

Roma, 23 luglio 2026

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".

1. Premessa

Le tre proposte di legge in esame affrontano un tema di indiscutibile rilievo sociale e istituzionale, in quanto i fondamentalismi religiosi e i collegati processi di radicalizzazione mettono effettivamente in pericolo la sicurezza pubblica e i diritti fondamentali della persona.

Le osservazioni che presento non toccheranno il contesto geopolitico o valutazioni di opportunità politica e si limiteranno a segnalare alcuni profili tecnico-giuridici che a mio avviso possono offrire un contributo al contrasto della violenza di matrice religiosa.

Le tre proposte presentano una chiara complementarità e possono essere lette come parti di un medesimo disegno legislativo volto al contrasto della radicalizzazione violenta di matrice religiosa: pertanto esprimerò delle valutazioni complessive, sapendo che l'efficacia della risposta legislativa dipenderà dalla capacità di individuare strumenti che colpiscano direttamente quel fenomeno, senza estendere la medesima disciplina a situazioni solo apparentemente connesse. Le misure proposte dal legislatore saranno tanto più efficaci quanto più si concentreranno sulle condotte, sulle organizzazioni e sui processi di radicalizzazione, evitando di utilizzare criteri indiretti che potrebbero coinvolgere in senso generale la disciplina generale del fenomeno religioso.

2. Coerenza tra finalità perseguite e strumenti normativi

Sotto questo profilo, le tre proposte sembrano perseguire due obiettivi solo parzialmente coincidenti. Da un lato, esse introducono misure direttamente rivolte alla prevenzione della radicalizzazione violenta, quali il monitoraggio dei fenomeni di estremismo, la formazione specialistica, la tracciabilità dei finanziamenti, il rafforzamento di alcuni strumenti di prevenzione e repressione. Da un altro lato invece intervengono anche sulla disciplina delle confessioni religiose, dei ministri e dei luoghi di culto e dell'organizzazione delle comunità religiose.

Si tratta di due prospettive compatibili, che rispondono però a finalità differenti che richiedono strumenti giuridici diversi. Il primo ambito tocca propriamente la legislazione di prevenzione e sicurezza, il secondo la disciplina generale dell'esercizio della libertà religiosa e dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose.

A mio avviso, questa duplice prospettiva meriterebbe di restare distinta. Una disciplina direttamente finalizzata alla prevenzione della radicalizzazione risulta tanto più efficace quanto più evita di intervenire, se non quando strettamente necessario, sull'assetto generale del diritto della libertà religiosa.

Le osservazioni che seguono muovono da questo criterio interpretativo e verificano, con riferimento alle singole disposizioni, se gli strumenti prescelti risultino coerenti con la finalità perseguita.

3. Il criterio soggettivo delle nuove disposizioni

Le tre proposte fanno frequente riferimento alle confessioni religiose che non hanno stipulato un'intesa con lo Stato ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione. La scelta di questa categoria è facilmente comprensibile, in quanto riflette l'esigenza di affrontare il problema della radicalizzazione jihadista nel nostro contesto nazionale, nel quale le principali organizzazioni rappresentative dell'Islam italiano, diversamente da altre confessioni religiose, non dispongono di un'intesa.

Dal punto di vista della tecnica legislativa è tuttavia opportuno domandarsi se questo criterio individui effettivamente i soggetti cui il fenomeno della radicalizzazione è riconducibile. L'assenza di un'intesa identifica infatti una categoria tecnico-giuridica del diritto ecclesiastico italiano riferibile alle modalità con cui lo Stato disciplina i rapporti con le diverse confessioni religiose. Di per sé, essa non costituisce un indicatore di radicalizzazione né di maggiore esposizione a fenomeni di estremismo violento.

Pertanto, disposizioni costruite utilizzando questo criterio rischiano, da un lato, di coinvolgere confessioni religiose del tutto estranee ai fenomeni che si intendono contrastare e, dall'altro, di attribuire rilievo ad un elemento che non presenta un collegamento necessario con la finalità perseguita.

Per questa ragione, a mio avviso, risulterebbe preferibile individuare i destinatari delle misure facendo riferimento direttamente a condotte, organizzazioni o situazioni oggettivamente riconducibili ai processi di radicalizzazione, piuttosto che utilizzare una categoria giuridica nata per regolare i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose.

L'utilizzazione di questo criterio presenta anche un'ulteriore difficoltà, in quanto nella categoria delle "confessioni religiose senza intesa" rientrano situazioni profondamente diverse tra loro. Vi rientrano, ad esempio, confessioni religiose disciplinate dalla tuttora vigente legislazione sui culti ammessi del 1929, confessioni che hanno avviato interlocuzioni con lo Stato e altre che non hanno mai richiesto un'intesa. Si tratta di comunità religiose molto differenti per storia, organizzazione e presenza sul territorio nazionale. È dunque una categoria costruita per esclusione, che non individua caratteristiche comuni rilevanti ai fini della prevenzione della radicalizzazione.

La giurisprudenza costituzionale ha del resto più volte ricordato che la stipulazione dell'intesa non costituisce il presupposto per il godimento della libertà religiosa garantita dagli artt. 8, 19 e 20 della Costituzione, né può essere utilizzata come criterio generale di differenziazione tra confessioni religiose. Le intese hanno la diversa funzione di disciplinare bilateralmente esigenze specifiche delle singole confessioni, e la loro stipula non incide sul principio della loro uguale libertà.

In altre parole, l'assenza di un'intesa non può essere assunta come elemento sintomatico di un maggiore rischio per la sicurezza pubblica. Essa indica esclusivamente una posizione nel sistema dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose che da sola non consente di trarre alcuna conclusione circa la natura, l'organizzazione o la pericolosità di una comunità religiosa. Ne consegue che essa difficilmente può costituire il presupposto di una disciplina differenziata in una

legislazione che ha come obiettivo dichiarato la prevenzione della radicalizzazione violenta.

4. Il coordinamento con la legislazione vigente

Un secondo profilo riguarda il rapporto tra le nuove disposizioni e la normativa già vigente. Le tre proposte introducono infatti alcuni strumenti amministrativi – quali, ad esempio, l'albo dei ministri di culto, il registro dei luoghi di culto, nuovi obblighi informativi e ulteriori forme di controllo – che, almeno in parte, si affiancano a strumenti già presenti nel nostro ordinamento.

L'obiettivo perseguito è facilmente comprensibile. Dal punto di vista della tecnica legislativa, prima di introdurre nuovi istituti, appare opportuno verificare se quelli già esistenti possano essere adeguatamente valorizzati, coordinati o, se necessario, rafforzati. Una simile verifica avrebbe il vantaggio di evitare duplicazioni normative e amministrative, contribuendo nello stesso tempo a rendere più chiaro ed efficace il sistema complessivo.

4.1. I ministri di culto

L'istituzione di un albo dei ministri di culto delle confessioni religiose prive di intesa risponde all'esigenza di individuare con maggiore chiarezza i soggetti che esercitano funzioni di guida religiosa e di agevolare i rapporti con le istituzioni pubbliche.

Questo stesso obiettivo è già realizzato attraverso le procedure di riconoscimento e di approvazione dei ministri di culto appartenenti alle confessioni religiose prive di intesa, sia pure per finalità specifiche collegate alla legislazione del 1929. Sarebbe pertanto utile chiarire quale rapporto il nuovo albo sia destinato ad instaurare con tali procedure: se debba sostituirle, integrarle o semplicemente affiancarle. Una disciplina che coordinasse gli strumenti già esistenti potrebbe risultare più semplice e, nello stesso tempo, più efficace.

Vorrei anche segnalare una problematicità collegata alla scelta della categoria tecnico-giuridica del “ministro di culto”. Essa costituisce una figura propria del diritto italiano, elaborata per attribuire determinati effetti giuridici all'esercizio di specifiche funzioni religiose, tradizionalmente costruita assumendo come modello tipico il ministero ecclesiastico cattolico, poi adattata per analogia e differenze alle altre confessioni religiose, con la tecnica del “rinvio per presupposizione”. Questo meccanismo ha storicamente funzionato per le confessioni religiose di antica presenza in Italia, ma ha progressivamente rivelato i propri limiti nel confronto con confessioni religiose di più recente insediamento nel nostro Paese, ancorché antichissime sotto il profilo storico, come il buddismo o l'induismo. Solo alcune prevedono un ministero stabile, altre affidano le funzioni religiose a figure temporanee o prive di un'investitura formale e via dicendo.

Questa impostazione pone inoltre un'ulteriore questione preliminare. L'iscrizione all'albo presuppone infatti che sia previamente individuata la confessione religiosa competente ad indicare chi siano i propri ministri di culto. L'individuazione soggettiva delle “confessioni religiose” menzionate negli artt. 8, primo e secondo comma, della Costituzione costituisce un perdurante profilo di incertezza finora risolto dalla giurisprudenza e dalla prassi amministrativa in funzione dell'applicazione della

norma costituzionale. L'utilizzazione di questa categoria come presupposto per l'applicazione di nuovi strumenti amministrativi e di pubblica sicurezza rischia di trasferire su un piano diverso un'incertezza che, fino ad oggi, l'ordinamento ha affrontato principalmente nell'ambito dell'applicazione dell'art. 8 della Costituzione.

Pertanto, l'istituzione di un albo destinato a produrre effetti ulteriori rispetto a quelli tradizionalmente collegati alla figura del ministro di culto finirebbe così per attribuire nuova rilevanza ad un problema di qualificazione e identificazione delle confessioni religiose che l'ordinamento non ha ancora disciplinato in termini generali. Anche sotto questo profilo, sarebbe quindi opportuno chiarire preliminarmente quali soggetti siano legittimati a rappresentare una confessione religiosa ai fini dell'individuazione dei rispettivi ministri di culto. Per quanto di più diretto interesse per le proposte in esame, va detto che la categoria dei "ministri di culto" non coincide sempre con quella dei soggetti che esercitano un'effettiva leadership religiosa. Esistono confessioni religiose prive di ministri di culto in senso proprio, eppure caratterizzate dalla presenza di figure che orientano stabilmente la vita della comunità (fra queste, rientrano anche le comunità islamiche).

Se la finalità delle proposte è la prevenzione della radicalizzazione, appare quindi opportuno verificare se non sia preferibile individuare meglio i soggetti cui la disciplina intende riferirsi o se non sia preferibile fare riferimento a categorie maggiormente aderenti alle concrete dinamiche di formazione della leadership religiosa. Altrimenti, l'istituzione di un 'albo dei ministri di culto' rischierebbe di non intercettare pienamente i soggetti e le dinamiche cui le proposte intendono riferirsi.

4.2. I luoghi di culto

Le proposte dedicano particolare attenzione ai luoghi di culto, prevedendo nuovi strumenti di registrazione, di controllo amministrativo e, in alcuni casi, specifici poteri di intervento attribuiti al prefetto.

Anche qui l'obiettivo perseguito è facilmente comprensibile. La disponibilità di informazioni attendibili sui luoghi nei quali si svolgono attività religiose può certamente agevolare le attività di prevenzione e di contrasto della radicalizzazione violenta. Merita tuttavia attenzione la scelta della categoria giuridica utilizzata. Il nostro ordinamento non conosce infatti una nozione generale di "luogo di culto", mentre attribuisce tradizionalmente specifico rilievo agli edifici di culto e, soprattutto, tutela l'esercizio del culto quale espressione di una libertà fondamentale garantita dall'art. 19 della Costituzione. Ne consegue che il culto può essere esercitato anche in luoghi che non sono edifici di culto in senso proprio né sono stabilmente destinati a tale funzione.

Sotto questo profilo, appare opportuno evitare che una categoria costruita per finalità di prevenzione amministrativa finisca per sovrapporsi, anche indirettamente, alle modalità di esercizio della libertà religiosa. Il luogo nel quale si celebra il culto non costituisce infatti, di per sé, un elemento sintomatico di radicalizzazione, così come la disponibilità di un luogo destinato ad attività religiose non rappresenta, in quanto tale, un fattore di rischio per la sicurezza pubblica.

Naturalmente ciò non esclude che determinati luoghi possano essere utilizzati anche per attività di propaganda violenta, di reclutamento o di radicalizzazione. Quando ricorrano concreti elementi di questo tipo, gli strumenti di prevenzione e di controllo appaiono pienamente giustificati. Diversa è, però, l'ipotesi nella quale il luogo di culto

venga assunto, in quanto tale, come destinatario di una disciplina amministrativa speciale.

Per questa ragione, a mio avviso, risulterebbe preferibile concentrare gli strumenti di prevenzione sulle attività e sulle condotte concretamente riconducibili ai processi di radicalizzazione, evitando che il luogo nel quale si esercita il culto assuma un significato diverso da quello che gli riconosce il nostro ordinamento quale modalità di esercizio di una libertà costituzionalmente garantita.

4.3. La lingua della predicazione

Le proposte prevedono che la predicazione nei luoghi di culto si svolga in lingua italiana, sul presupposto che la conoscibilità dei contenuti della predicazione agevola il controllo di eventuali messaggi di incitamento alla violenza e quindi costituisce un obiettivo coerente con le esigenze di prevenzione della radicalizzazione.

Occorre tuttavia verificare se lo strumento prescelto sia pienamente coerente con tale finalità. L'utilizzazione di una lingua diversa dall'italiano non costituisce infatti, di per sé, un elemento sintomatico di radicalizzazione. L'ordinamento italiano conosce una pluralità di confessioni religiose nelle quali l'impiego di lingue diverse dall'italiano rappresenta una modalità ordinaria di esercizio del culto, talvolta per ragioni liturgiche, talvolta perché rivolte a determinate comunità linguistiche presenti nel territorio nazionale. Del resto, l'art. 6 della Costituzione tutela espressamente le minoranze linguistiche.

Sotto questo profilo, la lingua utilizzata durante la predicazione non sembra costituire, di per sé, il fenomeno sul quale la disciplina intende intervenire. Se l'obiettivo è prevenire l'incitamento alla violenza, gli strumenti di controllo dovrebbero piuttosto concentrarsi sul contenuto della predicazione, indipendentemente dalla lingua utilizzata. Una diversa impostazione consentirebbe di perseguire più direttamente la finalità dichiarata dalle proposte, evitando nel contempo di attribuire rilievo ad un elemento che, considerato isolatamente, non presenta un necessario collegamento con i processi di radicalizzazione.

4.4. I finanziamenti

Le proposte dedicano particolare attenzione ai finanziamenti destinati alla realizzazione di edifici e attrezzature religiose, introducendo specifici obblighi di trasparenza e di controllo. La finalità appare pienamente condivisibile, in quanto il contrasto alla radicalizzazione violenta richiede di impedire che risorse economiche provenienti dall'estero o da soggetti collegati ad organizzazioni estremiste possano essere utilizzate per finalità incompatibili con l'ordinamento democratico.

Anche sotto questo profilo, tuttavia, sembra opportuno verificare se la disciplina proposta sia pienamente coordinata con gli strumenti già previsti dall'ordinamento italiano, che già conosce articolati sistemi di controllo dei flussi finanziari, finalizzati a prevenire il riciclaggio, il finanziamento del terrorismo e le altre operazioni economicamente sospette.

In questa prospettiva, il profilo da attenzionare non è tanto la natura confessionale del soggetto destinatario del finanziamento, quanto la provenienza delle risorse, la loro tracciabilità, la loro destinazione e il concreto utilizzo che ne viene fatto. Per questa ragione, prima di introdurre una disciplina speciale riferita alle confessioni

religiose prive di intesa, potrebbe risultare opportuno verificare se gli strumenti generali già esistenti siano effettivamente insufficienti a perseguire la finalità dichiarata dalle proposte. Qualora tale insufficienza non emerga con chiarezza, il rischio è quello di duplicare controlli già previsti dall'ordinamento, senza un corrispondente incremento dell'efficacia dell'azione di prevenzione.

5. Il ricorso allo strumento penale

Le tre proposte ricorrono con frequenza allo strumento penale, sia introducendo nuove fattispecie di reato, sia aggravando pene già previste dall'ordinamento. Si tratta di una scelta rimessa alla piena discrezionalità del legislatore, che merita tuttavia qualche riflessione dal punto di vista della tecnica legislativa, in quanto alcune innovazioni potrebbero non corrispondere a effettive lacune dell'ordinamento e talvolta gli obiettivi perseguiti potrebbero essere raggiunti attraverso un più efficace utilizzo degli strumenti già disponibili.

La questione non riguarda naturalmente l'opportunità di reprimere determinate condotte, ma l'effettiva necessità di introdurre nuove incriminazioni o di aggravare il trattamento sanzionatorio già previsto.

Sotto il primo profilo, alcune delle nuove fattispecie sembrano in realtà riferirsi a comportamenti già riconducibili, almeno in parte, a figure di reato previste dall'ordinamento vigente. Si pensi, ad esempio, alla costrizione o induzione al matrimonio, già disciplinata dall'art. 558-bis del Codice penale. Sarebbe quindi opportuno chiarire quali specifiche lacune dell'ordinamento rendano necessario l'ulteriore intervento proposto. Quanto all'inasprimento delle pene, mi limito a ricordare che la capacità deterrente della sanzione non dipende tanto dalla sua severità, quanto dalla concreta probabilità dell'accertamento del fatto, dell'individuazione del responsabile e dell'effettiva applicazione della pena.

Diversa considerazione merita, infine, la disciplina relativa al divieto di occultamento del volto nei luoghi pubblici. In questo caso la finalità perseguita appare condivisibile, purché la disposizione mantenga carattere generale e sia riferita all'esigenza oggettiva di rendere identificabile la persona, senza trasformarsi, neppure indirettamente, in una disciplina riferibile a una specifica appartenenza religiosa. Anche sotto questo profilo, tuttavia, appare opportuno verificare se la disciplina vigente non sia già idonea a perseguire la medesima finalità, evitando inutili duplicazioni normative.

6. La prevenzione della radicalizzazione

Le osservazioni che precedono muovono tutte da un medesimo presupposto: la radicalizzazione violenta costituisce un fenomeno reale e merita una risposta legislativa efficace.

La più recente riflessione scientifica concorda nel ritenere che tale fenomeno non possa essere affrontato esclusivamente attraverso gli strumenti del diritto penale e della sicurezza pubblica. La repressione delle condotte violente costituisce naturalmente un elemento indispensabile, ma interviene quando il processo di radicalizzazione è già in una fase avanzata.

La prevenzione richiede invece un approccio più ampio, nel quale agli strumenti repressivi si affianchino interventi di carattere culturale, educativo e sociale, capaci di

favorire la conoscenza dei fenomeni, il dialogo con le comunità religiose, la formazione degli operatori pubblici e l'emersione precoce delle situazioni di rischio.

Da questo punto di vista appare particolarmente importante distinguere la radicalizzazione violenta dall'appartenenza religiosa, evitando che l'azione di prevenzione finisca, anche solo indirettamente, per sovrapporre il fenomeno del terrorismo di matrice jihadista all'esercizio della libertà religiosa o alla presenza di comunità islamiche nel territorio nazionale.

Una legislazione orientata alla prevenzione dovrebbe pertanto concentrare i propri strumenti sui processi che conducono alla violenza, favorendo nello stesso tempo la collaborazione delle comunità religiose, che rappresentano una risorsa essenziale per l'emersione e il contrasto delle dinamiche di radicalizzazione.

7. Conclusioni.

Le tre proposte affrontano un problema reale e di crescente rilievo per gli ordinamenti democratici.

Le osservazioni formulate nella presente memoria muovono dal convincimento che l'efficacia dell'intervento legislativo dipenda dalla capacità di mantenere strettamente collegati gli strumenti adottati al fenomeno che si intende prevenire.

Una legislazione efficace dovrebbe pertanto concentrare la propria attenzione sulle condotte violente, sui processi di radicalizzazione e sui concreti fattori di rischio, evitando di utilizzare categorie proprie della disciplina della libertà religiosa o dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose come indicatori indiretti di pericolosità.

La sicurezza pubblica e la libertà religiosa non costituiscono interessi contrapposti. Al contrario, una disciplina equilibrata è tanto più efficace quanto più riesce a contrastare con decisione la violenza senza compromettere quei rapporti di fiducia, collaborazione e integrazione sociale che rappresentano uno degli strumenti più importanti per prevenire la radicalizzazione.

Ringrazio la Commissione per l'attenzione e resto a disposizione per eventuali domande.