Giovanni Piccirilli
Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico
Dipartimento di Diritto e istituzioni
LUISS Guido Carli, Roma

Spunti resi nel corso dell'audizione informale del 19 ottobre 2026, nell'ambito dell'esame delle proposte di legge A.C. 1385 Iezzi, A.C. 2562 Kelany e A.C. 2702 Bordonali, recanti «Disposizioni in materia di contrasto del fondamentalismo religioso».

SOMMARIO: 1. Le due direttrici tematiche contenute nelle proposte all'esame della Commissione. – 2. L'occasione, finalmente, di intervenire sulla disciplina del fenomeno religioso. – 3. Spunti sui contenuti dei tre atti di iniziativa legislativa. – 4. Conclusioni.

1.

Le tre proposte di legge vertono su due temi contigui e soltanto parzialmente sovrapponibili.

Gli atti aventi come primi firmatari la deputata Kelany e la deputata Bordonali recano, rispettivamente, disposizioni in materia di «contrasto del fondamentalismo religioso» e «prevenzione dei fenomeni di radicalizzazione e di estremismo violento di matrice *jihadista*»; l'iniziativa del deputato Iezzi ha un taglio più ampio, ed è rivolta alle confessioni prive di intesa con lo Stato (benché emerga chiaramente, sin dall'*incipit* della relazione illustrativa, che sia concepita anzitutto, se non esclusivamente, ai fini di una regolazione unidirezionale della comunità musulmana presente in Italia[1]).

Alla luce delle intenzioni espresse nei titoli dei tre atti, emerge subito come il passaggio che questa commissione è chiamata a fare, in vista dell'adozione di un testo base, o della redazione di un testo unificato, o di ulteriori ipotesi procedurali per la prosecuzione dell'*iter* di discussione, è quello di una scelta tra queste due direttrici tematiche.

Entrambe sono di estrema importanza, sia la prevenzione e la repressione della radicalizzazione violenta, sia – finalmente – l'adozione di una disciplina generale del fenomeno religioso, con particolare riferimento alla libertà di culto. Il contributo che si intende offrire al lavoro della Commissione concerne essenzialmente la perplessità circa l'effettiva possibilità di conciliare queste due direttrici in un unico provvedimento.

Un intervento normativo relativo alla prevenzione e alla repressione della radicalizzazione violenta, che sia o meno in un contesto religioso, si pone infatti nell'ambito della sicurezza pubblica, e dunque con una finalità essenzialmente di individuazione delle condotte illecite e delle relative sanzioni (finalità che, alla luce dei principi costituzionali, deve essere orientata alla costruzione di fattispecie tassative e determinate). La disciplina del fenomeno religioso, invece, deve ispirarsi agli articoli 8, 19 e 20 della Costituzione, che

[1] «L'articolo 8, comma 3, della Costituzione italiana prevede che per le confessioni diverse da quella cattolica i rapporti con lo Stato siano «regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze» […], mentre non esiste ancora un'intesa fra lo Stato italiano e la confessione religiosa islamica, mancando un centro istituzionalizzato di riferimento di quest'ultima».

hanno come elemento essenziale l'affermazione della libertà religiosa, individuale e collettiva, relativa anche alla pratica concreta del culto, indipendentemente dall'esistenza o meno di un rapporto bilaterale con lo Stato.

Questa è un'impostazione che la Corte costituzionale ha assunto sin dai primi anni di attività, con la sentenza n. 59 del 1958, e più di recente ribadito, ad esempio, con la sentenza n. 254 del 2019.

Una disciplina della libertà religiosa deve perciò essere ispirata alla garanzia dell'autonomia del singolo e delle comunità confessionali nell'esercizio del culto, e tale libertà è tanto più garantita quanto più sono ridotte al minimo le interferenze da parte del potere pubblico. Inoltre – ed è bene ribadirlo, come hanno fatto già in precedenti audizioni i proff. Consorti e Ventura – il tutto non può che avvenire nella consapevolezza che l'art. 8 Cost. afferma l'*uguale libertà delle confessioni religiose*, non ammettendo differenziazioni nella tutela fondamentale dell'esercizio di tale libertà tra le confessioni con o senza intesa, ferme restando le condizioni specifiche eventualmente stabilite in caso di adozione di uno strumento pattizio.

Un esempio di quanto sia difficilmente praticabile combinare, in un unico testo, la tutela della libertà religiosa e la prevenzione e repressione della radicalizzazione violenta emerge dall'art. 1, comma 2, della proposta Bordonali. In quella sede si chiarisce che le finalità dell'intervento sono la prevenzione dei fenomeni di radicalizzazione e di diffusione dell'estremismo jihadista. Nel farlo, tuttavia, ci si premura di assicurare un coordinamento con le ulteriori azioni di contrasto e repressione di ogni forma di criminalità violenta, nonché con le procedure di espulsione previste dalla normativa vigente[2]. Ma, proprio perché l'approccio è di tipo securitario, non vengono effettuati richiami al principio di proporzionalità o rimandi alla salvaguardia dell'esercizio della libertà religiosa lontano da estremismi e radicalizzazioni.

In altre parole, la sovrapposizione tra i due piani (securitario e di garanzia della libertà di culto) rischia di cristallizzare una forma di pregiudizio per cui è la pratica religiosa o il contesto religioso (o magari una specifica confessione, in quanto tale) a essere fonte di pericolosità sociale.

2.

In ogni caso, l'occasione offerta da queste proposte di legge è estremamente preziosa, in quanto consente finalmente di riportare all'attenzione del Parlamento il tema della disciplina del fenomeno religioso.

È noto a tutti che l'Italia è tuttora priva di una legge generale sulla libertà religiosa, per cui alle confessioni prive di intesa continua ad applicarsi, residualmente, la disciplina (prossima a compiere cent'anni e derivante dal periodo statutario e fascista) sui culti ammessi. Una disciplina, è bene ricordarlo, nata in un ordinamento in cui all'articolo 1 dello Statuto albertino si affermava che «La Religione Cattolica, Apostolica e Romana è la sola

[2] «Le finalità perseguite dalla presente legge non pregiudicano od ostacolano le misure e le azioni di contrasto e repressione di ogni forma di criminalità violenta né l'adozione o l'esecuzione di provvedimenti di espulsione o di allontanamento dal territorio nazionale nei casi previsti dalla normativa vigente».

Religione dello Stato. Gli altri culti ora esistenti sono tollerati conformemente alle leggi». E nel quale il consolidarsi del regime fascista aveva condotto alla progressiva limitazione del pluralismo sociale, non solo da un punto di vista politico, ma anche religioso.

Per una stagione – lunga, ma ormai sempre più lontana – Parlamento e Governo si erano fatti promotori di un intervento legislativo generale sulla libertà religiosa, anche come completamento del processo di rinnovamento della politica in materia ecclesiastica inaugurato con la revisione del Concordato e proseguito con la stipula della prima "ondata" di intese, nonché a valle dell'ampia riorganizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri derivante dalla legge n. 400 del 1988.

L'impianto di queste proposte derivava addirittura dai Governi De Mita e Andreotti e, con alcune riformulazioni, erano state presentate dal Governo Prodi nella XIII legislatura[3], e dal Governo Berlusconi nella successiva[4], marcando la trasversalità dell'intervento tra gli schieramenti politici.

Proprio la Commissione Affari costituzionali della Camera nella XV legislatura aveva condotto a quello che è probabilmente il punto più avanzato di riflessione parlamentare sul tema, con la proposta di testo unificato del relatore, deputato Zaccaria, nella seduta del 4 luglio 2007[5].

Nelle legislature successive il tema di una legge generale sulla libertà religiosa non si è più affacciato con convinzione sulla scena parlamentare e l'attenzione si è spostata piuttosto verso discipline settoriali e parcellizzate[6].

Un elemento di novità è stato costituito dall'approvazione, da parte del Parlamento europeo, nel 2015, della risoluzione sulla prevenzione della radicalizzazione e del reclutamento di cittadini europei da parte di organizzazioni terroristiche[7]. A partire da quella risoluzione si è sviluppato un nuovo filone di proposte di legge inaugurato nella XVII legislatura dal testo del deputato Dambruoso[8], nel quale ci si è concentrati sulla prevenzione della radicalizzazione e dell'estremismo jihadista, a cui si ascrivono almeno due delle proposte che oggi discutiamo.

Sia nella XVII che nella XVIII legislatura, quel testo e i suoi seguiti non sono giunti ad approvazione, aprendo un filone di proposte di legge che ha fatto registrare un sostanziale deragliamento securitario delle iniziative parlamentari relative al fenomeno religioso[9].

Il tutto in una fase storica in cui aumentano il numero e la varietà di confessioni religiose diverse dalla cattolica che stipulano intese e le intese già sottoscritte vengono aggiornate[10].

---

[3] A.C. 3947, XIII leg.

[4] A.C. 2531, XIV leg.

[5] Tra l'altro, uno dei punti politicamente problematici che impedirono la prosecuzione dell'iter di quella proposta fu l'inserimento nell'articolo 1 del testo del principio di laicità dello Stato come fondamento dell'intervento normativo, spunto che ritroviamo anche all'art. 13 della proposta del deputato Iezzi.

[6] Volendo, sul punto v. G. PICCIRILLI, *La libertà religiosa negli atti di iniziativa legislativa delle ultime legislature*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1/2026, pp. 27-45.

[7] Risoluzione 2015/2063(INI), adottata dal Parlamento europeo il 25 novembre 2015.

[8] A.C. 2558, XVII leg.

[9] V., in particolare, l'iniziativa del deputato Bignami A.C. 744, XVIII leg.

[10] L'elenco è disponibile al sito: https://presidenza.governo.it/usri/confessioni/intese_indice.html

Con il risultato di una progressiva marginalizzazione delle comunità prive di intesa, per le quali resta applicabile, in via residuale, la disciplina prerepubblicana.

3.

Venendo alle specifiche soluzioni proposte dagli atti di iniziativa legislativa posti all'attenzione della Commissione, proporrei qualche riflessione sulla loro compatibilità con la giurisprudenza costituzionale, il coordinamento con la disciplina vigente e l'effettiva congruità di alcuni dei loro contenuti, al fine di conseguire i risultati prefissati.

La Corte costituzionale, negli ultimi anni, ha affrontato diverse volte temi analoghi o identici nel giudizio in via principale, su leggi regionali che sono intervenute, ad esempio, sulla disciplina degli edifici di culto, sull'uso della lingua italiana al loro interno e su altri profili. Queste pronunce contengono quindi affermazioni rese in relazione al riparto di competenze tra Stato e Regioni, ma, per i profili che qui interessano, mi pare che abbiano valenza generale.

Ad esempio, suggerirei un ripensamento circa le prescrizioni sulla necessità, per le confessioni prive di intesa, di utilizzo dell'italiano per la predicazione nei luoghi di culto (che ritorna in maniera analoga nei testi Iezzi e Bordonali). A questo proposito, mi paiono rinvenirsi impedimenti di varia natura, anzitutto relativi al principio costituzionale della tutela delle minoranze linguistiche, da intendersi come garanzia del pluralismo sociale e degli usi linguistici che da esso discendono. La lingua è infatti un elemento di identità individuale e collettiva, come esplicitato dalla sentenza n. 67 del 2017, in relazione a una legge regionale lombarda in materia di edifici di culto, con affermazioni che appaiono perfettamente replicabili in relazione alle proposte di legge in discussione.

Vi sono poi argomenti di libertà religiosa in senso stretto, come la necessità liturgica di ricorso a specifiche formulazioni linguistiche già ricordate in una precedente audizione dal prof. Consorti.

Infine, le ricadute applicative della disposizione, per come è scritta, potrebbero rivelarsi assai meno prevedibili di quanto atteso: per fare un solo esempio, riterrei che la disposizione sia applicabile anche alle comunità lefebvriane, ormai scismatiche dalla chiesa cattolica (e dunque da inquadrarsi tra le confessioni prive di intesa) e che utilizzano il rito tridentino in latino come elemento fondamentale della propria identità confessionale.

Rispetto alle proposte discusse nelle legislature precedenti circa la prevenzione della radicalizzazione e dell'estremismo jihadista, mi pare che il testo della deputata Bordonali ne riprenda alcuni tratti essenziali, fornendo altresì una definizione (certamente non semplice) di «radicalizzazione di matrice jihadista». Da questo punto di vista, mi sembrerebbe preferibile evitare il riferimento a una specifica forma di radicalizzazione derivante dalla estremizzazione e degenerazione di una specifica confessione, almeno per due ordini di motivi: non soltanto per escludere che l'intervento normativo finisca per essere pregiudizialmente rivolto a una sola comunità religiosa, ma anche perché il riferimento diretto alla «matrice jihadista» precluderebbe l'applicabilità della fattispecie a forme di radicalizzazione derivanti da matrici confessionali diverse da quella musulmana.

Sempre la proposta Bordonali riprende l'idea della individuazione di un soggetto deputato al monitoraggio del fenomeno della radicalizzazione violenta. Rispetto al testo Dambruoso, che ipotizzava una struttura inserita all'interno del Ministero dell'interno, si propone (all'art. 3) la creazione di un Comitato parlamentare di natura bicamerale. Da questo punto di vista, l'iniziativa rischia forse di non essere pienamente efficace, almeno non quanto quella che potrebbe avere una struttura incardinata presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, come si immaginava nella proposta precedente.

È certamente importante il coinvolgimento parlamentare, ma alla luce dei compiti di monitoraggio individuati nel testo (si parla di «scuole di ogni ordine e grado, [università], ospedali e ambulatori pubblici, luoghi di accoglienza o di detenzione amministrativa dei migranti») temo che l'attribuzione diretta alle Camere non consenta quella capillarità e quella prontezza di intervento che la serietà del fenomeno richiederebbe.

Problematiche mi paiono le disposizioni sulla istituzione dell'albo nazionale dei ministri di culto, di cui agli artt. 1 e seguenti del testo Iezzi. A oggi una forma di registrazione già esiste, quella di cui all'art. 3 della legge del 1929. Le disposizioni proposte appaiono ancor più restrittive di quanto non fosse previsto in origine da quella disciplina[11], comportando una seria intromissione nell'autonomia organizzativa della confessione religiosa, e credo pongano seri dubbi di compatibilità con i principi costituzionali, a partire dalla già richiamata sentenza n. 59 del 1958.

Infine, la disposizione relativa al divieto di occultamento del volto (art. 5 della proposta Kelany), è formulata in maniera generale, e dunque senza uno specifico riferimento al culto o all'esercizio delle pratiche religiose. È forse opportuno ricordare che di recente il Governo, in sede di decretazione d'urgenza, ha introdotto una fattispecie solo apparentemente analoga (di divieto di *burqa* e *niqab*)[12], ma seguendo una *ratio* assai specifica, in quanto non discendente da ragioni di sicurezza o ordine pubblico, quanto piuttosto connessa alla riconoscibilità individuale in funzione della creazione di relazioni interpersonali a fini di integrazione all'interno della comunità scolastica[13]. Non è questa la sede per valutare la scelta da poco compiuta dal decreto-legge 170 del 2026, tuttora in corso di conversione al Senato, ma è certamente utile richiamare, in questa sede, la prospettiva di una coesistenza tra due regimi analoghi e non coordinati.

4.

In conclusione, tornando ad esprimere condivisione per la necessità di intervenire sui temi oggetto delle proposte all'attenzione della Commissione, mi preme ribadire la difficile

[11] Si prevedono (art. 2, comma 1) requisiti minimi di conoscenza dell'italiano, nonché relative a periodi minimi di residenza o domicilio in Italia.

[12] Art. 12, comma 4, decreto-legge n. 170 del 2026: «Salvo che ricorrano specifiche e certificate ragioni sanitarie o altre ragioni inerenti alle attività didattiche o formative, è fatto divieto di partecipare alle attività curriculari e extracurriculari delle istituzioni scolastiche con il volto coperto o con qualsiasi altra modalità atta a non consentire il riconoscimento del volto».

[13] A.S. 2053, p. 26: «Le istituzioni scolastiche sono il primo luogo di formazione della personalità individuale e di relazione della persona [e va dunque salvaguardata] l'esigenza di assicurare la riconoscibilità delle persone presenti negli spazi scolastici e la possibilità di instaurare relazioni interpersonali in condizioni di reciproca identificabilità».

conciliabilità tra l'approccio securitario, teso alla combinazione di scelte di politica criminale in tema di prevenzione e repressione della radicalizzazione violenta, e la regolazione del fenomeno religioso in generale. I due interventi hanno finalità complementari, ma in qualche maniera opposte e dunque difficilmente conciliabili in una medesima sede.

Volendo, questa stessa Commissione mi pare che di recente abbia affrontato, su altre proposte di legge, il delicato tema del disabbinamento tra atti di iniziativa legislativa che, in un primo momento, erano stati destinati a una trattazione congiunta[14].

Ecco, questo potrebbe essere un ulteriore modo per distinguere le sedi di intervento tra i due ambiti normativi affrontati dalle proposte di legge in discussione.

Riterrei tuttavia che tra i due ambiti sussiste un rapporto di condizionalità, in quanto la garanzia della libertà religiosa costituisce il presupposto per contrastare la radicalizzazione violenta. Anzi, la garanzia della libertà religiosa rappresenta una via di integrazione opposta rispetto alla marginalizzazione da cui può svilupparsi il terreno di coltura per la radicalizzazione. E l'intervento sulla libertà religiosa non può essere confinato alle sole confessioni prive di intesa, in nome dell'uguale libertà sancita dall'art. 8 Cost.

[14] V. lo *speech* del Presidente Pagano nella seduta del 23 settembre 2026, in relazione all'A.C. 2124 in materia di acquisto e di revoca della cittadinanza.