CAMERA DEI DEPUTATI

PROPOSTA DI LEGGE N. 2562 (Kelany ed altri)

Modifica del Codice penale ed altre disposizioni in materia di contrasto del fondamentalismo religioso

Audizione del dr. **Domenico Gallo, Presidente di Sezione onorario Corte di Cassazione**.

1.Premessa

Signor Presidente, onorevoli Deputati, signor Ministro, ringrazio vivamente per l'invito a questa audizione nella speranza di poter fornire degli elementi utili al lavoro della Commissione.

La proposta di legge n.2562 (Kelany ed altri) si affaccia su questioni di grande rilevanza culturale, politica e sociale diventate particolarmente acute negli ultimi trent'anni di vita della Repubblica e coinvolge temi che attengono ai principi supremi della Costituzione e ai diritti inviolabili della persona. L'impostazione "securitaria" dell'intero provvedimento secondo l'approccio "sorvegliare e punire" tuttavia, travolge e fa fallire il proposito annunziato di contrastare il fondamentalismo religioso e di arginare la minaccia del terrorismo di cui il fondamentalismo religioso costituisce brodo di cultura.

2.C'è fondamentalismo ...e fondamentalismo

Com'è esplicitato nella relazione introduttiva, la proposta è rivolta e prende di mira il fondamentalismo islamico. Però bisogna tener presente che tutte le religioni sono esposte al pericolo del fondamentalismo, così come lo sono le filosofie politiche. Le religioni del Libro (ebraismo, cristianesimo e islam) sono sistemi assiologici che si ritengono tendenzialmente perfetti, titolari di una verità rivelata che non può essere contraddetta. Il fondamentalismo consiste nell'attitudine a considerare assoluta una determinata "verità" e a praticarla ignorando o disconoscendo le ragioni e/o i diritti degli altri. Il fondamentalismo inquina anche la ragione politica. Ciò avviene quando il potere politico si ammanta di una missione superiore che sovrasta i principi e le leggi ordinarie che regolano la vita delle comunità umane. Sarebbe troppo semplice richiamare la brutale repressione del dissenso praticata in Iran dove gli oppositori del regime sono stati qualificati come "nemici di Dio". Questa tendenza della politica al fondamentalismo non riguarda soltanto il mondo islamico, ma è una tentazione sempre presente anche nel mondo occidentale, che pure ha rinnegato il fondamentalismo con le Costituzioni democratiche e con il diritto internazionale dei diritti umani, generato dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948. Basti pensare al discorso che il Presidente americano George Bush tenne il 14 settembre 2001 nella giornata nazionale di preghiera e commemorazione per le vittime degli atti terroristici in cui attribuì agli Stati Uniti un compito soprannaturale, quello di "liberare il mondo dal male". In tempi più recenti le dichiarazioni del Presidente Trump dimostrano un ritorno del fondamentalismo nella politica. Alla domanda dei giornalisti del *New York Times:* «C'è qualche limite al suo potere sul piano mondiale che potrebbe fermare ciò che vuol fare?», l'8 gennaio Donald Trump ha risposto in maniera chiara e netta: «C'è una sola cosa: la mia propria moralità, la mia mente. È la sola cosa che mi può fermare. E questo va benissimo. **Io non ho bisogno di nessun diritto internazionale**. Il mio potere (cioè quello degli Stati Uniti, *ndr*) è limitato dalla forza, piuttosto che dai trattati o dalle convenzioni».

3.La convivenza pacifica nell'orizzonte del multiculturalismo.

Una volta chiarito che il fondamentalismo politico non è meno pericoloso del fondamentalismo religioso e che il fondamentalismo religioso non è una pulsione negativa confinabile nel solo mondo islamico, bisogna fare i conti con i mutamenti socioculturali intervenuti nella società italiana dovuti a due fenomeni concomitanti: la riduzione del tasso di natalità e l'incremento della popolazione di origine extranazionale. A differenza che nel passato, la società italiana nel ventunesimo secolo si trova

immersa in un consolidato orizzonte di multiculturalismo. Questo orizzonte comporta gioie e dolori con i quali dobbiamo confrontarci.

Viviamo in un'epoca in cui la scomparsa delle ideologie del novecento (cioè di visioni generali ed unificanti della vita delle comunità umane) ha favorito l'esplosione dei nazionalismi, che – a loro volta – hanno alimentato conflitti etnici e religiosi. Di conseguenza la convivenza di gruppi sociali animati da culture differenti è diventata più difficile e, in alcuni casi ha portato a tragiche fratture che hanno dato luogo alla guerra civile o ad altri disastri. L'esempio a noi più vicino e quello della dissoluzione della ex Jugoslavia.

Nel dicembre del 1992 un vescovo italiano animato da un forte spirito profetico, Mons. Tonino Bello, condusse un'impresa incredibile, guidò una marcia di 500 disarmati che ruppe l'assedio di Sarajevo ed impose una tregua di fatto, per qualche giorno, ai belligeranti. In quell'inferno di conflitti etnici, religiosi e politici che stavano dilaniando la Bosnia, Mons. Bello concepì questa definizione della pace: "la pace è la convivialità delle differenze".

Del resto, la convenzione dell'ONU del 21 dicembre 1965 (ratificata con legge 13 ottobre 1975 n.654) contro la discriminazione razziale si fonda sul presupposto che "*la discriminazione fra gli esseri umani per motivi fondati sulla razza, il colore o l'origine etnica (..) è suscettibile di turbare la pace e la sicurezza fra i popoli* ***nonché la coesistenza armoniosa degli individui che vivono all'interno di uno stesso Stato".***

Il compito di ogni Stato, e di ogni governo, sia esso di destra, di centro o di sinistra, è di assicurare la convivenza pacifica degli individui e dei gruppi sociali che vivono all'interno della comunità nazionale. Per questo, non solo, per ragioni morali, la nostra Costituzione ha delegittimato ogni politica che miri a costruire delle discriminazioni. La Costituzione italiana ci fornisce la ricetta per rendere conviviali le differenze. Questa ricetta è tutta iscritta nel principio supremo della laicità dello Stato.

4. Il principio di laicità

Secondo la Corte costituzionale: "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" (Sentenza n. 203/1989).

Per comprendere appieno la natura e il significato del principio di laicità bisogna ricercarne la radice, in cui c'è quella concezione dei diritti dell'uomo che nel nostro ordinamento costituzionale ha dato origine al principio personalista. L'articolazione forse più importante del principio personalista è proprio la laicità.

Come è noto, esiste nella Costituzione un sistema di valori, ma il metro per giudicarli è la persona umana; il che significa che non ci possono essere esigenze, anche fondate su valori, su interessi, su calcoli di utilità che consentano di attentare al valore fondante costituito dai diritti inviolabili della persona.

Da questa concezione dell'uomo come fondamento del diritto nasce la laicità, basata sul principio personalista e non soltanto sugli articoli 7 e 8, 19 e 20 della Costituzione, che regolano i rapporti fra lo Stato e la Chiesa cattolica e assicurano la libertà di religione e la libertà di coscienza.

La laicità si fonda sul riconoscimento che il valore uomo non è bilanciabile con altri valori, perché è un valore fondante. A differenza di altri ordinamenti, la Costituzione non consente di fare un bilanciamento fra l'esigenza di sicurezza di una collettività organizzata in comunità politica e il

diritto alla vita di ciascun cittadino (infatti, la pena di morte è bandita). Ciò perché il diritto alla vita e alla dignità essenziale della persona è assolutamente inviolabile e non può essere superato dall'azione dei pubblici poteri. La persona rappresenta un'alterità, un valore insormontabile, che non può essere annientato. I suoi diritti possono essere compressi, in certe situazioni, nei limiti della legge, ma il suo valore non può essere annientato. In un tempo in cui in molti Paesi dell'Occidente si discute di sospendere l'habeas corpus e di ri-legalizzare la tortura in nome delle esigenze della sicurezza, la Costituzione sfida il fondamentalismo della ragione politica e pone un argine invalicabile all'arbitrio del potere, dei potenti e delle religioni.

La Costituzione nel momento in cui riconosce il pluralismo confessionale e la libertà religiosa a tutte le confessioni su un piano di parità, nello stesso tempo depone le religioni dal trono della onnipotenza per mantenere fermo il perimetro inviolabile dei diritti dell'uomo.

Questo significa che neanche all'interno del recinto di autonomia presidiato dalla libertà religiosa, la dignità di ciascuna persona può essere sormontata da un precetto religioso o da pratiche consolidate nel costume di talune comunità. Se alle religioni non sono graditi i matrimoni misti (per esempio di un uomo ebreo con una donna cristiana o mussulmana, o di una donna mussulmana con un non mussulmano, oppure di un cattolico con persona di altra religione), l'ordinamento giuridico non riconosce alcun ostacolo, sia che derivi da precetti religiosi o da altri vincoli, che possa incidere sulla libertà di contrarre matrimonio, che la Corte costituzionale considera un diritto inviolabile ai sensi dell'art. 2 (C. Cost. 7 luglio 1988, n.766; C. Cost. 5 marzo 1969, n.27), tutelato specificamente anche dall'art.12 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e dall'art. 9 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

5. Rompere i muri dei ghetti etnico-culturali

Assicurare il pluralismo confessionale, sia pure temperato dai limiti imposti dall'ordinamento costituzionale, tuttavia, non è sufficiente a garantire una convivenza armoniosa fra gruppi sociali. E' sempre attuale il pericolo che determinate comunità caratterizzate da un profondo vincolo religioso si chiudano in sé stesse costituendo un ghetto, una enclave sociale e culturale totalmente avulsa dal contesto politico e culturale del Paese. E' nella mancanza di dialogo e di comunicazione con altre culture, che si possono sviluppare fenomeni di separatismo e di nichilismo identitario da cui possono germinare fenomeni di terrorismo.

Perché la convivenza fra differenti culture religiose o filosofiche sia armoniosa occorre che le differenze si riconoscano, si rispettino e accettino processi di contaminazione reciproca. Un fenomeno di contaminazione sono i matrimoni misti che l'ordinamento garantisce tutelando al massimo grado l'autodeterminazione delle persone che vogliono contrarre matrimonio.

Tuttavia, il luogo privilegiato dove si favorisce la contaminazione e si costruisce la convivenza è l'istituzione scolastica. Nella scuola si rompe ogni barriera di separazione, i giovani si incontrano e si riconoscono in codici di comunicazione comuni che tendono alla formazione di una comune cittadinanza civica nella quale trovano accoglienza le differenti culture, le differenti tradizioni e le differenti confessioni religiose, purchè spogliate di ogni fondamentalismo.

Se si vogliono superare gli inconvenienti immanenti in una società multiculturale, se si vuole disinnescare il pericolo dell'integralismo religioso, la politica deve operare per rendere conviviali le differenze, mentre i messaggi culturali ed i provvedimenti emanati negli ultimi anni dagli attuali e dai precedenti decisori politici puntano proprio ad ottenere l'effetto contrario, rendere sempre più difficile, problematica e violenta, la convivenza.

Solo il canone dell'accoglienza (reciproca) può rompere i muri del ghetto nel quale il fondamentalismo religioso tende a rinchiudere determinate comunità umane e ad isolarle dal contesto nel quale vivono.

Quei muri si possono abbattere solo se si punta sul dialogo e sulla ricerca di valori comuni che possano rendere armoniosa la convivenza.

A questo riguardo è fondamentale l'approdo a cui è pervenuto il dialogo con l'Islam conseguito grazie al magistero di Papa Frasncesco.

6. Un documento straordinario per la convivenza umana.

Uno dei risultati più significativi del Pontificato di Papa Francesco è quello conseguito durante il viaggio apostolico negli Emirati arabi (3-5 febbraio 2019) che si è concluso con l'emanazione di uno straordinario ***Documento sulla fratellanza umana per la pace mondiale e la convivenza comune***, concordato con il Grande Imam di Al-Azhar, Ahmad Al-Tayyeb. L'importanza di questo documento sta nel ripudio di ogni forma di integralismo religioso e nella sconfessione di ogni ideologia volta a legittimare lo scontro fra le religioni, attizzato dal dilagare in Europa e nel Medio Oriente del terrorismo islamico sulla scia della barbarica esperienza dello Stato islamico in Siria e in Irak. Con questo documento Francesco supera la frattura storica e antropologica fra l'universo islamico e quello cristiano attraverso il riconoscimento del superiore principio della fratellanza umana. Il Documento è una pietra miliare non solo nei rapporti fra cristianesimo e Islam, indicando come bussole la cultura del dialogo, la collaborazione comune e la conoscenza reciproca, ma si rivolge a tutta la Comunità internazionale con l'appello per porre fine alle guerre e la condanna delle piaghe del terrorismo e della violenza, specialmente quella rivestita di motivazioni religiose. Il documento di Abu Dhabi si basa sullo stesso presupposto della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani: che esiste una sola famiglia umana, che tutti gli uomini nascono liberi e hanno pari dignità.

Utilizzando un linguaggio comprensibile ad entrambe le comunità religiose, il Documento sulla fratellanza umana può essere letto in modo sinottico con la Dichiarazione Universale dei Diritti umani, partendo dalla premessa che, in qualche modo richiama il Preambolo della Dichiarazione Universale:

«*In nome di Dio che ha creato tutti gli esseri umani uguali nei diritti, nei doveri e nella dignità, e li ha chiamati a convivere come fratelli tra di loro, per popolare la terra e diffondere in essa i valori del bene, della carità e della pace*.

In nome dell'innocente anima umana che Dio ha proibito di uccidere, affermando che chiunque uccide una persona è come se avesse ucciso tutta l'umanità e chiunque ne salva una è come se avesse salvato l'umanità intera. (..)

In nome degli orfani, delle vedove, dei rifugiati e degli esiliati dalle loro dimore e dai loro paesi; di tutte le vittime delle guerre, delle persecuzioni e delle ingiustizie; dei deboli, di quanti vivono nella paura, dei prigionieri di guerra e dei torturati in qualsiasi parte del mondo, senza distinzione alcuna.

In nome dei popoli che hanno perso la sicurezza, la pace e la comune convivenza, divenendo vittime delle distruzioni, delle rovine e delle guerre.

In nome della» fratellanza umana «che abbraccia tutti gli uomini, li unisce e li rende uguali. In nome di questa fratellanza lacerata dalle politiche di integralismo e divisione e dai sistemi di guadagno smodato e dalle tendenze ideologiche odiose, che manipolano le azioni e i destini degli uomini.

In nome della libertà, che Dio ha donato a tutti gli esseri umani, creandoli liberi e distinguendoli con essa.

In nome della giustizia e della misericordia, fondamenti della prosperità e cardini della fede. In nome di tutte le persone di buona volontà, presenti in ogni angolo della terra.

In nome di Dio e di tutto questo, Al-Azhar al-Sharif – con i musulmani d'Oriente e d'Occidente –, insieme alla Chiesa Cattolica – con i cattolici d'Oriente e d'Occidente –, dichiarano di adottare la cultura del dialogo come via; la collaborazione comune come condotta; la conoscenza reciproca come metodo e criterio».

Partendo da questa premessa, il Pontefice ed il Grande Iman di Abu Dhabi chiedono: «*ai Leader del mondo, agli artefici della politica internazionale e dell'economia mondiale, di impegnarsi seriamente per diffondere la cultura della tolleranza, della convivenza e della pace; di intervenire, quanto prima possibile, per fermare lo spargimento di sangue innocente, e di porre fine alle guerre, ai conflitti, al degrado ambientale e al declino culturale e morale che il mondo attualmente vive.(..)*

La storia afferma – prosegue il documento - *che l'estremismo religioso e nazionale e l'intolleranza hanno prodotto nel mondo, sia in Occidente sia in Oriente, ciò che potrebbe essere chiamato i segnali di una «terza guerra mondiale a pezzi», segnali che, in varie parti del mondo e in diverse condizioni tragiche, hanno iniziato a mostrare il loro volto crudele; situazioni di cui non si conosce con precisione quante vittime, vedove e orfani abbiano prodotto. Inoltre, ci sono altre zone che si preparano a diventare teatro di nuovi conflitti, dove nascono focolai di tensione e si accumulano armi e munizioni, in una situazione mondiale dominata dall'incertezza, dalla delusione e dalla paura del futuro e controllata dagli interessi economici miopi*».

7. Condanna senza appello dell'integralismo religioso

A questo punto il Documento prende di petto il tema dei conflitti generati dall'integralismo religioso e sconfessa l'uso politico delle religioni per seminare la discordia e la violenza nella famiglia umana:

«*Altresì dichiariamo – fermamente – che le religioni non incitano mai alla guerra e non sollecitano sentimenti di odio, ostilità, estremismo, né invitano alla violenza o allo spargimento di sangue. Queste sciagure sono frutto della deviazione dagli insegnamenti religiosi, dell'uso politico delle religioni e anche delle interpretazioni di gruppi di uomini di religione che hanno abusato – in alcune fasi della storia – dell'influenza del sentimento religioso sui cuori degli uomini per portali a compiere ciò che non ha nulla a che vedere con la verità della religione, per realizzare fini politici ed economici mondani e miopi. Per questo noi chiediamo a tutti di cessare di strumentalizzare le religioni per incitare all'odio, alla violenza, all'estremismo e al fanatismo cieco e di smettere di usare il nome di Dio per giustificare atti di omicidio, di esilio, di terrorismo e di oppressione. Lo chiediamo per la nostra fede comune in Dio, che non ha creato gli uomini per essere uccisi o per scontrarsi tra di loro e neppure per essere torturati o umiliati nella loro vita e nella loro esistenza. Infatti Dio, l'Onnipotente, non ha bisogno di essere difeso da nessuno e non vuole che il Suo nome venga usato per terrorizzare la gente.*»

Di conseguenza:

«*Il terrorismo esecrabile che minaccia la sicurezza delle persone, sia in Oriente che in Occidente, sia a Nord che a Sud, spargendo panico, terrore e pessimismo non è dovuto alla religione – anche se i terroristi la strumentalizzano – ma è dovuto alle accumulate interpretazioni errate dei testi religiosi, alle politiche di fame, di povertà, di ingiustizia, di oppressione, di arroganza; per questo è necessario interrompere il sostegno ai movimenti terroristici attraverso il rifornimento di denaro, di armi, di piani o giustificazioni e anche la copertura mediatica, e considerare tutto ciò come crimini internazionali che minacciano la sicurezza e la pace mondiale. Occorre condannare un tale terrorismo in tutte le sue forme e manifestazioni.*»

Anche il tema della libertà e dei diritti viene rivisitato, con l'effetto di ristabilire – per quanto possibile - i principi della Dichiarazione Universale, superando i limiti delle varie Dichiarazioni islamiche dei diritti umani:

«*La libertà è un diritto di ogni persona: ciascuno gode della libertà di credo, di pensiero, di espressione e di azione. Il pluralismo e le diversità di religione, di colore, di sesso, di razza e di lingua sono una sapiente volontà divina, con la quale Dio ha creato gli esseri umani. Questa Sapienza divina è l'origine da cui deriva il diritto alla libertà di credo e alla libertà di essere diversi. Per questo si condanna il fatto di costringere la gente ad aderire a una certa religione o a una certa cultura, come pure di imporre uno stile di civiltà che gli altri non accettano*.» [1]

Solo partendo dal principio supremo della laicità e dall'insegnamento che ci fornisce il ***Documento sulla fratellanza umana per la pace mondiale e la convivenza comune***, è possibile affrontare la sfida che il fondamentalismo religioso (islamico o di altre confessioni) pone alla convivenza delle differenze all'interno della nazione italiana.

8. Inidoneità del progetto in esame ad effettuare un efficace contrato al fondamentalismo religioso.

A questo riguardo le soluzioni indicate dalla proposta di legge in esame appaiono inconsistenti o addirittura controproducenti. La pretesa di sottoporre i finanziamenti per la costruzione di Moschee o di altri luoghi di culto al controllo del Prefetto restringe l'esercizio della libertà religiosa, garantita dall'art. 19 della Costituzione, subordinandola a valutazioni governative che, essendo prive di reali parametri di riferimento (come si fa a pretendere che i finanziatori dimostrino una circostanza negativa?) possono sfociale nell'arbitrio ed essere percepite come ostilità verso l'esercizio del culto.

Non è questo un rimedio utile ad evitare che determinati luoghi possano diventare un centro di coltura di fenomeni prodromici al terrorismo. L'ordinamento giuridico offre degli strumenti molto più efficaci per poter sorvegliare gli ambienti pericolosi e sventare la nascita di fenomeni o di organizzazioni terroristiche. Lo strumento principale è quello previsto dall'art. 226 della Disposizioni d'attuazione del Codice di procedura penale di cui al DL.vo 28 luglio 1989 n. 271 che consente ai Servizi segreti e alle forze di polizia di procedere, previa una semplice autorizzazione del Procuratore della Repubblica "all'intercettazione di comunicazioni o conversazioni, anche per via telematica, nonché all'intercettazione di comunicazioni o conversazioni tra presenti anche se queste avvengono nei luoghi indicati dall'articolo 614 del codice penale quando sia necessario per l'acquisizione di notizie concernenti la prevenzione di delitti" di terrorismo e altri gravi delitti.

Al contrario sottoporre l'esercizio della libertà religiosa ad una sorta di controllo e sorveglianza governativa, invece che abbattere i muri, rafforza quel senso di esclusione che alimenta il separatismo. In questo modo viene intaccato il principio supremo della laicità dello Stato.

Per quanto riguarda le proposte modifiche al Codice penale, anch'esse sono inutili e/o controproducenti e si inseriscono nel solco di quella cultura del panpenalismo penale che pretende di affidare al sistema penale il compito di governare i problemi sociali con l'uso della forza.

Non v'è dubbio che l'ordinamento debba contrastare la pratica dei matrimoni forzati perché, come abbiamo visto, la libertà di contrarre matrimonio costituisce un diritto fondamentale ed inviolabile. E'

[1] Papa Francesco, *Documento sulla fratellanza umana per la pace mondiale e la convivenza comune*, Abu Dhabi, febbraio 2919, in *Vatican.va*

lo stesso principio di laicità che non consente che la dignità di ciascuna persona possa essere sormontata da un precetto religioso o da pratiche consolidate nel costume di talune comunità.

Per questo opportunamente l'art. 558 bis (inserito nel Codice penale dall'art. 7 comma 1 della L. 19 luglio 2019 n. 69) punisce con pene severe la costrizione o induzione al matrimonio. Essendo pienamente tutelato dalla norma penale il bene della libertà individuale, le modifiche proposte sono inutili e partecipano alla deprecabile tendenza ad usare il diritto penale come manifesto politico.

Dal punto di vista puramente tecnico, l'inserimento dell'inciso "ovvero facendo leva su precetti religiosi" è un non senso perché il reato si perfeziona con l'uso della violenza o minaccia. I precetti religiosi (in realtà pratiche di costume) sono la motivazione che può guidare la condotta criminosa, ma non ha senso inserire una motivazione in questa fattispecie penale perché il fatto sarebbe comunque punibile quale che sia la motivazione. Del resto il fatto di "far leva su precetti religiosi", non può integrare nessuna violazione del bene giuridico protetto (la libertà di contrarre matrimonio) se non è incardinato in una condotta violenta o minacciosa.

Per quanto riguarda la prevista introduzione nel Codice penale degli artt. 609 bis-1 e 609 bis-2 e delle conseguenti aggravanti, anche in questo caso si tratta di un uso improprio del diritto penale come manifesto politico, in quanto il bene giuridico che queste norme dovrebbero proteggere (la libertà morale della persona da ogni forma di coercizione) è già tutelato dall'art. 610 del Codice penale. Le norme proposte costituiscono una superfetazione della repressione di tale condotta criminosa, amplificando un'immagine odiosa dei gruppi sociali più esposti ad una cultura repressiva dei diritti delle donne.

Per quanto riguarda le modifiche proposte all'art. 604 bis del C.P., occorre precisare che tale articolo trasfonde nel Codice penale le norme della legge 13 ottobre 1975 n. 654 con cui l'Italia ha ratificato e dato esecuzione alla Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (1965) e della legge Mancino (D.L. 6 aprile 1993, convertito con modificazioni nella legge 25 giugno 1993 n. 205). che ha completato l'attuazione della Convenzione ONU. Tali disposizioni sono state dettate dall'esigenza di dare attuazione all'art. 4 della Convenzione, che recita:

"Gli Stati contraenti condannano ogni propaganda ed organizzazione che s'ispiri a concetti ed a teorie basate sulla superiorità di una razza o di un gruppo di individui di un certo colore o di una certa origine etnica, o che pretendano di giustificare o di incoraggiare ogni forma di odio e di discriminazione razziale, e si impegnano ad adottare immediatamente misure efficaci per eliminare ogni incitamento ad una tale discriminazione od ogni atto discriminatorio, tenendo conto, a tale scopo, dei principi formulati nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dei diritti chiaramente enunciati nell'art. 5 della presente Convenzione, ed in particolare:

a) a dichiarare crimini punibili dalla legge, ogni diffusione di idee basate sulla superiorità o sull'odio razziale, ogni incitamento alla discriminazione razziale, nonché ogni atto di violenza, od incitamento a tali atti diretti contro ogni razza o gruppo di individui di colore diverso o di diversa origine etnica, così come ogni aiuto portato ad attività razzistiche, compreso il loro finanziamento;

b) a dichiarare illegali ed a vietare le organizzazioni le attività di propaganda organizzate ed ogni altro tipo di attività di propaganda che incitino alla discriminazione razziale e che l'incoraggino, nonché a dichiarare reato punibile dalla legge la partecipazione a tali organizzazioni od a tali attività.

In attuazione di tali obblighi internazionali l'art. 3 della L. 654/75, come sostituito dalla L.205/93, disponeva.

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, anche ai fini dell'attuazione della disposizione dell'articolo 4 della convenzione, è punito:
a) con la reclusione sino a tre anni chi diffonde in qualsiasi modo idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, ovvero incita a commettere o commette atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi;
b) con la reclusione da sei mesi a quattro anni chi, in qualsiasi modo, incita a commettere o commette violenza o atti di provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi.

È vietata ogni organizzazione, associazione, movimento o gruppo avente tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. Chi partecipa a tali organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi, o presta assistenza alla loro attività, è punito, per il solo fatto della partecipazione o dell'assistenza, con la reclusione da sei mesi a quattro anni. Coloro che promuovono o dirigono tali organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da uno a sei anni.

Con la trasfusione di tale normativa nel codice penale (avvenuta con il D.L.vo 1 marzo 2018 n. 21), le pene previste sono state sensibilmente ridotte. Per la condotta di cui al primo comma è prevista la pena alternativa della reclusione fino ad un anno e sei mesi o della multa fino a 6.000 euro.

Tanto premesso, appare del tutto pretestuoso il riferimento ai "luoghi di culto" dove si effettuerebbe la propaganda di idee fondate sull'odio razziale o etnico. Tali idee normalmente sono diffuse in ambienti di estrema destra che si raccolgono intorno ad associazioni, circoli culturali, sedi di partito, fra cui brillano quelle forze politiche che in Europa propugnano la c.d. "remigrazioned". Il fatto che per provvedimento normativo si indichi i luoghi di culto (evidentemente islamici) come possibili centri di diffusione di idee di odio, tacendo su ogni altro luogo, introduce un contraddittorio elemento di discriminazione in una normativa la cui ragione d'essere è di combattere ogni discriminazione. In ogni caso introduce una procedura meramente amministrativa che incide su un diritto costituzionale (la libertà religiosa, nella quale rientra la libertà del culto) senza che ci sia un accertamento del reato da parte dell'Autorità giudiziaria, in quanto il presupposto del provvedimento prefettizio di chiusura del luogo di culto è una semplice comunicazione (di procedimento) da parte dell'Autorità giudiziaria.

Per quanto riguarda le modifiche proposte all'art. 5 della legge 22 maggio 1975 n. 152, valgono le considerazioni già svolte in tema di abuso del diritto penale come manifesto politico.

Roma, 19 ottobre 2026

