I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati. Esame delle proposte di legge C. 1385 Iezzi, C. 2562 Kelany e C. 2702 Bordonali Disposizioni in materia di contrasto del fondamentalismo religioso

Francesco Alicino*

Premessa

La sicurezza e la protezione dell'ordine pubblico sono questioni reali e serie, di interesse generale. Per questa ragione non possono essere affidate a una legislazione che si risolve, in larga misura, in disposizioni simboliche, poco efficaci e costituzionalmente improprie. Le proposte C. 1385 (Iezzi), C. 2562 (Kelany) e C. 2702 (Bordonali) sembrano rientrare in questa logica. I testi mostrano scarsa attenzione per i dati di fatto e per le norme vigenti. Trascurano l'esperienza maturata in decenni di attività amministrativa, a livello locale e nazionale, e di lavoro parlamentare. Non considerano adeguatamente gli orientamenti giurisprudenziali, a cominciare da quelli della Corte costituzionale.

Ne discendono problemi di metodo e di merito, tanto più che le proposte toccano materie eterogenee. La C. 1385 disciplina lo status delle confessioni prive di intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost. e mira a rendere giuridicamente visibili le relative comunità. La C. 2562 interviene sulle condotte con norme penali. La C. 2702 punta a prevenire la radicalizzazione. Gli obiettivi sono legittimi; alcuni rispondono a precisi doveri della Repubblica. Ma attengono a piani diversi: da un lato, la libertà religiosa e il regime pattizio; dall'altro, la repressione dei reati e la prevenzione del rischio. Le relazioni illustrative hanno in comune un riferimento prevalente alla presenza musulmana in Italia e un approccio alla sicurezza dai contorni poco definiti. Accostare i tre testi su queste basi genera confusione e incertezza del diritto. Occorre quindi assegnare a ciascun obiettivo la sede e gli strumenti appropriati, nel rispetto dei principi e delle regole costituzionali, per evitare che il confronto si riduca a una contrapposizione sterile.

L'esigenza di ricondurre ciascun obiettivo alla propria sede è tanto più pressante alla luce dell'insidia insita nei testi in esame, nei quali l'appartenenza confessionale tende a imporsi come indicatore di pericolo. Tale impostazione prende corpo in tre forme: l'assenza di intesa, richiamata in ciascuna delle proposte; la matrice religiosa, nella definizione di radicalizzazione della C. 2702; il «fondamentalismo religioso», indicato come oggetto dell'intervento normativo ma mai definito né tradotto in fattispecie chiare. È una scorciatoia, quella percorsa dai proponenti, costituzionalmente fragile e, sul piano pratico, inefficace.

La Costituzione garantisce ai singoli e a tutte le confessioni l'eguale libertà religiosa (artt. 3, 8, 19 e 20 Cost.), a prescindere dall'intesa. Il principio supremo di laicità impone allo Stato di giudicare i comportamenti, non le credenze. L'assenza di intesa finirebbe invece per operare come indice di minore affidabilità di una comunità confessionale, assoggettandola a un regime più severo di autorizzazioni e vigilanza. Eppure la mancata intesa può dipendere dal Governo, cui spetta decidere se avviare le trattative previste dall'art. 8, terzo comma, Cost.: secondo la Corte costituzionale (sent. n. 52/2016), si tratta di una valutazione che rientra nella discrezionalità

* Dopo una breve premessa, la memoria si articola in tre parti: la prima esamina la proposta C. 1385, la seconda la C. 2562 e la terza la C. 2702. Le parti successive rinviano alle precedenti per i profili comuni. Seguono le conclusioni generali.

politica dell'Esecutivo; è quindi sottratta al sindacato giurisdizionale e resta soggetta soltanto alla responsabilità politica davanti al Parlamento. Di qui un paradosso: una comunità sarebbe guardata con sospetto e sottoposta a oneri più gravosi per effetto di una determinazione che non le è imputabile e che resta insindacabile.

L'insindacabilità del diniego non esclude, tuttavia, che esso produca effetti discriminatori. Lo conferma la Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza dell'11 giugno 2026, *Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova c. Italia* (ric. n. 49687/16). La decisione del giudice di Strasburgo accerta la violazione dell'art. 14 della Convenzione, in combinato disposto con l'art. 9 e con l'art. 1 del Protocollo n. 1. La violazione discende dalla protratta esclusione dei riccorrenti dal sistema dell'otto per mille, conseguente all'impossibilità di concludere un'intesa. La pronuncia non afferma un diritto all'intesa. Censura, piuttosto, una procedura e una prassi irragionevoli, prive di sufficienti garanzie contro decisioni potenzialmente arbitrarie degli organi politici e di alta amministrazione.

In materia di sicurezza, interventi legislativi davvero utili devono prevenire e reprimere le condotte concretamente offensive, quale che sia lo status pattizio della confessione di riferimento. Devono inoltre coordinarsi con gli strumenti normativi vigenti e con le modalità operative consolidate. Le tre proposte, al contrario, ignorano o duplicano in modo disorganico molte delle discipline in vigore: dalla legge sui culti ammessi del 1929 alla normativa urbanistica dei luoghi di culto; dai reati di terrorismo e dall'art. 604-bis c.p. al Registro unico del Terzo settore, alle disposizioni antiriciclaggio e alle misure di prevenzione del codice antimafia.

In alcuni punti, le proposte riprendono inoltre soluzioni già censurate dalla Corte costituzionale, come quelle in materia di luoghi di culto e di obbligo di usare la lingua italiana. Ne risulta una contraddizione: gli strumenti scelti smentiscono i fini dichiarati, alimentando il contenzioso e nuove distinzioni prive di giustificazione. La chiusura dei luoghi di preghiera, oltre a comprimere una libertà che l'art. 19 Cost. garantisce anche nel suo esercizio pubblico, può spingere le comunità a riunirsi in spazi informali, sottratti a ogni controllo. La sorveglianza prende il posto della prevenzione, senza attenzione ai risultati concreti. Alcune modifiche al codice penale rischiano di indebolire le tutele che intendono rafforzare.

La presente memoria affronta separatamente le tre proposte, nell'ordine di presentazione, seguendone analiticamente l'articolato. Le confronta con la Costituzione, con la legislazione vigente, con la prassi governativa e parlamentare e con la giurisprudenza interna ed europea. Per ciascuna verifica la coerenza tra i fini dichiarati e i mezzi normativi adottati per perseguirli e indica possibili correttivi. Le conclusioni generali ne traggono indicazioni per l'esame congiunto.

Parte prima. Proposta di legge C. 1385 (Iezzi ed altri)

Disposizioni in materia di confessioni religiose che non hanno stipulato intese con lo Stato italiano ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione e delega al Governo in materia di statuti

Introduzione

Contrariamente a quanto sostenuto nella relazione di accompagnamento, la proposta C. 1385 non interviene a colmare un vuoto normativo. In materia di confessioni prive di intesa esiste una disciplina articolata, che si dispiega su fonti di diverso rango. Perfettibile e, se il legislatore lo ritenesse opportuno, anche sostituibile; ma indubbiamente operante, come attesta, tra l'altro, una nutrita giurisprudenza. La proposta, invece, si sovrappone a questa disciplina, sottoponendo le sole confessioni senza intesa a un (ulteriore) regime speciale di autorizzazioni e controlli. La finalità dichiarata è legittima. Ma, in questo ambito, la qualità di una legge si misura anche dal modo in cui si innesta nel quadro normativo esistente e nella prassi applicativa, nonché, alla luce dei principi e delle regole costituzionali, dal modo in cui governa il rapporto tra tutela della sicurezza e regolazione del fattore religioso. È proprio sotto questo profilo che, nell'impianto del progetto, l'assenza di un accordo bilaterale (ex art. 8, terzo comma, Cost.) rischia di trasformarsi in un indice di sospetto, tanto costituzionalmente improprio quanto normativamente inefficace.

Le pagine che seguono confrontano il testo con la Costituzione, la legislazione vigente e la giurisprudenza. Lo fanno distinguendo i fini condivisibili dai mezzi che non lo sono e indicando possibili correttivi.

1. Un testo sullo status, abbinato a testi sulle condotte

La proposta C. 1385 è stata presentata il 6 settembre 2023 e assegnata alla I Commissione, in sede referente, il 14 dicembre dello stesso anno[1]. L'analisi riguarda il testo originario, composto da quattordici articoli. Il 3 marzo 2026 la Commissione l'ha abbinata alla proposta C. 2562, che modifica il codice penale per contrastare il fondamentalismo religioso, e alla proposta C. 2702, sulla radicalizzazione jihadista. In quella seduta la Presidenza ha osservato che la C. 1385 interviene «su un perimetro normativo diverso»[2]. Il rilievo coglie il punto: le altre due proposte riguardano condotte, la C. 1385 uno status, quello delle confessioni prive di intesa. Il suo oggetto non è il reato né le misure preventive, ma la vita delle comunità religiose. L'abbinamento rischia di saldare piani che la Costituzione tiene distinti. La relazione illustrativa, del resto, parla quasi soltanto dell'Islam e del pericolo jihadista[3]. L'articolato, però, non nomina l'Islam e si applica a tutte le confessioni senza intesa. Rispetto alla finalità della sicurezza, la proposta è insieme troppo ampia e troppo stretta: colpisce comunità estranee al problema e ignora i rischi che non dipendono dallo status pattizio.

Nemmeno i precedenti invocati reggono. La sentenza n. 63 del 2016 della Corte costituzionale, ad esempio, citata a sostegno del «fine securitario», ha dichiarato illegittime le disposizioni con finalità di sicurezza introdotte dalla legge lombarda n. 2 del 2015, proprio perché

[1] Camera dei deputati, relatrice On. Kelany; abbinamento con C. 2562 e C. 2702; audizioni informali del 23 luglio e del 10 settembre 2026.

[2] I Commissione, seduta del 3 marzo 2026, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni*, p. 16.

[3] A.C. 1385, relazione illustrativa, pp. 1-4.

la Regione non può perseguire l'ordine pubblico attraverso l'urbanistica. E ha ribadito che l'intesa non è condizione della libertà religiosa[4].

2. Il grande assente: la legge sui culti ammessi

Per le confessioni senza intesa una disciplina statale esiste già: il suo nucleo è costituito dalla legge 24 giugno 1929, n. 1159, e dal regio decreto 28 febbraio 1930, n. 289. La proposta non li menziona, nemmeno per coordinarsi con essi.

L'art. 1 della legge afferma la libertà, anche pubblica, dei «culti ammessi». La stessa legislazione interviene sul riconoscimento degli enti confessionali come persone giuridiche, disposto con decreto su proposta del Ministro dell'interno, sentito il Consiglio di Stato. Prevede l'approvazione governativa della nomina dei ministri di culto. A tal fine, il regolamento chiede notizie su scopi, riti, mezzi finanziari e autorità superiore della confessione: uno strumento di sorveglianza coerente con lo Stato che lo aveva concepito; uno strumento che, nonostante la rottura costituzionale da cui è nata la Repubblica, è ancora vigente[5]. Già nel 1958, con la sentenza n. 59, la Corte costituzionale ha dichiarato illegittima l'autorizzazione governativa all'apertura di templi e oratori, affermando che l'esercizio pubblico del culto, garantito dall'art. 19 Cost., non tollera un potere di controllo preventivo dell'autorità statale[6].

Su queste basi si è consolidata una prassi amministrativa, facente capo alla Direzione centrale degli affari dei culti del Ministero dell'interno e sottoposta al vaglio della Sezione consultiva del Consiglio di Stato. In tale contesto, lo statuto costituisce il principale documento di riferimento per verificare la sussistenza dei requisiti per il riconoscimento. Tra gli elementi valutati figurano la diffusione territoriale e la consistenza numerica dei fedeli, rispetto alle quali si assumono, in via orientativa, soglie di circa cinquecento aderenti per una comunità locale e cinquemila per una presenza di rilievo nazionale[7]. L'approvazione dei ministri di culto serve agli effetti civili di alcuni loro atti, come il matrimonio, e non condiziona l'esercizio del ministero né l'apertura di una sala di preghiera[8]. Lo stesso Ministero dell'interno distingue il riconoscimento della personalità giuridica dall'intesa, precisando che il primo non costituisce una condizione per l'esercizio associato del culto. I limiti del sistema sono noti: criteri non espressamente codificati dalla legge, ampia discrezionalità amministrativa e tempi procedimentali lunghi. Una sola organizzazione islamica, il Centro islamico culturale d'Italia, ha ottenuto il riconoscimento come ente di culto nel 1974[9]. Le altre operano prevalentemente in forme associative di diritto comune o nell'ambito del Terzo settore. Tali forme, tuttavia, non sempre consentono di superare gli ostacoli urbanistici all'insediamento di luoghi di culto stabili in aree non destinate a tale uso, come emerge dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato[10].

È qui il vero nodo, e la proposta non lo vede. Invece di agevolare l'accesso al riconoscimento, vi sovrappone un secondo sistema, più severo e non coordinato. Avremmo due albi di ministri,

[4] Corte cost., sent. n. 63 del 2016, punti 4.1, 4.2, 5.2, 6 e 8.

[5] L. 24 giugno 1929, n. 1159, artt. 2 e 3; r.d. 28 febbraio 1930, n. 289, artt. 10, 20 e 21.

[6] Corte cost., sent. n. 59 del 1958, che ha dichiarato illegittimi gli artt. 1 e 2 del r.d. n. 289 del 1930 nella parte in cui richiedono l'autorizzazione governativa per l'apertura di templi od oratori anche per l'esercizio del culto; v. anche sent. n. 45 del 1957.

[7] Cons. Stato, sez. I, parere 20 novembre 2020, n. 1875; v. anche i pareri n. 1534 del 2014, n. 3417 del 2015, n. 2635 del 2016 e n. 764 del 2018.

[8] Art. 3, l. n. 1159 del 1929.

[9] D.P.R. 21 dicembre 1974, n. 712.

[10] Cons. Stato, ord. 20 dicembre 2018, n. 6176, sull'art. 71 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore), da leggere con l'art. 32, comma 4, della l. 7 dicembre 2000, n. 383.

quello della legge del 1929 e quello dell'art. 1 della proposta, senza che il testo dica se i ministri già approvati debbano anche iscriversi al nuovo albo. Avremmo due nozioni di riconoscimento: quella della legge n. 1159 e quella, solo evocata, della confessione «legalmente riconosciuta ai sensi dell'articolo 13». Ma l'art. 13 non disciplina alcun riconoscimento: regola gli statuti. Un ente già riconosciuto potrebbe vedersi negare l'iscrizione nel Registro o essere sciolto dal Ministro. Ne deriva un deficit in termini di certezza del diritto. Restano irrisolti i rapporti fra tre piani distinti: la libertà di culto, individuale e collettiva; la personalità giuridica dell'ente, secondo il diritto comune o la legge del 1929; il rapporto pattizio con lo Stato. Non è una semplice omissione, ma un difetto di coordinamento sostanziale, che espone amministrazioni e comunità a duplicazioni e a controlli sovrapposti. Il legislatore dovrebbe almeno dichiarare che la nuova disciplina non incide sul riconoscimento della personalità giuridica.

3. L'equivoco di fondo: libertà religiosa e regime pattizio

L'art. 8 della Costituzione distingue l'eguale libertà di tutte le confessioni, la loro autonomia organizzativa e la regolazione bilaterale dei «rapporti». L'intesa tutela le specificità; non è la porta d'accesso alla libertà, che gli artt. 19 e 20 garantiscono a tutti. La Corte costituzionale lo ripete da decenni. Le intese non possono condizionare l'accesso a benefici e norme di favore[11]. Proprio perché l'avvio delle trattative dipende dalla discrezionalità politica del Governo, l'eguale libertà va assicurata a prescindere dall'intesa[12]. Ne discende anche un limite di metodo. Il principio supremo di laicità esige imparzialità ed equidistanza e non consente allo Stato giudizi sulla legittimità delle credenze[13]. La risposta ai rischi per la sicurezza non può dunque assumere come surrogato del pericolo la lingua della preghiera, l'origine estera di una donazione o l'assenza di un'intesa.

La C. 1385 rovescia questa impostazione. Assume l'assenza di intesa come indice di minore affidabilità e vi collega autorizzazioni e vigilanza. Il paradosso è evidente: una comunità ricadrebbe nel regime più severo perché il Governo, con un atto insindacabile, ha scelto di non aprire le trattative.

4. Ministri di culto e predicazione (artt. 1-3)

L'art. 1 istituisce presso il Ministero dell'interno un albo dei ministri, dei formatori e delle guide delle confessioni senza intesa. L'iscrizione è obbligatoria anche per chi dirige un luogo di culto o un «centro culturale» religioso; chi non è iscritto non può esercitare la funzione né presiedere la preghiera. Non è un registro conoscitivo, ma una licenza per esercitare il culto. Il testo, inoltre, non definisce il «formatore spirituale» né la «guida di culto», e include i centri culturali con finalità religiose: l'obbligo si estende così ben oltre le attività che comportano rischi effettivi. La scelta dei ministri spetta alla comunità. Lo stesso Comitato per l'Islam italiano, organismo collegiale con funzioni consultive istituito nel 2010 presso il Ministero dell'interno, ha escluso un albo speciale per una sola religione e ha proposto un registro pubblico dei ministri approvati, aperto a tutti i culti[14].

[11] Corte cost., sentt. n. 195 del 1993 e n. 346 del 2002.
[12] Corte cost., sent. n. 52 del 2016.
[13] Corte cost., sent. n. 203 del 1989.
[14] Comitato per l'Islam italiano, *Parere su imam e formazione*, reperibile su https://www.coreis.it/documenti-ufficiali/comitato-per-islam-italiano-parere-su-imam-e-formazione/ (ultimo accesso 12 ottobre 2026).

L'art. 2 aggrava il quadro. I requisiti richiesti (italiano di livello B1, cinque anni di residenza, assenza di condanne per qualsiasi delitto doloso e di procedimenti penali, «condivisione» della Carta dei valori del 2007) non sono calibrati sulla funzione religiosa. L'esclusione per un procedimento pendente contrasta con la presunzione di non colpevolezza. Quella per qualunque delitto doloso non distingue gravità, attinenza alla funzione, tempo trascorso e riabilitazione. La «condivisione» di un atto ministeriale privo di forza di legge apre a un giudizio di adesione valoriale, senza che la norma indichi quali condotte siano incompatibili. Il ministro deve esporre i principi religiosi cui si ispira: lo Stato valuterebbe il merito delle credenze. L'iscrizione va rinnovata ogni tre anni. Il prefetto verifica in ogni momento, senza contraddittorio, l'«estraneità» a organizzazioni «contigue» al terrorismo. Se i requisiti vengono meno, può chiedere la revoca dell'iscrizione e la chiusura del luogo di culto: una sanzione collettiva per un difetto individuale. Il comma 6 punisce con cinque anni di reclusione l'istigazione all'odio o alla violenza commessa da un ministro di culto. La pena è fissa, quindi difficilmente compatibile con la proporzionalità e con la finalità rieducativa[15]. È più severa di quella prevista dall'art. 604-bis del codice penale per l'istigazione a commettere atti discriminatori o violenti per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, nonché per la partecipazione a gruppi che hanno tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per i medesimi motivi. Si aggiunga che la nuova fattispecie riguarda solo i ministri delle confessioni senza intesa: la stessa condotta sarebbe punita in modo diverso secondo la comunità di appartenenza. La norma, poi, non definisce la soglia dell'istigazione, l'elemento soggettivo né il pericolo concreto, né distingue l'«odio» dalle espressioni offensive ma lecite. E la chiusura del luogo di culto rischia di trasferire sulla comunità una responsabilità che l'art. 27 Cost. vuole personale.

L'art. 3 impone la predicazione in italiano, con sanzioni da 2.000 a 10.000 euro e la chiusura immediata del luogo di culto. La lingua della predica appartiene al nucleo del culto. La Corte costituzionale ha giudicato «palesemente irragionevole» un obbligo di usare l'italiano anche solo per attività non strettamente cultuali[16]. A fortiori lo è per la predicazione. La chiusura, per di più, è automatica: colpisce tutti i fedeli per la condotta di chi parla, senza gradualità né contraddittorio. Promuovere l'italiano è un fine condivisibile. Si può perciò raccomandare l'uso dell'italiano nella predicazione, ma come buona pratica affidata alla persuasione, alla formazione e agli incentivi, non alla sanzione.

5. I luoghi di culto: Costituzione, urbanistica e giurisprudenza (artt. 4-12 e 14)

Quanto alle disposizioni sui luoghi di culto, le maggiori criticità della proposta di legge si articolano su tre livelli costituzionali, che la disciplina urbanistica deve rispettare.

Il primo livello è l'art. 19, letto con gli artt. 2 e 3: la libertà religiosa ha bisogno di uno spazio fisico. Per la Corte costituzionale l'apertura di luoghi di culto ricade nella tutela dell'art. 19, e la libertà di culto comprende il diritto di disporre di spazi adeguati per esercitarla[17]. Il Consiglio di Stato, riprendendo la sent. n. 59 del 1958 della Consulta, ha precisato che quella garanzia «non potrebbe […] essere più ampia» e comprende «l'apertura di templi ed oratori»[18]. La Corte europea,

[15] Cfr. Corte cost., sent. n. 222 del 2018, sulle pene fisse.
[16] Corte cost., sent. n. 67 del 2017, punto 3.3.
[17] Corte cost., sent. n. 63 del 2016, cit.; Corte cost., sent. n. 254 del 2019, punti 6 e 6.3.
[18] Cons. Stato, sez. I, parere 29 ottobre 2021, n. 1685.

a sua volta, ritiene incompatibili con l'art. 9 della Convenzione i regimi autorizzatori che consentono allo Stato di valutare la legittimità delle credenze[19].

Il secondo livello è l'art. 8. Per aprire o costruire un luogo di culto non serve un'intesa. La Corte costituzionale lo ha chiarito dichiarando illegittime le leggi regionali che riservavano i contributi per l'edilizia di culto alle sole confessioni con intesa[20].

Il terzo livello è l'art. 117. L'edilizia di culto appartiene al governo del territorio, materia di legislazione concorrente. Il diritto statale vigente già colloca con precisione i luoghi di culto nel sistema urbanistico. Il d.m. n. 1444 del 1968 include le «attrezzature religiose» tra le attrezzature di interesse comune soggette agli standard urbanistici inderogabili. La legge n. 847 del 1964, come modificata nel 1971, e il testo unico dell'edilizia includono «chiese e altri edifici religiosi» tra le opere di urbanizzazione secondaria[21]. Il luogo di culto è dunque, per legge, un servizio di interesse pubblico. Le Regioni, però, possono perseguire solo finalità urbanistiche. Non possono imporre requisiti più gravosi alle sole confessioni senza intesa, né introdurre misure di sicurezza, che spettano allo Stato[22]. Non possono subordinare ogni nuova attrezzatura religiosa, anche una piccola sala di preghiera, a una pianificazione preventiva che non è richiesta per alcun'altra attività associativa. Una disciplina simile è solo «apparentemente di tipo urbanistico-edilizio» e mira in realtà a controllare l'insediamento dei luoghi di culto[23]. Nelle convenzioni con i Comuni, la revoca è un rimedio estremo, ammesso solo in assenza di alternative meno severe[24]. E un mutamento di destinazione d'uso senza opere è sanzionabile solo se l'amministrazione dimostra un effettivo aumento del carico urbanistico, non sulla base della mera presenza di arredi sacri[25].

Gli artt. 4-8 istituiscono un Registro nazionale presso il Ministero dell'interno. La nozione di luogo di culto vi include sedi di associazioni, scuole di religione e centri culturali, senza alcun riferimento al carico urbanistico o all'apertura al pubblico. La domanda richiede firma notarile, elenco dei finanziatori e principi religiosi; la prefettura esprime un «parere motivato sull'impatto sociale» privo di criteri. Sicurezza, igiene e incolumità si traducono in verifiche tecniche; l'«impatto sociale» no, e rischia di introdurre un giudizio di opportunità sulla presenza stessa di una comunità. Il procedimento non fissa termini, contraddittorio, accesso agli atti né effetti del silenzio. Non regola nemmeno conservazione, accesso e rettifica dei dati raccolti, molti dei quali rivelano convinzioni religiose. L'iscrizione è infine disposta dal Ministro, senza chiarire quale valutazione gli residui dopo l'istruttoria. Il risultato è un'autorizzazione governativa all'apertura dei templi: proprio ciò che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo nel 1958[26].

L'art. 19 protegge il culto in ogni forma, anche in luoghi non monumentali o non qualificati come «tempio» secondo i modelli tradizionali. Il Registro si sovrappone inoltre ai titoli edilizi comunali, senza coordinarsi con essi. Si aggiungono una vigilanza generale di polizia sulle attività di culto (art. 8), non legata a indizi di reato, con bilanci annuali imposti a ogni ente a prescindere da dimensioni e forma giuridica, comunicazione del successore entro un termine sproporzionato di 48 ore e chiusura provvisoria senza un pericolo imminente definito né convalida giudiziaria.

[19] Corte EDU, *Manoussakis e altri c. Grecia*, 26 settembre 1996, ric. n. 18748/91; *Vergos c. Grecia*, 24 giugno 2004, ric. n. 65501/01.
[20] Corte cost., sentt. n. 195 del 1993 e n. 346 del 2002.
[21] D.m. 2 aprile 1968, n. 1444, art. 3; l. 29 settembre 1964, n. 847, art. 4, comma 2, lett. c), come modificato dall'art. 44 della l. 22 ottobre 1971, n. 865; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 16, comma 8.
[22] Corte cost., sent. n. 63 del 2016.
[23] Corte cost., sent. n. 254 del 2019.
[24] Corte cost., sent. n. 63 del 2016, cit.; Cons. Stato, sez. IV, 5 dicembre 2019, n. 8328.
[25] Cons. Stato, sez. V, 3 maggio 2016, n. 1684; TAR Lombardia, Brescia, sez. II, 7 aprile 2020, n. 265.
[26] Corte cost., sent. n. 59 del 1958.

Restano utili, invece, la semplificazione per i locali fino a duecento persone (art. 6, comma 2) e l'attenzione alla sicurezza dei locali, se estese a ogni luogo aperto al pubblico.

L'art. 9 riproduce quasi alla lettera la definizione di attrezzature religiose della legge lombarda n. 12 del 2005, compresa la disposizione dedicata a «sale di preghiera, scuole di religione o centri culturali»; è la stessa legge le cui disposizioni, come modificate nel 2015, la Corte costituzionale ha censurato[27]. Il comma 2 impone bilanci ordinari depositati in camera di commercio; il comma 3 ammette solo finanziatori residenti in Italia. Il divieto, che esclude i cittadini all'estero e ammette gli stranieri residenti, contraddice il Patto nazionale per un Islam italiano, che la relazione cita a proprio sostegno: il Patto non vieta i fondi esteri; chiede «massima trasparenza» sui finanziamenti «ricevuti, dall'Italia o dall'estero»[28]. La Corte di giustizia dell'Unione europea ha giudicato contraria alla libera circolazione dei capitali una normativa che restringeva i finanziamenti esteri alle associazioni[29]. Tracciabilità, controlli antiriciclaggio e identificazione dei titolari effettivi sono strumenti più mirati, già previsti dalla disciplina generale.

L'art. 10 ammette i nuovi edifici di culto «sulla base di intese». In mancanza, le Regioni «possono comunque» autorizzarli. Un diritto costituzionale diventa una concessione discrezionale, e l'intesa torna a essere condizione per l'esercizio del culto, contro la giurisprudenza appena ricordata. La norma è anche contraddittoria: se l'intesa fosse davvero necessaria, la Regione non potrebbe farne a meno; se la Regione può farne a meno, l'intesa non è un requisito, ma solo un titolo di favore. E il negoziato bilaterale, che l'art. 8, terzo comma, Cost. riserva allo Stato e alla confessione, finisce per confondersi con un procedimento edilizio, che spetta alle Regioni e ai Comuni.

L'art. 11 subordina l'autorizzazione regionale a un referendum comunale. Richiede la firma notarile di un numero di fedeli fissato dalla Regione e dimensioni proporzionate ai firmatari. Prevede piani regionali calcolati sugli «stranieri legalmente residenti», ampliabili del 5 per cento. Un diritto fondamentale non può dipendere da una maggioranza locale, e il referendum comunale è ammesso solo su materie di esclusiva competenza locale[30]. Il criterio degli «stranieri» confonde religione e nazionalità e trascura i cittadini italiani ed europei, chi non è registrato e i fedeli che si spostano tra comuni; finisce così per penalizzare le comunità meno numerose. Nessuno di questi criteri, del resto, misura la sicurezza dell'edificio. La prassi amministrativa più accorta indica la strada opposta: consultazioni pubbliche per scegliere dove collocare il luogo di culto, non se consentirlo.

L'art. 12 detta alle Regioni sei principi. Tre sono incompatibili con la giurisprudenza costituzionale. La *lett*. a) lega gli oneri di urbanizzazione alle intese. La *lett*. b) vieta edifici di culto entro un chilometro da quelli di un'altra confessione: nelle città equivale a un divieto generale. La *lett*. c) vieta la diffusione di suoni e immagini alle sole confessioni senza intesa. Orbene, le *lett*. b) e c) non sono misure di sicurezza: stabiliscono distanze rigide e limitano l'espressione pubblica del culto in ragione dello status pattizio. Le *lett*. d), e) ed f), su tipologie edilizie, standard e permesso di costruire per i mutamenti d'uso, sono ammissibili solo se valgono per ogni luogo di aggregazione e se sono commisurate al carico urbanistico effettivo. Altrimenti ripropongono il vizio censurato dalla Corte nel 2019: un vincolo applicato a ogni luogo di culto, a prescindere dal suo impatto urbanistico. Le *lett*. d) ed e), applicate senza bilanciamento, possono anche ostacolare l'accessibilità e l'adattamento degli edifici. La pianificazione può disciplinare localizzazione,

[27] Corte cost., sentt. n. 63 del 2016 e n. 254 del 2019.
[28] Ministero dell'interno, *Patto nazionale per un Islam italiano*, 1° febbraio 2017.
[29] Corte di giustizia UE, Grande Sezione, 18 giugno 2020, *Commissione c. Ungheria*, causa C-78/18.
[30] D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 8.

accessi, parcheggi e impatti con criteri neutrali e verificabili; non può usare la scarsità di aree, un referendum o la provenienza confessionale come veto.

L'art. 14 obbliga infine ad adeguare entro tre anni gli edifici esistenti; in mancanza, l'autorizzazione regionale ha carattere solo «transitorio». Luoghi oggi legittimi diventerebbero precari. L'effetto è opposto a quello voluto: le comunità tornerebbero a celare il culto in garage, magazzini e locali commerciali, lontano da ogni controllo. Le misure transitorie dovrebbero riguardare soltanto requisiti edilizi e di sicurezza generali e verificabili, distinguendo i pericoli immediati dalle irregolarità sanabili, e non la conformità a un modello statutario.

6. La delega sugli statuti e lo scioglimento (art. 13)

L'art. 13 delega il Governo a individuare, entro sei mesi, i «requisiti generali» degli statuti delle confessioni religiose prive di intesa. L'art. 8, secondo comma, Cost. configura però l'autonomia statutaria come espressione di una libertà, non come un obbligo né come un onere a carico delle confessioni. Lo Stato può porre limiti a tale autonomia soltanto nella misura in cui siano necessari a tutelare i diritti individuali o interessi costituzionalmente rilevanti della collettività. La delega non dovrebbe quindi tradursi nell'imposizione di uno statuto-tipo, né subordinare il riconoscimento giuridico, l'esercizio delle attività confessionali o l'apertura di luoghi di culto alla conformità degli statuti a requisiti che eccedano quanto necessario alla tutela di interessi costituzionalmente meritevoli di protezione. I criteri che ripetono principi costituzionali (laicità dello Stato, parità tra uomo e donna) sono superflui, perché vincolano già tutti; imposti come contenuto obbligatorio degli statuti, si trasformano in una dichiarazione di adesione richiesta alle sole confessioni senza intesa. Altri sono indeterminati, come il divieto di pratiche «collegabili» all'occultismo. Altri ancora contraddicono i fini dichiarati: vietare l'istruzione e la formazione negli edifici di culto ostacola proprio la formazione delle guide religiose che la relazione invoca. Vietare le lingue diverse dall'italiano anche fuori dal culto ripete un obbligo già giudicato irragionevole[31].

Anche il procedimento è anomalo. Il decreto può essere adottato senza parere, decorsi trenta giorni (comma 2): il parere non è vincolante e il termine breve riduce la possibilità di un esame sostanziale; gli statuti vanno adeguati senza termine (comma 3) e sono poi sottoposti al parere delle Commissioni parlamentari (comma 4), un controllo politico su atti di autonomia. Il comma 5 consente al Ministro di sciogliere una confessione per contrasto con lo statuto o con la legge, o «per motivi di sicurezza nazionale», senza intervento del giudice. Lo scioglimento costituisce la misura più incisiva sulla libertà associativa e sulla dimensione collettiva della libertà religiosa. Le eventuali condotte illecite devono essere perseguite attraverso gli strumenti del diritto comune, sulla base della responsabilità personale e sotto il controllo del giudice. Criteri di scioglimento formulati in termini così vaghi rischiano di violare l'art. 76 Cost., per difetto di sufficiente determinatezza della delega, e di comprimere le garanzie sancite dagli artt. 18 e 20 Cost.

La relazione illustrativa giustifica la delega con un argomento ricorrente: l'Islam italiano «manca di un centro istituzionalizzato di riferimento», e per questo non ha raggiunto un'intesa[32]. L'analisi è poco accurata. Non esiste un Islam: esistono più Islam, diversi per scuole giuridiche e teologiche, tradizioni nazionali e linguistiche, forme associative. L'assenza di un vertice unitario non è un difetto organizzativo da correggere per legge, ma discende da ragioni teologiche e culturali di fondo. Una proposta che aspiri a efficacia operativa e a coerenza costituzionale deve

[31] Corte cost., sent. n. 67 del 2017.
[32] A.C. 1385, relazione illustrativa.

partire da questo dato. Imporre statuti modellati dallo Stato per costruire dall'alto un interlocutore unico contraddice l'autonomia garantita dall'art. 8, secondo comma, e rischia di generare confusione anziché rappresentanza.

La delega accosta inoltre «confessioni» e «associazioni religiose», categorie che non coincidono: una confessione può comprendere molti enti e comunità locali, e un'associazione religiosa non rappresenta l'intera confessione. Non chiarisce, poi, se i requisiti statutari incidano sulla personalità giuridica, sull'iscrizione prevista dalla proposta o sull'accesso a singole attività. Una disciplina coerente dovrebbe tenere distinti il diritto costituzionale di organizzazione, la forma civilistica dell'ente, il riconoscimento della personalità giuridica e l'intesa. Gli eventuali requisiti per ottenere effetti civili determinati dovrebbero essere funzionali a quegli effetti, neutrali rispetto alle convinzioni religiose, predeterminati dalla legge e proporzionati. Non potrebbero esigere centralizzazione, rappresentatività generale o uniformità dottrinale.

La stessa accuratezza va riservata alla prassi, governativa e parlamentare, che si è sviluppata attorno all'intesa. Le intese approvate hanno contenuti in larga parte uniformi e attribuiscono benefici analoghi, a cominciare dall'otto per mille. Quel favore produce esternalità negative a danno di chi ne resta escluso. La differenziazione opera su tre gradi: tra la Chiesa cattolica e le altre confessioni; tra confessioni con e senza intesa; tra confessioni riconosciute e non riconosciute ai sensi della legge sui culti ammessi. In assenza di una legge sulla libertà religiosa, che chiuda la stagione della legge n. 1159 del 1929, queste distinzioni si traducono in status stabili e incidono sulla stessa definizione di confessione. La C. 1385 aggiungerebbe un quarto grado, peggiorativo.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha dato di recente a questo problema una veste giuridica precisa. Nel caso *Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova c. Italia*, deciso l'11 giugno 2026, ha accertato la violazione dell'art. 14 della Convenzione, letto con l'art. 9 e con l'art. 1 del Protocollo n. 1, per la protratta impossibilità dell'associazione, già riconosciuta come ente, di concludere un'intesa e di accedere all'otto per mille[33]. La Corte non afferma un diritto all'intesa. Censura un sistema nel quale l'accesso a benefici come l'otto per mille dipende da una discrezionalità governativa priva di criteri oggettivi e verificabili. Il diritto tutelato è quello a non essere discriminati nell'accesso al sistema delle intese. È un monito che riguarda anche questa proposta, la quale fa dell'esclusione dall'intesa il presupposto di un regime più severo. La delega non dovrebbe costruire un ulteriore filtro identitario o organizzativo: le valutazioni sull'ordinamento giuridico devono riferirsi a condotte concrete e dimostrabili, non a giudizi astratti su dottrine o pratiche.

7. Sicurezza, obiettivi condivisibili e proposte emendative

La prevenzione del terrorismo è un dovere dello Stato, ma deve colpire condotte e indizi, non appartenenze. Gli strumenti mirati esistono già: i reati di terrorismo, l'art. 604-bis del codice penale, le misure di prevenzione, l'espulsione per motivi di sicurezza. La proposta sposta l'attenzione dal fatto illecito all'identità religiosa, alimentando la diffidenza su cui fa leva la propaganda radicale[34].

---

[33] Corte EDU, sez. I, 11 giugno 2026, *Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova c. Italia*, ric. n. 49687/16. La Corte non afferma un diritto generale alla conclusione dell'intesa; esamina gli effetti discriminatori del procedimento e dei benefici collegati.

[34] Sul punto si permetta il rinvio ai contributi in F. Alicino (a cura di), *Terrorismo di ispirazione religiosa. Prevenzione e deradicalizzazione nello Stato laico*, Roma, 2020, nonché a F. Alicino, *The Legal Treatment of Muslims in Italy in the Age of Fear and Insecurity*, in *Journal of Law and Religion*, 37(3), 2022, pp. 478-500, doi:10.1017/jlr.2022.42, e alla giurisprudenza e alla bibliografia ivi pure riportate.

I fini della proposta, però, meritano di essere salvati: conoscere i luoghi di culto, garantirne la sicurezza, rendere trasparenti i finanziamenti, promuovere l'italiano e la formazione delle guide religiose. Il problema sono i mezzi.

Vanno anzitutto soppressi l'albo obbligatorio e la pena fissa (artt. 1 e 2, commi 1-4 e 6), l'obbligo di predicare in italiano (art. 3), l'intesa come condizione per l'edilizia di culto (art. 10, comma 1), il divieto di finanziamenti esteri (art. 9, comma 3), il referendum e i piani calcolati sugli stranieri (art. 11, commi 1, 4 e 5), le lett. a), b) e c) dell'art. 12, e le lett. b), e) ed f) e i commi 4 e 5 dell'art. 13. La delega andrebbe soppressa nella parte in cui consente di fissare requisiti sostanziali degli statuti. Se mantenuta, dovrebbe limitarsi a garanzie procedurali e ad adempimenti strettamente funzionali a effetti civili individuati dalla legge, escludendo modelli statutari obbligatori, valutazioni teologiche e requisiti di rappresentanza unitaria.

Altre disposizioni vanno riformulate in chiave di diritto comune: titoli edilizi e standard di sicurezza uguali per tutti; dati amministrativi ridotti al minimo; trasparenza finanziaria commisurata a forma e dimensione dell'ente e controlli fondati sul rischio; misure restrittive individuali, motivate e sindacabili dal giudice. Il Registro dovrebbe diventare dichiarativo, esteso a tutti i luoghi di culto aperti al pubblico e coordinato con i titoli edilizi comunali. Il divieto di fondi esteri andrebbe sostituito da obblighi di tracciabilità e rendicontazione sopra una soglia, validi per tutti gli enti religiosi e non lucrativi. La formazione linguistica e civica dei ministri di culto dovrebbe essere volontaria, incentivata e aperta a tutte le confessioni, e valutabile ai fini della loro approvazione, prevista dalla legge del 1929. Occorre infine una copertura finanziaria, oggi assente.

Serve, da ultimo, un'alternativa di sistema. Una legge statale di principi sul governo del territorio dovrebbe garantire spazi adeguati a ogni confessione, valorizzando le linee di indirizzo su cui hanno lavorato la Direzione centrale degli affari dei culti e l'ANCI[35]. Andrebbe semplificato il riconoscimento degli enti di culto secondo la legge del 1929, per consentire alle comunità di uscire dalla forma associativa impropria. E andrebbe approvata una legge generale sulla libertà religiosa, che superi la legislazione del 1929-1930.

Conclusioni

Le esigenze di sicurezza e di trasparenza sono reali e meritano risposta. Questa proposta, però, non distingue tra chi commette reati e chi prega. Sottopone a licenza il ministro di culto, a referendum la moschea, a controllo ministeriale lo statuto.

Il testo ignora la legge sui culti ammessi e crea un doppio binario che renderebbe incerto lo status di ministri, enti e luoghi di culto. Sui luoghi di culto ripropone soluzioni già censurate dalla Corte costituzionale. E aggrava, invece di ridurla, una disparità tra confessioni il cui meccanismo di accesso la Corte europea dei diritti dell'uomo ha appena giudicato discriminatorio.

Suggerisco di espungere le parti indicate e di trasferire gli obiettivi condivisibili in norme di diritto comune, valide per tutti.

[35] *Luoghi di culto. Linee di indirizzo*, documento del gruppo di lavoro istituito presso la Direzione centrale degli affari dei culti del Ministero dell'interno, con l'ANCI.

Parte seconda. Proposta di legge C. 2562 (Kelany ed altri)

Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di contrasto del fondamentalismo religioso

Introduzione

Se la proposta C. 1385 riguarda lo status delle confessioni, la proposta C. 2562 interviene sulle condotte. Se suoi fini possono anche in parte condivisibili, i mezzi no. Il «fondamentalismo religioso» compare nel titolo, ma non nell'articolato: è un'etichetta, non una categoria giuridica. Gli artt. 1 e 2 legano, come la C. 1385, un regime più severo all'assenza di intesa, rovesciano sul donatore l'onere di dimostrare la propria innocuità e introducono un reato privo di un'offesa riconoscibile. L'esigenza di trasparenza sui finanziamenti, anche esteri, è fondata, ma andrebbe soddisfatta con obblighi uguali per tutti gli enti religiosi e non lucrativi, al di sopra di una soglia. L'art. 3, contro i matrimoni forzati e gli esami di verginità, persegue un fine meritevole, ma con una tecnica che va rivista: pene sproporzionate e un difetto di coordinamento che rischia di attenuare la tutela che si vuole rafforzare.

L'art. 4 finisce per colpire la pretesa di verità di una fede più che l'odio che mette in pericolo le persone, e affida al prefetto la chiusura dei luoghi di culto, senza contraddittorio né convalida del giudice. L'art. 5, infine, punisce il velo integrale, ma, eliminato il «giustificato motivo», colpirebbe con l'arresto anche condotte del tutto inoffensive; e, sopprimendo il terzo comma dell'art. 5 della legge n. 152 del 1975, finisce per attenuare le pene per chi si travisa nelle manifestazioni. Le pagine che seguono esaminano questi profili secondo l'ordine dell'articolato, rinviando alla parte prima per le questioni comuni.

1. Oggetto e iter

Presentata il 5 agosto 2025, la proposta è stata assegnata alla I Commissione in sede referente il 12 dicembre 2025, con relatrice la prima firmataria, On. Kelany. L'esame è iniziato il 27 gennaio 2026 ed è proseguito il 25 febbraio e il 3 marzo 2026. Come anticipato, in quest'ultima seduta la proposta è stata abbinata alla C. 1385 e alla C. 2702 (Bordonali, «Disposizioni per la prevenzione dei fenomeni di radicalizzazione e di estremismo violento di matrice jihadista»). Sono seguite le audizioni del 23 luglio e del 10 settembre 2026. In questa sede si esamina il testo originario[36].

Un testo piuttosto eterogeneo: gli artt. 1 e 2 riguardano le sole confessioni senza intesa; gli artt. 3-5 recano norme penali generali. La relazione illustrativa dichiara di ispirarsi alla legge francese sul «separatismo» e alla legislazione belga sul volto coperto[37].

2. Un titolo senza fattispecie: il «fondamentalismo religioso»

Il titolo annuncia il contrasto del «fondamentalismo religioso». L'articolato non usa mai l'espressione e non la definisce; nessuna disposizione ne fa un elemento di fattispecie. L'espressione opera così come chiave di lettura, che rischia di indicare come sospette intere comunità. La relazione nomina i Fratelli musulmani, i salafiti e i wahhabiti e definisce

[36] Per l'illustrazione della relatrice: I Commissione, seduta del 27 gennaio 2026, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni*, pp. 249-253.

[37] A.C. 2562, relazione illustrativa, pp. 1-2.

l'«integralismo islamico» l'«humus» del terrorismo[38]. Sono valutazioni politiche, non criteri normativi. Nello Stato laico la legge penale colpisce fatti offensivi, non dottrine, e protegge anche le convinzioni rigoriste o minoritarie finché non diventano condotte lesive (parte prima, par. 3).

Non tutte le interpretazioni radicali sono pericolose: l'attenzione va posta sul radicalismo violento[39]. Il contributo a un progetto terroristico non può essere desunto dal solo retroterra culturale e religioso della persona, né dalla mera adesione a un'ideologia[40]. Assumere il «fondamentalismo» come bersaglio, senza tradurlo in condotte, confonde la radicalità di una fede con la pericolosità di una persona e alimenta la narrazione jihadista di uno Stato ostile all'Islam in quanto tale. Il titolo andrebbe perciò riformulato, indicando gli oggetti effettivi della proposta.

3. I finanziamenti degli enti di culto (artt. 1 e 2)

Art. 1, commi 1 e 2. Gli enti delle confessioni prive di intesa che intendano realizzare edifici di culto o attrezzature religiose devono redigere bilanci non semplificati e depositarli presso la camera di commercio. Il comma 2 definisce le attrezzature religiose. Entrambe le disposizioni riproducono quasi alla lettera l'art. 9 della C. 1385[41]. Si aggiunga che lo scopo dichiarato è prevenire il finanziamento del terrorismo, ma l'obbligo riguarda solo chi costruisce. E molti enti religiosi, come enti del Terzo settore, già depositano nel Registro unico (RUNTS) bilanci o rendiconti commisurati alle dimensioni[42]. Il deposito in camera di commercio, pensato per le imprese, duplica quel sistema senza integrarlo.

Commi 3 e 4. I finanziatori devono «dimostrare» di non minacciare la sicurezza dello Stato. Il prefetto accerta la «liceità dei fini e delle attività» di ogni donatore, persone fisiche comprese, secondo modalità rinviate a «decreti» di cui non si indicano autorità, natura e termini. L'onere della prova è rovesciato e cade su un fatto negativo, in pratica indimostrabile. Ne deriva un controllo preventivo e generalizzato sui donatori, con trattamento di dati che rivelano convinzioni religiose senza le garanzie richieste per tali categorie di dati[43].

Commi 5, 6 e 7. Il comma 5 punisce con la multa chi accetta donazioni da soggetti «che non rispettano i requisiti». L'unico requisito, però, è quello indeterminato del comma 3, la cui concretizzazione è rimessa a fonti secondarie. Ne soffrono la riserva di legge (art. 25, secondo comma, Cost.) e la colpevolezza: chi riceve non può sapere se il donatore «rispetti i requisiti»[44]. Il comma 6 esclude il reato sotto i 500 euro annui, senza chiarire se la soglia valga per donatore o per beneficiario. Il comma 7 aumenta la pena se l'ente sostenuto è «attivo nella propaganda di princìpi» contrari alle libertà fondamentali: un criterio ideologico, che non descrive una condotta. Se il denaro serve il terrorismo, operano già l'art. 270-*quinquies*.1 c.p., il congelamento dei fondi

[38] A.C. 2562, relazione illustrativa, cit., pp. 1-2.

[39] Parlamento europeo, risoluzione del 25 novembre 2015 sulla prevenzione della radicalizzazione e del reclutamento di cittadini europei da parte di organizzazioni terroristiche (2015/2063(INI)), per la quale è «l'uso perverso della religione, e non la religione in quanto tale» una delle cause della radicalizzazione. In dottrina N. Colaianni, *Sicurezza e prevenzione del terrorismo cosiddetto islamista: il disagio della libertà*, in F. Alicino (a cura di), *Terrorismo di ispirazione religiosa. Prevenzione e deradicalizzazione nello Stato laico*, Roma, 2020, pp. 13-55, spec. pp. 30-31, per il quale il fondamentalismo religioso è, in sé, «laicamente indifferente» allo Stato.

[40] Cass. pen., sez. VI, 14 novembre 2016, n. 48001; Cass. pen., 19 dicembre 2017, n. 14503; già Cass. pen., 15 giugno 2006, n. 30824, sull'insufficienza della mera adesione a un'astratta ideologia jihadista.

[41] Si rinvia alla parte prima (parr. 3 e 5) per il carattere discriminatorio del criterio dell'intesa.

[42] D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, artt. 13 e 48.

[43] Regolamento (UE) 2016/679, art. 9.

[44] Cfr. Corte cost., sent. n. 364 del 1988, sulla rilevanza dell'ignoranza inevitabile della legge penale.

e la disciplina antiriciclaggio, che impone di segnalare le operazioni degli enti non profit incoerenti con i loro fini. L'art. 1 aggiunge a questi strumenti mirati un reato privo di un'offesa riconoscibile.

Art. 2. Le stesse confessioni devono comunicare al Ministero dell'interno, «per il tramite del proprio ministro di culto», ogni risorsa ricevuta da Stati, enti o persone residenti all'estero: dai conferimenti di capitale agli «apporti in manodopera», anche se destinata a enti controllati o soltanto «influenzati». L'esigenza è reale, come ricorda la risoluzione n. 2237 (2018) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, citata dalla relatrice[45]. Ma la norma non fissa soglie, termini né sanzioni, non regola i dati, non definisce l'«influenza» e grava di tale onere il ministro di culto, che spesso manca o non rappresenta l'ente. La relazione invoca l'«equità» con le confessioni con intesa[46]. Ma le leggi sulle intese non prevedono obblighi simili: l'argomento si rovescia e la norma crea una disparità.

Anche il modello francese è richiamato a metà. La legge n. 2021-1109 impone la dichiarazione delle risorse provenienti dall'estero a tutte le associazioni che esercitano il culto, sopra una soglia che il decreto attuativo ha fissato in 15.300 euro annui[47]. Neutralità e soglia, che ne fanno una misura proporzionata, mancano nella C. 2562. Un divieto generale dei fondi esteri sarebbe irragionevole, specie dove la legge già distingue tra confessioni; la via è la trasparenza dei bilanci su origine e impiego dei fondi[48]. Per l'alternativa si rinvia alla parte prima (par. 7): tracciabilità e rendicontazione sopra una soglia, per tutti gli enti religiosi e non lucrativi, nel circuito RUNTS-antiriciclaggio e secondo il rischio, come raccomanda il GAFI[49].

4. Matrimoni forzati ed esami di verginità (art. 3)

Lettera a). L'art. 558-*bis* c.p., introdotto dalla legge n. 69 del 2019, è modificato in due punti. Alla costrizione «con violenza o minaccia» si aggiunge quella attuata «facendo leva su precetti religiosi». Le pene salgono da uno-cinque a due-sette anni e, se la vittima ha meno di quattordici anni, da due-sette a tre-dieci anni[50]. Questi interventi normativi rischiano di generare confusione, incidendo in modo avventato su uno strumento delicato come il diritto penale. Ne possono derivare ricadute non soltanto sui diritti costituzionalmente tutelati, ma anche sull'effettiva capacità della disciplina di conseguire gli obiettivi, dichiarati e impliciti, che i proponenti intendono perseguire.

«Costringere» senza violenza né minaccia, ma richiamando precetti religiosi, è formula incerta: la persuasione religiosa non è di per sé coazione. Il secondo comma punisce già l'induzione con abuso di relazioni o di autorità: lì va collocata un'eventuale integrazione, riferita all'abuso di autorità o influenza anche religiosa o comunitaria. Va segnalata, inoltre, una discrasia: la relazione annuncia pene da quattro a dieci anni e un aumento della metà per i minori; l'articolato prevede altro[51].

Lettere b), c) e d). Sono introdotti due reati: l'esame obiettivo per accertare la verginità (art. 609-*bis*.1) e il rilascio del relativo certificato (art. 609-*bis*.2). sul punto l'Organizzazione mondiale della sanità e altre agenzie delle Nazioni Unite qualificano il test come pratica priva di fondamento

[45] Seduta del 27 gennaio 2026, cit., p. 250. La risoluzione è stata adottata sulla relazione *Regulating foreign funding of Islam in Europe in order to prevent radicalisation and Islamophobia*, Doc. 14617 del 14 settembre 2018.
[46] A.C. 2562, relazione illustrativa, cit., p. 2.
[47] Loi n. 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République; décret n. 2022-619 du 22 avril 2022.
[48] Cfr. Corte di giustizia UE, Grande Sezione, 18 giugno 2020, *Commissione c. Ungheria*, causa C-78/18, cit.
[49] GAFI/FATF, Raccomandazione n. 8 e relativa nota interpretativa, nella versione rivista nel 2023, che richiede misure mirate e proporzionate al rischio, tali da non ostacolare le attività legittime degli enti non profit.
[50] Art. 558-*bis* c.p., testo vigente dal 9 agosto 2019.
[51] A.C. 2562, relazione illustrativa, cit., p. 3.

scientifico e lesiva dei diritti umani[52]. La proposta va pertanto rivista alla luce della disciplina vigente, al fine di assicurare che gli interventi normativi siano coerenti con il sistema e idonei a conseguire risultati effettivi, proporzionati e concretamente operativi. La legge francese, assunta a modello, punisce l'esame e il certificato con un anno di reclusione e 15.000 euro di multa[53]. La proposta prevede da due a cinque anni per l'esame e da uno a cinque per il certificato, più di quanto l'art. 481 c.p. stabilisca per il falso ideologico in certificati. E punisce allo stesso modo chi esegue l'esame e chi lo impone con violenza. In secondo luogo, l'ispezione dei genitali imposta con violenza o minaccia può già integrare il reato di cui all'art. 609-bis c.p., punito con la reclusione da sei a dodici anni. La nuova fattispecie, speciale e meno grave, rischia di prevalere ai sensi dell'art. 15 c.p., attenuando la tutela che si vuole rafforzare. Serve una clausola di riserva («salvo che il fatto costituisca più grave reato»).

Quanto al coordinamento, l'estensione delle aggravanti dell'art. 609-*ter* e delle pene accessorie dell'art. 609-*novies*, pensate per la violenza sessuale, appare sproporzionata per il certificato. I nuovi reati, non richiamati dall'art. 609-*septies*, sarebbero sempre procedibili d'ufficio, mentre la violenza sessuale resta, salvo eccezioni, procedibile a querela[54].

Infine, le clausole «per ragioni sanitarie» e «fatti salvi gli obblighi di legge» sono ambigue: non vi sono né indicazioni cliniche né obblighi di legge in materia. Meglio escludere gli esami ginecologici consentiti a fini diagnostici o terapeutici e punire chi impone il certificato. Così riformulato, l'art. 3 potrebbe inserirsi coerentemente nel sistema normativo vigente.

5. Propaganda di odio religioso e chiusura dei luoghi di culto (art. 4)

Lettera a), n. 1. L'art. 604-*bis*, primo comma, *lett*. a), c.p. punisce oggi la propaganda di idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico; per i motivi religiosi colpisce l'istigazione a commettere atti di discriminazione, o la loro commissione[55]. La proposta estende la punibilità della propaganda alle idee fondate sulla «superiorità» o sull'«odio» religioso. La distinzione operata dal testo vigente non è casuale: molte religioni affermano la verità esclusiva del proprio credo, e la proposta rischia di punirne la propaganda, che l'art. 19 Cost. garantisce espressamente. Il punto merita di essere sottolineato.

L'art. 19 Cost. non si limita a garantire la professione della fede: riconosce il diritto di «farne propaganda» con il solo limite dei riti contrari al buon costume. La propaganda religiosa non è dunque un'attività tollerata, ma un contenuto tipico della libertà religiosa; e comprende l'affermazione della verità esclusiva del proprio credo. Proprio per questo è il versante più esposto alle politiche di sicurezza: la linea che separa la propaganda della fede dall'istigazione è sottile, e spetta al legislatore tracciarla con precisione. Il penalmente rilevante comincia solo dove la propaganda si traduce in istigazione alla discriminazione o alla violenza, idonea a creare un pericolo concreto. La Corte costituzionale ha distinto la manifestazione del pensiero, anche religioso, dalla propaganda, penalmente rilevante quando è strettamente collegata a uno scopo ulteriore[56]. La giurisprudenza di legittimità esige che l'«odio» sia un sentimento idoneo a

[52] WHO, OHCHR, UN Women, *Eliminating virginity testing: an interagency statement*, 2018, richiamato dalla relatrice nella seduta del 27 gennaio 2026, cit., p. 251.
[53] Code pénal, art. 225-4-12 (esame) e 225-4-11 (pressioni per indurre all'esame); Code de la santé publique, art. L. 1110-2-1 e L. 1115-3 (certificato), introdotti dalla legge n. 2021-1109, cit.; v. la sintesi di MACSF.
[54] Art. 609-*septies* c.p., testo vigente.
[55] Art. 604-*bis* c.p., testo vigente dal 6 aprile 2018.
[56] Corte cost., sent. n. 87 del 1966, punto 3 del *Considerato in diritto*.

determinare il concreto pericolo di comportamenti discriminatori, non una generica avversione[57]. Va soppressa la «superiorità»; l'«odio religioso» può restare se riferito alle persone in ragione dell'appartenenza e se accompagnato dal concreto pericolo di comportamenti discriminatori. Un merito: la norma vale per tutte le religioni.

Lettera a), n. 2, e lettera b). Ricevuta dall'autorità giudiziaria una «comunicazione» relativa ai reati dell'art. 604-*bis*, il prefetto può chiudere fino a due mesi i luoghi di culto in cui sia stata commessa istigazione alla discriminazione o alla violenza per motivi religiosi. Il nuovo art. 604-*quater* punisce con la reclusione da sei mesi a un anno e sei mesi chi viola il provvedimento. La misura, amministrativa benché inserita nel codice, non indica lo stadio del procedimento, non richiede il coinvolgimento dei responsabili del luogo né un pericolo di reiterazione, non prevede contraddittorio né convalida. Colpisce l'intera comunità per il fatto di un singolo, prima di qualsiasi accertamento (artt. 19 e 27, secondo comma, Cost.; art. 9 CEDU). Il codice di procedura penale offre già lo strumento adeguato: il sequestro preventivo disposto dal giudice (art. 321 c.p.p.). Un'eventuale misura ulteriore dovrebbe essere giudiziaria e motivata sul pericolo concreto. La prevenzione ha bisogno di luoghi di culto aperti e riconoscibili, distinti da quelli clandestini; chiuderli spinge la preghiera verso spazi informali, sottratti a ogni interlocuzione[58].

6. Il divieto di coprire il volto (art. 5)

Il testo vigente dell'art. 5 della legge n. 152 del 1975 vieta i mezzi che rendono difficoltoso il riconoscimento in luogo pubblico «senza giustificato motivo» e, in ogni caso, durante le manifestazioni. La pena è l'arresto da uno a due anni e l'ammenda da 1.000 a 2.000 euro; durante le manifestazioni, l'arresto da due a tre anni e l'ammenda da 2.000 a 6.000 euro[59]. La proposta sopprime il «giustificato motivo», estende il divieto a esercizi commerciali, scuole, università e uffici, eleva l'ammenda a 3.000 euro, introduce una contravvenzione per chi induce o costringe un minore e abroga il terzo comma.

Su questa disposizione la giurisprudenza si è già pronunciata: il velo che copre il volto, indossato per motivi religiosi, non mira a impedire il riconoscimento e integra un giustificato motivo; restano fermi il divieto assoluto durante le manifestazioni e l'obbligo di farsi identificare, rimuovendo il velo quando necessario[60]. La proposta vuole superare questo orientamento, ma va oltre: soppresso il «giustificato motivo», diventerebbe reato anche indossare la mascherina sanitaria per scelta, la sciarpa contro il freddo, la maschera di uno spettacolo. Una contravvenzione punita con l'arresto fino a due anni per condotte del tutto inoffensive contrasta con i principi di offensività e ragionevolezza[61]**.**

La Corte europea non sostiene questa scelta. Nel caso *S.A.S. c. Francia* la Grande Camera ha escluso che un divieto generalizzato fosse proporzionato a fini di pubblica sicurezza, in assenza di una minaccia generale; ha accolto il diverso fine del «vivere insieme», con un ampio margine di apprezzamento, sottolineando che le sanzioni erano tra le più lievi immaginabili[62]. La proposta

[57] Cass. pen., sez. III, n. 36906 del 2015.
[58] Per questo si rinvia anche alla parte prima (par. **5**).
[59] Art. 5, l. 22 maggio 1975, n. 152.
[60] Cons. Stato, sez. VI, 19 giugno 2008, n. 3076; in precedenza G.i.p. Trib. Treviso, decreto di archiviazione 3 marzo 2005, e TAR Friuli Venezia Giulia, 16 ottobre 2006, n. 645.
[61] Sul principio di offensività come limite per il legislatore, Corte cost., sent. n. 263 del 2000.
[62] Corte EDU, Grande Camera, 1° luglio 2014, *S.A.S. c. Francia*, ric. n. 43835/11, §§ 139, 152 e 157; v. anche Corte EDU, 11 luglio 2017, *Belcacemi e Oussar c. Belgio*, ric. n. 37798/13.

invoca proprio la sicurezza e prevede pene detentive; e il «vivere insieme» appartiene a un modello di laicità diverso da quello italiano[63].

La contravvenzione a tutela dei minori è incoerente: la costrizione con violenza o minaccia è già delitto (art. 610 c.p.). Soprattutto, l'abrogazione del terzo comma elimina il trattamento più severo per chi si travisa durante le manifestazioni: la pena massima scende da tre a due anni di arresto e da 6.000 a 3.000 euro di ammenda. A ciò si aggiunge un difetto redazionale: poiché il nuovo comma è inserito dopo il secondo, l'abrogazione del «terzo comma» potrebbe riferirsi proprio a esso. Vanno mantenuti il giustificato motivo e il terzo comma; semmai, potranno prevedersi regole settoriali per specifici luoghi e funzioni.

7. Profili trasversali e proposte emendative

Tre profili sono trasversali: l'eguaglianza, perché gli artt. 1 e 2 fanno dell'assenza di intesa un indice di rischio (parte prima, parr. 3 e 6); la legalità penale, perché più fattispecie dipendono da criteri vaghi o da fonti secondarie; la copertura, assente benché accertamenti e comunicazioni comportino oneri (art. 81 Cost.).

Quanto alla tutela contro matrimoni forzati e test di verginità, l'attenzione si pone sulla trasparenza e sul carattere generale degli artt. 3-5. Ne discendono alcune proposte, che indico in ordine di priorità. All'art. 4, *lett*. a), n. 1, andrebbe soppresso il riferimento alla «superiorità», definendo l'odio religioso e richiedendo il concreto pericolo di comportamenti discriminatori. La chiusura prefettizia prevista dalla *lett*. a), n. 2, e dalla *lett*. b) andrebbe soppressa o trasformata in una misura giudiziaria, motivata e proporzionata. All'art. 5 occorre ripristinare il «giustificato motivo», sopprimere la *lett*. d) e riformulare la *lett*. c) come delitto o come aggravante dell'art. 610 c.p. Gli artt. 1 e 2 andrebbero sostituiti da obblighi di trasparenza validi per tutti gli enti religiosi e non lucrativi, al di sopra di una soglia, coordinati con il RUNTS e con la disciplina antiriciclaggio.

Quanto all'esame congiunto, un eventuale testo unificato dovrebbe tenere distinti tre piani: lo statuto delle confessioni, da affidare a una legge generale sulla libertà religiosa; le condotte penalmente rilevanti, cioè l'art. 3 e l'art. 4 della C. 2562**,** corretti; la prevenzione della radicalizzazione, oggetto della C. 2702. Quest'ultima merita un esame autonomo, alla luce delle misure di prevenzione vigenti e di percorsi di deradicalizzazione estranei al piano teologico.

Conclusioni

Il titolo della proposta parla di fondamentalismo religioso, ma l'articolato disciplina condotte. Usato come chiave di lettura, il «fondamentalismo» addita come sospette intere comunità e confonde la radicalità di una fede con la pericolosità di una persona. La legge penale deve guardare ai fatti e non alle convinzioni. Proprio per questo il titolo andrebbe adeguato al contenuto effettivo del testo.

Sui finanziamenti l'esigenza di trasparenza è fondata, ma va soddisfatta con regole uguali per tutti gli enti religiosi e non lucrativi, che scattino sopra una soglia ragionevole. L'assenza di intesa non può diventare un indice di sospetto, né si può chiedere a chi dona di dimostrare la propria innocuità. Gli artt. 1 e 2, così come sono formulati, vanno perciò sostituiti.

L'intervento contro i matrimoni forzati e contro gli esami e i certificati di verginità richiede fattispecie incriminatrici coordinate con il codice penale e pene proporzionate. Se si intende richiamare il modello francese, occorre farlo con rigore, conoscendone i contenuti e il contesto normativo in cui opera. Così com'è formulata, la proposta rischia, forse inconsapevolmente e per

[63] Corte cost., sent. n. 203 del 1989.

insufficiente attenzione al coordinamento normativo, di indebolire la tutela che dichiara di voler rafforzare.

Quanto all'odio religioso, la legge deve punire chi mette in pericolo le persone, non chi afferma la verità della propria fede. E se un luogo di culto deve essere chiuso, la decisione spetta al giudice, con le garanzie del processo, non a un provvedimento amministrativo.

Infine, il diritto vigente consente già di identificare chi ha il volto coperto e vieta il travisamento durante le manifestazioni. La proposta, invece, punirebbe con l'arresto condotte del tutto innocue e, al tempo stesso, ridurrebbe le pene per chi si travisa nelle manifestazioni: un esito opposto a quello che dichiara di perseguire.

Parte terza. Proposta di legge C. 2702 (Bordonali ed altri)

Disposizioni per la prevenzione dei fenomeni di radicalizzazione e di estremismo violento di matrice jihadista

Introduzione

Delle tre proposte abbinate, la C. 2702 è quella che più si avvicina all'oggetto annunciato. Non riguarda in via principale lo status delle confessioni, come la C. 1385, né introduce nuove fattispecie penali, come la C. 2562: si propone di prevenire la radicalizzazione e l'estremismo violento di matrice jihadista. È un obiettivo che merita attenzione. La prevenzione, se ben costruita, interviene prima del reato con strumenti non necessariamente coercitivi. Proprio per questo, però, è anche terreno delicato: muovendosi prima dei fatti, rischia di giudicare le persone per ciò che pensano o per la comunità cui appartengono.

La proposta riprende in larga parte un progetto già approvato dalla Camera nella XVII legislatura, ma ne trattiene soprattutto la parte conoscitiva: un Comitato parlamentare, le relazioni periodiche, la formazione del personale. Lascia cadere, invece, gli strumenti operativi di prevenzione e di recupero. Costruisce la definizione di radicalizzazione sulla mera «simpatia» per un'ideologia e affida al Comitato un monitoraggio di scuole e ospedali privo di criteri. E vi innesta due disposizioni sui luoghi di culto che provengono dalla C. 1385 e che, come quelle, assumono l'assenza di intesa a indice di pericolosità. Ne risulta una legge sulla prevenzione nella quale la prevenzione in senso proprio occupa uno spazio marginale, mentre le uniche misure incisive rischiano di colpire le comunità religiose anziché le condotte.

1. Oggetto e iter: un precedente dimezzato

La proposta è stata presentata il 17 novembre 2025 e assegnata alla I Commissione, in sede referente, il 30 gennaio 2026, con il parere, tra le altre, delle Commissioni Giustizia, Esteri, Difesa, Bilancio, Cultura e Affari sociali. Relatrice è l'On. Kelany. Nella seduta del 3 marzo 2026, su richiesta del gruppo della Lega, la Commissione ne ha deliberato l'abbinamento alle proposte C. 2562 e C. 1385. La Presidenza aveva ricordato che l'abbinamento d'ufficio non era possibile, perché anche questa proposta interveniva su un perimetro normativo diverso da quello della C. 2562 (parte prima, par. 1). Al 12 ottobre 2026 non risultano testo base, emendamenti o pareri: si esamina dunque il testo originario, di nove articoli[64].

L'articolato non nasce dal nulla. Gli artt. 1-6 riproducono, con alcune varianti, la proposta C. 3558 (Dambruoso e altri), approvata dalla Camera il 18 luglio 2017 e trasmessa al Senato, dove l'esame non si è concluso entro la fine del mandato parlamentare[65]. Coincidono, nella sostanza, l'impianto della definizione di radicalizzazione, la composizione e i compiti del Comitato parlamentare, la formazione specialistica. Il confronto, però, è istruttivo soprattutto per ciò che manca. Il testo elaborato allora dalla Commissione istituiva presso il Ministero dell'interno un Centro nazionale sulla radicalizzazione, chiamato a predisporre un Piano strategico nazionale di prevenzione e di recupero, e centri di coordinamento regionali presso le prefetture, aperti a esponenti del mondo religioso, educativo e sociale. Prevedeva interventi nelle scuole, un piano per

[64] Camera dei deputati, I Commissione, seduta del 3 marzo 2026, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni*, pp. 15-16, cit.

[65] Camera dei deputati, XVII legislatura, presentata il 26 gennaio 2016, approvata il 18 luglio 2017 e trasmessa al Senato il 19 luglio 2017 (A.S. 2883).

la rieducazione e la deradicalizzazione dei detenuti, campagne di comunicazione. Indicava tra le finalità la deradicalizzazione e il recupero sociale, culturale e lavorativo delle persone coinvolte[66].

Di tutto ciò la C. 2702 non conserva nulla. Vi aggiunge, invece, gli artt. 7 e 8, sulla predicazione e sui finanziamenti dei luoghi di culto, che riproducono quasi alla lettera gli artt. 3 e 9 della C. 1385. La relazione illustrativa, del resto, muove dall'espulsione di un imam e dalla considerazione che i centri culturali islamici adibiti alla preghiera «possono svolgere un ruolo importante per il fondamentalismo islamico»[67]. Il legame con il luogo di culto, che avrebbe potuto favorire forme di collaborazione più efficienti ed efficaci sul piano della prevenzione e dei processi di deradicalizzazione, si traduce così in un generico e indeterminato controllo.

2. Finalità e definizione (artt. 1 e 2)

L'art. 1, comma 1, indica come finalità la prevenzione della radicalizzazione e della diffusione dell'estremismo violento di matrice jihadista, «in coerenza con i consolidati indirizzi» internazionali e sovranazionali. Il richiamo è opportuno, ma resta generico. Il testo del 2017 nominava almeno la risoluzione del Parlamento europeo del 25 novembre 2015, che fonda la prevenzione sull'inclusione sociale, sul coinvolgimento degli attori locali e sul reinserimento delle persone radicalizzate, e avverte che la radicalizzazione «non deve essere associata a nessuna ideologia o fede»[68]. Il comma 2 fa salve le misure di repressione e le espulsioni: una clausola di coordinamento utile, che conferma come la proposta non tocchi l'apparato penale e amministrativo vigente.

Più delicato è l'art. 2. Per «radicalizzazione di matrice jihadista» si intende il fenomeno che vede persone «simpatizzare o aderire manifestamente», anche in assenza di stabili rapporti con gruppi terroristici, a ideologie di matrice jihadista ispirate all'uso della violenza e del terrorismo, anche tramite il web e i social network. Rispetto al 2017 la formula si allarga: l'inciso sull'assenza di legami organizzativi e il riferimento alla rete ne estendono ulteriormente il perimetro. Tre rilievi si impongono.

Il primo riguarda l'oggetto. La definizione descrive stati soggettivi, la simpatia e l'adesione a un'ideologia, non condotte. In sé, ciò non è illegittimo: la definizione vale solo «ai fini della presente legge», e la legge non ne fa discendere misure restrittive. Ma le definizioni legislative orientano l'azione amministrativa, la formazione degli operatori e, per questa via, le valutazioni di pericolosità. La giurisprudenza di legittimità ha chiarito che l'indottrinamento e l'adesione ideologica, anche quando esaltano il martirio, non bastano a integrare il reato associativo; possono rilevare, al più, come presupposti di pericolosità valutabili in sede di prevenzione, e sempre sulla base di elementi concreti[69]. In materia di misure di prevenzione, inoltre, la Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte costituzionale esigono presupposti e prescrizioni determinati e prevedibili[70]. Una nozione costruita sulla «simpatia» rischia di reintrodurre, sia pure in forma di indirizzo, quel giudizio sulle convinzioni che il diritto vigente ha faticosamente escluso.

---

[66] A.C. 3558-A, testo della Commissione, artt. 1-3, 8, 10 e 11. Sulla definizione di radicalizzazione allora adottata, N. Colaianni, *Sicurezza e prevenzione*, cit., p. 39.

[67] A.C. 2702, relazione illustrativa, pp. 1-2.

[68] Parlamento europeo, risoluzione del 25 novembre 2015.

[69] Cass. pen., sez. VI, 14 novembre 2016, n. 48001, cit.; Cass. pen., 19 dicembre 2017, n. 14503; Cass. pen., sez. I, 26 ottobre 2018, n. 49128.

[70] Corte EDU, Grande Camera, 23 febbraio 2017, *De Tommaso c. Italia*, ric. n. 43395/09; Corte cost., sentt. n. 24 e n. 25 del 2019.

Il secondo rilievo riguarda l'aggettivo. La legge non definisce la «matrice jihadista». Il termine *jihad* ha, nella tradizione islamica, un significato in larga parte spirituale; la dottrina ne ha segnalato l'uso improprio e ha suggerito formule che evitino di saldare una nozione religiosa a un fenomeno criminale. Sarebbe preferibile ancorare la definizione alle condotte con finalità di terrorismo descritte dall'art. 270-*sexies* c.p., che sono già diritto positivo e valgono per ogni ideologia.

Il terzo rilievo riguarda l'ambito. La stessa relazione illustrativa riferisce che nel 2024 gli arresti per terrorismo ed estremismo hanno riguardato in eguale misura la matrice religiosa e quella politico-nazionalista[71]. Una legge che si occupa di una sola matrice lascia scoperte le altre. E rischia di dare forma normativa alla narrazione, cara alla propaganda jihadista, di uno Stato che guarda all'Islam in quanto tale (parte seconda, par. 2). Più coerente con gli indirizzi europei è una definizione riferita all'estremismo violento di qualunque matrice, che conservi per il fenomeno jihadista una specifica attenzione operativa senza farne la misura dell'intera disciplina.

3. Il Comitato parlamentare e le relazioni alle Camere (artt. 3-5)

Gli artt. 3-5 istituiscono un Comitato parlamentare per il monitoraggio dei fenomeni di radicalizzazione, composto da cinque deputati e cinque senatori, con spese fino a 100.000 euro annui a carico dei bilanci interni delle Camere. Il Comitato svolge attività conoscitiva, anche mediante audizioni e missioni; esamina una relazione trimestrale del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e un rapporto semestrale della Polizia postale; presenta una relazione annuale alle Camere. Il Governo, a sua volta, riferisce ogni anno sulle politiche attuate e sui risultati ottenuti.

L'idea di una sede parlamentare stabile di conoscenza è condivisibile. La relazione annuale del Governo (art. 5, comma 3) è forse la disposizione più utile del testo, perché obbliga a rendere conto non solo delle misure adottate, ma anche dei loro esiti. Per esserlo davvero, dovrebbe fondarsi su criteri e indicatori di valutazione, oggi assenti, e distinguere le attività di prevenzione da quelle di repressione.

Il disegno del Comitato solleva però tre questioni. La prima è di coordinamento. Il controllo parlamentare sulle attività di informazione per la sicurezza spetta già al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, al quale il Governo trasmette anche una relazione semestrale sull'attività dei servizi di informazione per la sicurezza[72]. Il testo non regola i rapporti tra i due organi, né il regime delle informazioni classificate che il nuovo Comitato potrebbe ricevere. La seconda riguarda la natura dell'organo. Il Comitato non è una commissione d'inchiesta e non dispone dei poteri dell'art. 82 Cost.: le audizioni sono volontarie e gli strumenti meramente conoscitivi. Ciò rende poco realistico l'esame dei «singoli episodi» avvenuti negli istituti (art. 4, commi 2 e 3).

La terza questione è la più rilevante. L'art. 4, comma 2, affida al Comitato un monitoraggio «specifico» su scuole, università, ospedali e strutture di accoglienza o trattenimento dei migranti, anche «a seguito di episodi». Sono luoghi presidiati da garanzie costituzionali proprie: la libertà di insegnamento e l'autonomia universitaria (art. 33 Cost.), il diritto alla salute e la riservatezza del rapporto di cura (art. 32 Cost.), la condizione delle persone trattenute. Un monitoraggio parlamentare su episodi che accadono in aule e corsie, senza criteri sulla natura dei fatti e sul trattamento dei dati, rischia di generare un clima di sorveglianza diffusa, che grava in pratica su

[71] A.C. 2702, relazione illustrativa, cit., p. 2, che richiama i dati della Polizia di Stato: ventidue arresti, undici per ciascuna delle due matrici.

[72] Legge 3 agosto 2007, n. 124, artt. 30 e 33.

studenti, pazienti e ospiti di determinate fedi religiose, a cominciare da quella musulmana. Il testo del 2017 prevedeva anche l'audizione di ministri di culto e operatori sociali e un'attenzione specifica a donne e minori; la C. 2702 le omette, privando il Comitato proprio degli interlocutori utili alla prevenzione. Quanto alle relazioni del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e della Polizia postale, occorrerebbe precisare che al Comitato pervengano dati aggregati e anonimi, non informazioni su singole persone, nel rispetto della disciplina sul trattamento dei dati per finalità di prevenzione dei reati e di quella sulle categorie particolari di dati, tra cui le convinzioni religiose[73].

4. La formazione specialistica (art. 6)

L'art. 6 consente alle amministrazioni di prevedere programmi di formazione, anche linguistica, per un'ampia platea: forze di polizia e forze armate, amministrazione penitenziaria, garanti dei detenuti, docenti e dirigenti scolastici, università, servizi sociali e socio-sanitari, polizia locale. Lo scopo è fornire conoscenze utili all'«individuazione dei comportamenti sintomatici o prodromici» della radicalizzazione. Il comma 2 stanzia un milione di euro annui per la sola formazione delle forze di polizia.

La formazione è uno strumento essenziale di prevenzione, e l'attenzione alle lingue straniere è opportuna. La norma, tuttavia, è insieme debole e rischiosa. È debole perché meramente facoltativa («possono prevedere») e finanziata soltanto per le forze di polizia: per scuola, servizi sociali e sanità non vi sono risorse, sicché la formazione finisce per essere essenzialmente investigativa. È rischiosa perché la sua finalità dichiarata non è conoscere il fenomeno, ma individuarne i «sintomi». Senza criteri definiti e validati, la ricerca di sintomi tende a trasformare indici di religiosità (l'abbigliamento, la frequenza della preghiera, la conversione) in indici di pericolo. È l'esito che la giurisprudenza ha cercato di evitare, distinguendo l'adesione a una fede, anche rigorista, dalla pericolosità della persona[74]. Docenti, medici e assistenti sociali rischiano così di diventare, loro malgrado, segnalatori, a scapito della fiducia che regge la relazione educativa e di cura. La formazione dovrebbe vertere anzitutto sulla realtà del pluralismo religioso e sulla distinzione tra pratica religiosa e indicatori di violenza; i suoi criteri dovrebbero essere fissati a livello nazionale, anche con il concorso delle università e degli istituti di ricerca, e periodicamente verificati.

Un rilievo specifico merita l'inclusione del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale e dei garanti territoriali. Il Garante è un'autorità di garanzia, che opera anche come meccanismo nazionale di prevenzione previsto dal Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura[75]. Coinvolgerlo nell'individuazione dei soggetti radicalizzati ne confonderebbe il ruolo con quello dell'amministrazione che è chiamato a controllare. La sua formazione può riguardare semmai la tutela dei diritti delle persone detenute sottoposte a monitoraggio, a cominciare dalla libertà di culto (art. 26 ord. pen.). Infine, l'autorizzazione di spesa decorre dal 2025, esercizio ormai chiuso: la copertura va aggiornata (art. 81 Cost.).

[73] Regolamento (UE) 2016/679, art. 9; d.lgs. 18 maggio 2018, n. 51.
[74] Cass. pen., 15 giugno 2006, n. 30824, cit.; Cass. pen., sez. VI, 14 novembre 2016, n. 48001.
[75] D.l. 23 dicembre 2013, n. 146, art. 7, convertito dalla l. 21 febbraio 2014, n. 10; l. 9 novembre 2012, n. 195, di ratifica del Protocollo opzionale.

5. Predicazione e finanziamenti dei luoghi di culto (artt. 7 e 8)

Gli artt. 7 e 8 sono estranei all'impianto del 2017 e ripropongono disposizioni già esaminate. L'art. 7 impone la predicazione in lingua italiana nei luoghi di culto e nei centri culturali delle confessioni senza intesa, con una sanzione amministrativa da 2.000 a 10.000 euro e la chiusura immediata del luogo disposta dal prefetto. È, quasi alla lettera, l'art. 3 della C. 1385, cui si rinvia (parte prima, par. 4): la lingua del culto appartiene al nucleo della libertà religiosa e, come detto in precedenza, la Corte costituzionale ha giudicato irragionevole l'obbligo di usare l'italiano anche solo per attività non strettamente cultuali[76].

Collocata in una legge sulla radicalizzazione, la norma aggiunge però un elemento ulteriore. Presume che la predicazione in una lingua diversa dall'italiano sia, per ciò stesso, un veicolo di propaganda estremista. Non distingue tra il sermone e l'incitamento, né richiede un pericolo concreto. Colpisce soltanto le confessioni senza intesa, con l'esito paradossale che la stessa predica sarebbe lecita o vietata secondo lo status pattizio della comunità (parte prima, par. 3). La chiusura, infine, è disposta «ricevuta notizia» della violazione, senza contraddittorio e senza un termine di durata: una misura potenzialmente definitiva, sproporzionata rispetto a un illecito amministrativo e irragionevole, perché colpisce tutti i fedeli per la condotta di chi predica. Il diritto vigente offre già strumenti mirati: l'istigazione e l'apologia aggravate quando riguardano delitti di terrorismo, le misure di prevenzione e l'espulsione dello straniero per motivi di sicurezza, che la stessa relazione illustrativa richiama[77]. Promuovere l'uso dell'italiano resta un obiettivo condivisibile, da perseguire con la formazione e con gli incentivi, non con la sanzione.

L'art. 8 impone agli enti delle confessioni senza intesa che intendono realizzare edifici di culto la redazione di bilanci non semplificati, da depositare presso la camera di commercio, e consente loro di ricevere finanziamenti solo da soggetti residenti in Italia. I commi 1 e 2 coincidono con l'art. 1, commi 1 e 2, della C. 2562 e con l'art. 9, commi 1 e 2, della C. 1385; il comma 3 riproduce l'art. 9, comma 3, della C. 1385. Si rinvia perciò alle parti precedenti (parte prima, par. 5; parte seconda, par. 3): il criterio dell'intesa è discriminatorio; il deposito in camera di commercio duplica il Registro unico del Terzo settore; il divieto di fondi esteri contrasta con la libera circolazione dei capitali[78].

Bastano qui due notazioni. La prima: l'art. 8 della proposta dichiara apertamente di voler «prevenire il finanziamento di attività con finalità terroristiche». Rende così esplicita una presunzione che nella C. 1385 resta implicita: che chi costruisce una moschea sia, fino a prova contraria, un possibile finanziatore del terrorismo. Il finanziamento del terrorismo è già punito dall'art. 270-*quinquies*.1 c.p. ed è prevenuto dal congelamento dei fondi e dalla disciplina antiriciclaggio, che si applicano a chiunque (parte seconda, par. 3). La seconda: se l'esame congiunto conducesse a un testo unificato, vi convivrebbero tre versioni della stessa norma, con differenze di dettaglio, dai controlli prefettizi sui donatori al divieto di fondi esteri. È la conferma che la materia va disciplinata una sola volta, e in chiave di diritto comune.

6. La prevenzione che manca: deradicalizzazione e laicità

Resta da considerare ciò che la proposta omette. Rispetto al testo del 2017, la C. 2702 non prevede programmi educativi e di reinserimento sociale, né un piano per gli istituti penitenziari, né un

[76] Corte cost., sent. n. 67 del 2017.

[77] Art. 414, quarto comma, c.p.; d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, art. 4, comma 1, lett. d); d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, comma 1; d.l. 27 luglio 2005, n. 144, art. 3, convertito dalla l. 31 luglio 2005, n. 155.

[78] Corte di giustizia UE, Grande Sezione, 18 giugno 2020, *Commissione c. Ungheria*, causa C-78/18, cit.

coinvolgimento strutturato degli enti territoriali, della scuola, del Terzo settore e delle comunità religiose.

Diverso è il terreno della deradicalizzazione individuale, che la giurisprudenza ha iniziato a presidiare caso per caso. Dopo che il d.l. n. 7 del 2015 ha esteso le misure di prevenzione personali a chi compie atti preparatori diretti a prendere parte a un conflitto in territorio estero a sostegno di organizzazioni con finalità di terrorismo,[79] alcuni tribunali hanno fatto ricorso alle prescrizioni atipiche consentite dall'art. 8, comma 5, del codice antimafia. Le vicende del Tribunale di Bari sono esemplari. In un primo caso il Tribunale ha dichiarato inammissibile la richiesta del pubblico ministero di imporre al proposto un percorso spirituale con un imam, volto a distinguere gli insegnamenti religiosi dalla propaganda: una prescrizione di contenuto religioso, imposta dallo Stato, avrebbe inciso sulla libertà religiosa tutelata dall'art. 19 Cost.[80], nonché, si potrebbe aggiungere, sul principio supremo di laicità[81]. Pochi mesi dopo, lo stesso Tribunale, rilevata anche la difficoltà, sul piano normativo, di individuare interlocutori musulmani riconosciuti e riconoscibili dallo Stato, ha applicato la sorveglianza speciale, prescrivendo un percorso di deradicalizzazione affidato a un mediatore interculturale "laico", sulla base di linee guida elaborate in collaborazione con l'Università[82].

La lezione di questa giurisprudenza è netta. Secondo la Corte costituzionale, la religione e gli obblighi morali che ne derivano «non possono essere imposti come mezzo al fine dello Stato»[83]. Lo Stato laico non può rieducare a una fede «moderata». Può e deve, invece, educare alla Costituzione: al pluralismo, alla distinzione degli ordini, al rifiuto della violenza. In questo senso si è parlato di una deradicalizzazione che trova nella laicità non solo il metodo, ma anche il contenuto, come risocializzazione alla cittadinanza costituzionale.

La stessa esperienza mostra anche i limiti di una soluzione affidata ai giudici. Le prescrizioni atipiche hanno contenuto indeterminato, e le corti hanno censurato anche prescrizioni tipiche vaghe come quella di «vivere onestamente»[84]. Sono limiti reali, ma la giurisprudenza ha saputo governarli: le Sezioni unite e la Corte costituzionale hanno preteso prescrizioni determinate, e i giudici di merito hanno escluso contenuti religiosi, orientando i percorsi verso quelli civici. Una legge sulla deradicalizzazione rischierebbe, al contrario, di aprire un dibattito ben più ampio di quello che ha accompagnato le proposte sulla prevenzione dell'antisemitismo: costringerebbe il legislatore a stabilire in astratto che cosa sia una persona «deradicalizzata», e dunque quali convinzioni siano compatibili con la Repubblica. È preferibile la quotidiana e prudente fatica della giurisprudenza, che opera sul caso concreto, nel contraddittorio e sotto il controllo delle giurisdizioni superiori.

7. Profili finanziari e proposte emendative

L'art. 9 reca la clausola di invarianza finanziaria, con la sola eccezione dell'art. 6. È il segno di un testo che chiede molto in termini di controllo e investe poco in prevenzione. Eppure, la proposta individua proprio nella prevenzione un terreno centrale di intervento. Lo dimostrano la clausola di

[79] D.lgs. n. 159 del 2011, art. 4, comma 1, lett. d), come modificato dal d.l. 18 febbraio 2015, n. 7, convertito dalla legge 17 aprile 2015, n. 43.
[80] Trib. Bari, decreto 25 gennaio 2017, n. 26.
[81] Corte cost., sent. n. 203 del 1989.
[82] Trib. Bari, sez. misure di prevenzione, decreto 3 aprile 2017, n. 71.
[83] Corte cost., sent. n. 334 del 1996.
[84] Corte EDU, *De Tommaso c. Italia*, cit.; Cass. pen., sez. un., 27 aprile 2017, n. 40076; Corte cost., sent. n. 25 del 2019, cit.

salvaguardia degli strumenti vigenti (art. 1, comma 2), la relazione annuale del Governo sui risultati conseguiti (art. 5, comma 3) e la formazione, anche linguistica, degli operatori (art. 6).

Anzitutto, vanno soppressi gli artt. 7 e 8, per le ragioni già esposte. La trasparenza dei finanziamenti va perseguita attraverso la disciplina comune prevista dalla C. 2562. La conoscenza della lingua italiana va invece promossa mediante percorsi formativi volontari e incentivati, rivolti ai ministri di culto di tutte le confessioni religiose.

In secondo luogo, va riscritto l'art. 2. La definizione dovrebbe riferirsi all'estremismo violento di qualunque matrice e alle condotte dell'art. 270-*sexies* c.p., sopprimendo il riferimento alla mera «simpatia». Una formulazione possibile è la seguente: «Ai fini della presente legge, per radicalizzazione violenta si intende il processo attraverso il quale una persona aderisce a ideologie che giustificano il ricorso alla violenza con finalità di terrorismo, ai sensi dell'articolo 270-*sexies* del codice penale, manifestando con atti concreti la disponibilità a commettere, sostenere o istigare tali condotte».

In terzo luogo, va reintrodotta la prevenzione in senso proprio: un piano nazionale con obiettivi e indicatori; un coordinamento territoriale presso le prefetture, aperto a enti locali, scuola, servizi sociali, università e comunità religiose; programmi educativi e di reinserimento sociale, anche negli istituti penitenziari. I percorsi disposti dal giudice della prevenzione, invece, vanno lasciati alla prudente valutazione del caso concreto, nei limiti già tracciati dalla giurisprudenza (par. 6): il legislatore può semmai sostenerli con risorse e collaborazioni.

Infine, vanno corretti gli artt. 4 e 6, nel senso indicato: niente monitoraggio di episodi riferiti a singole persone in scuole, università e ospedali; soli dati aggregati e anonimi; coordinamento con il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica; audizione di ministri di culto e operatori sociali; esclusione dei garanti dalla formazione volta a individuare i soggetti radicalizzati; criteri formativi nazionali e verificabili; copertura aggiornata ed estesa a scuola e servizi sociali.

Conclusioni

La C. 2702 parte da una premessa: il terrorismo si combatte anche prima del reato, con la conoscenza e con la prevenzione. Ma nel testo la conoscenza prevale sulla prevenzione, e la prevenzione si risolve in sorveglianza. La definizione di radicalizzazione, costruita sulla «simpatia» per un'ideologia, rischia di reintrodurre il giudizio sulle convinzioni; il monitoraggio di scuole, università e ospedali e una formazione orientata alla ricerca di «sintomi» rischiano di fare di docenti, medici e assistenti sociali dei segnalatori. Il Comitato e la relazione del Governo possono essere utili, ma solo se coordinati con gli organi esistenti e attenti ai dati personali. La formazione è necessaria, purché insegni a riconoscere la violenza, non la religiosità.

Gli artt. 7 e 8, invece, non appartengono a una legge sulla prevenzione e vanno soppressi: riprendono norme della C. 1385 che colpiscono le comunità senza intesa per il solo fatto di esserlo. Quanto alla deradicalizzazione, la prudenza dei giudici ha già tracciato una via rispettosa della laicità, fondata su contenuti civici e non religiosi. È una via faticosa, ma più sicura di una disciplina legislativa che dovrebbe stabilire in astratto quali convinzioni siano accettabili.

Conclusioni generali

Le tre proposte nascono da preoccupazioni comuni, ma perseguono obiettivi distinti. La C. 1385 vuole rendere conoscibile e governabile la presenza delle confessioni prive di intesa: chi guida la preghiera, dove si prega, con quali risorse, secondo quali statuti. La C. 2562 vuole contrastare le

forme di pressione e di violenza che si richiamano alla religione, dai matrimoni forzati agli esami di verginità, e rendere trasparenti i finanziamenti. La C. 2702 vuole prevenire la radicalizzazione violenta prima che diventi reato. Conoscenza, tutela delle persone, prevenzione: sono obiettivi legittimi, che nessuno dei principi costituzionali richiamati in queste pagine impedisce di perseguire. Alcuni, anzi, corrispondono a precisi doveri della Repubblica.

Il nodo, dunque, non sta nei fini. Sta nel rapporto tra i fini e i mezzi. In tutte e tre le proposte, sia pure con intensità diversa, lo strumento scelto finisce per contraddire l'obiettivo dichiarato. La C. 1385 vuole conoscere i luoghi di culto, ma un regime di autorizzazioni, referendum e chiusure spinge le comunità verso spazi informali, sottratti a ogni visibilità. La C. 2562 vuole liberare le donne da costrizioni imposte in nome della fede, ma lo fa con divieti che rischiano di escludere proprio quelle donne dai luoghi in cui potrebbero emanciparsi. La C. 2702 vuole prevenire la radicalizzazione, ma rinuncia agli strumenti di recupero e chiude, per una predica in una lingua diversa dall'italiano, i luoghi che potrebbero essere alleati della prevenzione. Misure pensate per rafforzare la sicurezza e l'integrazione rischiano così di indebolire l'una e l'altra.

La ragione di questo scarto è comune. Le proposte assumono un'appartenenza come indicatore di rischio: lo status di confessione senza intesa, nella C. 1385, negli artt. 1 e 2 della C. 2562 e negli artt. 7 e 8 della C. 2702; la matrice religiosa, nella definizione di radicalizzazione. È una scorciatoia mediaticamente conveniente, ma giuridicamente fragile e, sul piano pratico, inefficace. Fragile, perché la Costituzione fonda l'eguale libertà dei singoli e delle confessioni sugli artt. 3, 8, 19 e 20, non sulla stipula di un'intesa, e perché il principio di laicità impone allo Stato di giudicare le condotte, non le credenze. Inefficace, perché il rischio non sempre coincide con l'appartenenza: l'indicatore colpisce molti che non vi hanno parte e lascia fuori fenomeni che non dipendono dallo status pattizio né da una sola ideologia.

Ne discende un criterio per l'esame congiunto: ricondurre ogni obiettivo allo strumento che gli è proprio. La conoscenza delle comunità religiose si ottiene con regole dichiarative e uguali per tutti e, soprattutto, con un accesso più agevole al riconoscimento degli enti, che è oggi il vero punto debole del sistema. La trasparenza finanziaria si ottiene con obblighi commisurati al rischio e alla dimensione degli enti, non alla confessione di appartenenza. La tutela delle persone, a cominciare dalle donne e dai minori, si ottiene con fattispecie penali precise e proporzionate, che colpiscano chi costringe, non chi crede. La prevenzione si ottiene con programmi educativi e sociali e con il coinvolgimento delle comunità**,** sottoposti a una verifica periodica dei risultati, anche in sede parlamentare; i percorsi individuali di deradicalizzazione restano affidati alla prudenza del giudice, nei limiti imposti dalla laicità.

In definitiva, le tre proposte mostrano un limite comune: anziché concentrarsi sull'accertamento e sulla repressione di condotte concretamente lesive, introducono vincoli e controlli legati all'appartenenza religiosa, senza dimostrarne l'effettiva utilità né valutarne il coordinamento con la normativa vigente e gli orientamenti giurisprudenziali. Un eventuale testo unificato dovrebbe correggere questa impostazione: migliorare le disposizioni relative alle condotte effettivamente offensive, affidare la prevenzione a strumenti educativi, sociali e di coordinamento e riservare la disciplina dello statuto delle confessioni religiose alla sede che le è propria.