quella condizione di eccezionalità che ha a lungo caratterizzato il rapporto dello Stato con l'Islam e, al tempo stesso, di rinunciare alla ricerca di un unico interlocutore nazionale, unitario e gerarchicamente strutturato.

L'Islam italiano è infatti una realtà plurale, composta da organizzazioni, sensibilità e tradizioni differenti. Il nostro ordinamento ha già dimostrato di saper riconoscere la complessità interna delle confessioni religiose, stipulando Intese distinte con diverse organizzazioni appartenenti alla medesima tradizione, come è avvenuto per le comunità buddhiste e per numerose Chiese cristiane.

Peraltro, il riconoscimento attraverso lo strumento dell'Intesa di queste comunità permetterebbe di risolvere fisiologicamente molte delle questioni che queste stesse proposte di legge provano a regolamentare. Ad esempio, la possibilità di accedere all'8x1000 potrebbe limitare il flusso di capitali dall'estero. Allo stesso modo, garantire l'accesso regolamentato di figure religiose islamiche – come, ad esempio, capita per i cappellani cattolici – all'interno delle carceri permetterebbe di sottrarre spazio a sedicenti predicatori radicalizzati in un altro contesto dove molti studi recenti hanno dimostrato una forte proliferazione di fenomeni di radicalizzazione.

In definitiva, consentire di svolgere le proprie attività di culto in un quadro trasparente, riconosciuto e regolato contribuirebbe a far emergere le comunità dall'informalità, rafforzando al tempo stesso legalità, responsabilità e fiducia reciproca. L'esperienza degli ultimi anni mostra, infatti, i limiti di un approccio prevalentemente securitario e unilaterale. La decisione assunta nel 2024 dalle principali organizzazioni islamiche di lasciare il Consiglio per le relazioni con l'Islam italiano segnala quanto sia fragile un'interlocuzione che non sia accompagnata da un effettivo riconoscimento dei diritti e da un rapporto istituzionale fondato sulla reciprocità.

La coesione non si costruisce attraverso misure percepite come esclusivamente restrittive, ma attraverso regole chiare, interlocutori riconosciuti e responsabilità condivise. Garantire diritti certi rappresenta, dunque, anche la condizione più solida per poter richiedere il rispetto di doveri altrettanto chiari e per tutelare in modo efficace la sicurezza di tutti.

Vi ringraziamo per l'attenzione,

Alessandro Ricci,
Francesca Farruggia

Istituto di Ricerche Internazionali Archivio Disarmo