UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE
"CESARE BECCARIA"

Cristiana Cianitto
Professore associato, Ph.D., in diritto e religione
Dipartimento di Scienze Giuridiche "Cesare Beccaria"
Università degli Studi di Milano

Memoria depositata in occasione dell'audizione informale presso la I Commissione Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni, sulle proposte di legge C. 1385 Iezzi, C. 2562 Kelany e C. 2702 Bordonali, recanti "Disposizioni in materia di contrasto del fondamentalismo religioso" – Roma, 19 ottobre 2026

Progetti di legge n. 1385 Iezzi, n. 2562 Kelany, n. 2702 Bordonali

Grazie on. Presidente Nazario Pagano e grazie agli onorevoli presenti e collegati per l'opportunità concessami.

Premesso che le relazioni introduttive ai progetti di legge esplicitano la necessità di rispondere ad un'esigenza di sicurezza che sicuramente esiste nel paese, emerge chiaro il tentativo di approntare una legislazione che riesca a minare il terreno di cultura della radicalizzazione.

Gli esiti, però, sono a mio modesto avviso per lo più simbolici e di poca utilità applicativa.

In questo senso e in relazione alle materie già esplorate, faccio mie tutte le osservazioni sui progetti di legge in argomento già espressi dai colleghi Alessandro Negri, Pierluigi Consorti e Marco Ventura nella precedente audizione del 23 luglio u.s.

In questa sede, vorrei offrire un contributo di riflessione su due particolari aspetti, innanzitutto sui rapporti tra libertà di espressione e libertà di religione per come emergono dai testi in analisi e, in seconda battuta, più in generale sulle scelte normative operate alla luce del contesto costituzionale di riferimento.

Sui rapporti tra libertà di religione e di libertà di espressione, doveroso è premettere che siamo di fronte a due diritti fondamentali dell'individuo per la cui tutela si impone al legislatore la necessità della ricerca di un adeguato contemperamento di interessi.

1. Sulle fattispecie di *hate speech* e *religious hate speech*

Nei testi in discussione, la prima disposizione rilevante è quella dell'art. 2, comma 6 progetto n. 1385 Iezzi in cui l'istigazione all'odio e alla violenza commessa da un ministro di culto è punita con 5 anni di reclusione, oltre alla chiusura del luogo di culto.

La norma cerca di perseguire sicuramente una forma di *hate speech* specifica, quella commessa appunto dal ministro di culto, ma presenta alcune criticità: innanzitutto manca di coordinamento con gli artt. 604 bis e ter[1] del codice penale vigente ove l'istigazione all'odio e alla violenza, nonché agli atti di discriminazione è già punita. Pertanto, una corretta tecnica legislativa avrebbe dovuto prevedere un meccanismo di aggravamento della pena per il ministro di culto che, abusando del proprio ruolo istituzionale o nell'esercizio delle proprie funzioni, tenesse la condotta prevista. Questa eventualità, però, non viene presa in considerazione dalla disposizione.

Inoltre, la sanzione accessoria della chiusura del luogo di culto risulta sproporzionata e dal sapore vindicatorio per almeno due ordini di motivi. In primo luogo, perché n**on tiene in considerazione l'atteggiamento della comunità che utilizza il luogo di culto** che ben potrebbe essere in disaccordo con le espressioni utilizzate dal ministro, ma a cui viene comunque applicata una sanzione decisamente afflittiva di fatto a titolo di responsabilità oggettiva; in secondo luogo, perché n**on presenta alcun elemento di gradualità sanzionatoria**. L'esercizio fattivo della libertà religiosa ha bisogno di un luogo di culto **la cui chiusura senza adeguata istruttoria e senza un adeguato sistema di sanzioni a gravità crescente è in contrasto con i contenuti del diritto di libertà religiosa, oltre a violare in radice il principio di personalità della pena e della sua finalità rieducativa.**

Negli stessi errori incorre anche l'art. 4 del progetto n. 2562 Kelany ove, sul medesimo tema, si tenta di operare un raccordo con la legislazione vigente, ma inserendo una

[1] Art. 604 bis cp.: Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito: a) con la reclusione fino ad un anno e sei mesi o con la multa fino a 6.000 euro chi propaganda idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, ovvero istiga a commettere o commette atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi;
b) con la reclusione da sei mesi a quattro anni chi, in qualsiasi modo, istiga a commettere o commette violenza o atti di provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi.
È vietata ogni organizzazione, associazione, movimento o gruppo avente tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. Chi partecipa a tali organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi, o presta assistenza alla loro attività, è punito, per il solo fatto della partecipazione o dell'assistenza, con la reclusione da sei mesi a quattro anni. Coloro che promuovono o dirigono tali organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da uno a sei anni.
Si applica la pena della reclusione da due a sei anni se la propaganda ovvero l'istigazione e l'incitamento, commessi in modo che derivi concreto pericolo di diffusione, si fondano in tutto o in parte sulla negazione, sulla minimizzazione in modo grave o sull'apologia della Shoah o dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra, come definiti dagli articoli 6, 7 e 8 dello statuto della Corte penale internazionale

specificazione superflua. Infatti, il primo comma dell'art. 604 bis c.p., per costante giurisprudenza della Cassazione, si applica anche alla propaganda in materia religiosa; da qui l'inopportunità della specificazione. Quanto alle sanzioni accessorie della chiusura del luogo di culto, si ripropone la stessa sproporzione già evidenziata.
Più in generale, le formulazioni non tengono conto dei limiti che le norme in materia di *hate speech* hanno già mostrato in molti contesti europei ove sono state introdotte: queste norme rientrano tra la cosiddetta legislazione "simbolica", che serve a dare un segnale di protezione che nella pratica non riesce a trovare applicazione perché il limite che separa l'*hate speech* dalla censura preventiva e dal reato di opinione è tecnicamente davvero sottile. L'unico verso discrimine è sull'elemento soggettivo del reato, con tutte le problematiche probatorie che questo elemento porta con sé[2].

2. Manifestazioni del pensiero, identità e appartenenza

Inoltre, in più punti del progetto Iezzi si fa riferimento alla necessità di allegazione alla domanda di iscrizione del ministro di culto nell'albo dedicato, nonché al registro per i luoghi di culto, di una relazione sui principi religiosi a cui ci si ispira. La giurisprudenza della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione hanno più volte sottolineato come non ci sia un'astratta incompatibilità tra alcun credo e i principi costituzionali e che non spetta allo Stato stabilire cosa sia religione ammissibile e cosa no. Lo Stato, però, può discriminare rispetto alle pratiche e ai riti non già in virtù di esigenze di ordine pubblico, ma del solo limite del buon costume.
Quanto alla non contrarietà con i principi dell'ordinamento italiano, l'art. 8 comma 2 la riferisce agli statuti degli enti esponenziali di una determinata religione e non ai contenuti di fede. Va peraltro notato che il filtro su tale contrarietà spetta già al notaio rogante lo statuto associativo, quale pubblico ufficiale a ciò preposto. In questo senso non è chiaro il senso dell'art. 13, lett d, progetto Iezzi ove si richiede un'esplicita adesione a principi che, se non rispettati statutariamente, già determinerebbero il mancato avvallo notarile.
Sempre su questo tema si fa notare un'ulteriore aporia sistematica del progetto Iezzi (si vedano: art. 13, lett e - art. 2, n. 2 lett b – art. 4 – art. 5, n. 3, lett. a n. 2 – art. 9 n. 1 lett d): si fa riferimento all'insegnamento quale fosse un'attività ulteriore e diversa non coessenziale all'esercizio della libertà religiosa, quale invece è riconosciuta sia dall'art. 19 della Costituzione, nonché dall'art. 9 CEDU e da tutta la giurisprudenza nazionale e sovranazionale.

[2] Su questi temi si rinvia a C. Cianitto, *Quando la parola ferisce. Blasfemia e incitamento all'odio religioso nella società contemporanea*, Torino, Giappichelli, 2016.

Anche il tema dell'utilizzo della lingua italiana nella predicazione (art. 3 progetto Iezzi) andrebbe letto all'interno di una prospettiva di libertà religiosa e non quale indizio di un pericolo per la sicurezza. Molte religioni utilizzano una lingua "sacra" necessaria al culto, ma rispetto alla predicazione anche le comunità musulmane italiane – che sono evidentemente il target di questi progetti di legge - già si sono dimostrate disponibili in passato a tenere il sermone del venerdì in lingua italiana accogliendo le istanze del Ministero dell'Interno in un'ottica di collaborazione al contrasto alla radicalizzazione. O ancora, il tema dei matrimoni forzati di cui all'art. 3 progetto 2562 Kelany – che non necessita in realtà di una normativa nuova perché già c'è - o il tema del velo islamico e più in generale dell'abbigliamento religiosamente conforme che costituisce pratica religiosa anche secondo la giurisprudenza della Corte EDU. L'art. 5 del progetto 2562 Kelany prende in considerazione il velo islamico integrale tra le forme di copertura del volto che rendono difficoltoso il riconoscimento della persona (Pur essendo precedente questa disposizione di si riaggancia di fatto anche alla circolare del ministro Valditara di queste ultime settimane). Se l'intento di fondo può sicuramente essere apprezzabile e tendere a favorire il *vivre ensable* - tanto più che il velo integrale non è una pratica universalmente condivisa neppure in ambito islamico (molti paesi definiti "islamici" la vietano) – la formulazione normativa in termini esclusivamente securitari omette di considerare nella giusta prospettiva **la libertà di scelta delle donne maggiorenni senza incriminazioni preconcette in un fenomeno indubbiamente minoritario.**

3. Oltre il solo strumento normativo

Per concludere, a mio avviso questi tre progetti, benché apparentemente collegati, si muovono in tre ambiti molto diversi come testimonia la non perfetta coincidenza dei temi trattati nell'articolato. **Su una cosa, però, convergono: sul considerare la religione come un problema, non come una risorsa**. Ne sono esempio i vincoli che si impongono agli enti di culto quanto a presentazione di bilanci, norme persino più stringenti che per altre attività di natura commerciale, oppure la creazione del comitato parlamentare per il monitoraggio dei fenomeni di radicalizzazione. In Italia esistono apparati più che specializzati sul tema (la Digos, le sezioni specializzate dei servizi e delle forze dell'ordine) che svolgono già un lavoro egregio.

Al contrario, il pluralismo costituzionale si fonda su una visione positiva della diversità, una diversità che, lungi da giustificare isole culturali, deve tendere alla realizzazione di una coscienza etica collettiva che sappia valorizzare il riconoscimento delle diversità nel perimetro dello spazio pubblico democratico. Questo obiettivo si persegue dando fiducia ai corpi sociali intermedi (art. 2 Costituzione) tra cui vi sono

sicuramene i gruppi religiosi, tenendo presente che solo il riconoscimento dei diritti forgia cittadini responsabili con doveri di cui l'ordinamento deve chiedere il rispetto; al contrario imporre dazi crea sul lungo periodo solo sudditi scontenti che non si sentono parte di una società che percepiscono come estranea.

È attraverso l'educazione, programmi di inserimento e sostegno sociale che si formano i cittadini; è attraverso un processo di riconoscimento degli enti di culto certo e rispettoso delle norme costituzionali - che la legge vigente sui culti ammessi ha invece reso pressoché una corsa a ostacoli – che si crea un rapporto di fiducia e leale collaborazione tra Stato e corpi intermedi, anche per il mantenimento della sicurezza nazionale.

Un ultimo suggerimento. L'ordinamento italiano contiene già molte norme utilizzabili per perseguire efficacemente fenomeni di radicalizzazione di matrice religiosa. Cito solo il grande strumento delle misure di prevenzione che ben si prestano ad interventi mirati anche in assenza di un procedimento penale avviato. Piuttosto di nuove leggi, forse, sarebbe più utile la creazione di linee guida operative che mettano a sistema le norme esistenti così da agevolare il coordinamento delle forze in campo.

Ma se di nuove leggi dovesse trattarsi, queste dovrebbero introdurre fattispecie nuove, dirette a reprimere fenomeni concreti e strutturate secondo i principi di un ordinamento democratico, piuttosto che perseguire singole appartenenze o status di confessioni considerati *in re ipsa* sintomi di pericolosità sociale, in spregio alla tradizione democratica della Repubblica.