



Istituzione del Registro pubblico delle moschee e dell'Albo nazionale degli imam

A.C. 2976-A

Dossier n° 378/1 - Elementi per l'esame in Assemblea
27 novembre 2017

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2976-A
Titolo:	Istituzione del Registro pubblico delle moschee e dell'Albo nazionale degli imam
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Garnero Santanchè

Contenuto

La proposta di legge **A.C. 2976-A** (on. Garnero Santanchè ed altri), composta di 11 articoli, ha l'obiettivo di regolamentare la costituzione di moschee e l'attività degli *imam*.

A tal fine, la proposta di legge prevede:

- l'istituzione di un **registro pubblico delle moschee** in Italia, alla cui iscrizione provvede il Ministro dell'interno, previa verifica degli elementi e della documentazione da parte della prefettura-UTG competente per territorio (artt. 2-5);
- il **controllo** da parte del prefetto sulle moschee registrate, anche con riguardo alle attività compiute all'interno delle moschee (art. 6);
- l'istituzione dell'**albo nazionale degli imam**, la cui iscrizione è disposta dal Ministero dell'interno a seguito dell'accertamento dei requisiti necessari (art. 7-8);
- l'istituzione di una **Commissione per l'albo degli imam** che, tra i vari compiti, rilascia l'**attestato di idoneità** necessario per presentare l'istanza di iscrizione all'albo (art. 9);
- disposizioni per la **formazione** di coloro che già esercitano la funzione di *imam* e per coloro che intendono svolgerla (art. 10).

L'**articolo 1** della pdl individua una duplice finalità della proposta di legge:

- la **salvaguardia dell'identità** e del **ruolo** delle **moschee** e degli **imam**;
- il rispetto delle esigenze di **trasparenza** e di **sicurezza**.

Il registro delle moschee e l'albo degli *imam* sono istituiti per il perseguimento di tali scopi e sono disciplinati - in base a quanto espressamente indicato nella pdl - nel rispetto dei principi costituzionali della **parità** di tutti i cittadini (art. 3 Cost) e della **libertà religiosa** (artt. 8, 19 e 20 Cost.).

L'**articolo 2** istituisce, presso il **Ministero dell'interno**, il **registro pubblico delle moschee** presenti nel territorio nazionale (**comma 1**).

L'iscrizione nel registro è subordinata alla presentazione di apposita **istanza** da parte di coloro che svolgono la funzione di *imam* o dai soggetti responsabili del luogo di culto. La richiesta è indirizzata al Ministero dell'interno ed è presentata alla prefettura-ufficio territoriale del Governo competente per il territorio in cui è situata la moschea (**comma 2**).

Il **comma 3** rinvia ad un **regolamento di attuazione** la disciplina relativa del registro, da adottarsi, entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore della proposta di legge con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno e di concerto con il Ministro della giustizia.

L'**articolo 3** introduce una serie dettagliata di **requisiti** necessari per la presentazione della domanda di iscrizione.

In primo luogo la domanda deve contenere, pena la **nullità** della stessa:

- l'indicazione della **denominazione** e della **sede** della moschea;
- l'indicazione della **natura giuridica** del soggetto che la gestisce;
- la dichiarazione di chi esercita la funzione di **imam** o è responsabile della direzione del luogo di culto, attestante il possesso della **cittadinanza italiana** e il **domicilio** in Italia;

Finalità delle
proposte di
legge

Registro
pubblico delle
moschee

Domanda di
iscrizione

l'elenco della documentazione allegata.

Inoltre, la domanda deve essere corredata da:

- la **documentazione edilizia e catastale** relativa all'immobile adibito a luogo di culto;
- il **piano economico-finanziario** per la gestione della moschea;
- l'elenco degli eventuali **finanziatori** italiani ed esteri;
- una **relazione** contenente:
 - l'esposizione dei **principi religiosi** cui si ispira l'attività svolta all'interno della moschea;
 - le **materie e i principi di insegnamento** nel caso alla moschea sia annessa una *madrasa* (scuola religiosa);
 - le **generalità** dell'*imam*;
 - l'**autorità religiosa** da cui l'ente dipende;
 - l'elenco delle **altre sedi italiane ed estere con i nomi dei responsabili**;
 - la **consistenza numerica dei fedeli**;
- copia dell'atto o del contratto relativo alla **disponibilità della sede**, che deve essere garantita per un congruo periodo di tempo;
- dichiarazione bancaria o di un istituto di credito comprovante la **consistenza del patrimonio mobiliare** eventualmente a disposizione del luogo di culto.

La domanda, soggetta all'imposta di bollo, deve essere **sottoscritta** con firma autenticata da un notaio, da chi esercita la funzione di *imam* o è responsabile della direzione del luogo di culto e deve essere accompagnata da un **numero di sottoscrizioni autentiche** di aderenti al culto pari al 5 % del numero delle persone professanti la religione musulmana legalmente residenti nella provincia.

Si ricorda che i certificati, dichiarazioni, attestati spediti dalle curie o cancellerie religiose o dai ministri di qualsiasi culto quando siano destinati ad uso civile, sono sottoposti all'imposta di bollo di euro 16, per ogni foglio (DPR 642/1972).

L'**articolo 4** disciplina la **procedura di esame** delle istanze di iscrizione al registro, prevedendo che la prefettura curi la fase istruttoria della domanda, provvedendo anche ad assumere pareri e informazioni da parte degli organi di **pubblica sicurezza (comma 1)**. Tali informazioni sono finalizzate anche alla formulazione di un parere motivato sull'**impatto sociale** derivante dall'autorizzazione all'iscrizione della moschea nel registro. Oltre ad esprimere tale parere, la prefettura verifica le **condizioni di sicurezza e di igiene** dei locali (**comma 2**).

Esame delle domande

E' prevista una disciplina semplificata per le moschee situate in locali con capienza fino a 200 persone, per le quali le verifiche di sicurezza di cui sopra sono attestate tramite una **relazione tecnica** redatta da un professionista (**comma 3**).

Ai sensi dell'**articolo 5**, il prefetto, accertata la presenza di tutti i requisiti, propone al Ministro dell'interno l'iscrizione della moschea nel registro (**comma 1**). A sua volta il **Ministro dell'interno verifica** il rispetto di tutte le condizioni stabilite dalla pdl in esame e procede alla ulteriore verifica di **compatibilità** della moschea con i **piani urbanistici** del comune in cui è situata e finalmente dispone l'iscrizione nel registro (**comma 2**).

I prefetti, oltre ad istruire le richieste di iscrizione al registro, adempiono a diversi compiti in materia di **vigilanza e controllo** sulle moschee registrate (**articolo 6** della pdl A.C. 2976).

Controlli sulle moschee

In particolare (**comma 1**) essi:

- vigilano sullo svolgimento delle attività compiute all'interno della moschea;
- segnalano le variazioni di chi esercita la funzione di *imam*;
- comunicano "i fatti di particolare importanza" al Ministro dell'interno;
- curano il controllo periodico sull'osservanza delle norme prescritte e sul regolare funzionamento dei meccanismi di sicurezza, segnalando all'autorità competente le eventuali carenze.

La **trasparenza** dell'attività delle moschee è assicurata anche dalla presentazione del **bilancio annuale** della gestione economico-finanziaria della moschea e dell'aggiornamento dell'elenco degli eventuali **finanziatori** italiani ed esteri. Bilancio ed elenco sono presentati alla prefettura che ne cura la trasmissione al Ministro dell'interno (**comma 2**).

Trasparenza

Nel caso di cambio del titolare della funzione di *imam*, il subentrante deve presentare al prefetto, entro 48 ore, la documentazione attestante il possesso dei requisiti previsti dalla

legge (**comma 3**).

Infine, il prefetto ha la facoltà, qualora la moschea abbia cessato di possedere uno dei requisiti o non sia stato adempiuto uno degli obblighi previsti dalla proposta di legge, di proporre al Ministro dell'interno la **revoca dell'iscrizione al registro** e, nei casi di particolare gravità, di disporre la **chiusura temporanea** della moschea nelle more della decisione del Ministro (**comma 4**), così come di verificare il possesso dei requisiti previsti dalla legge per l'esercizio della funzione di *imam* (vedi oltre articolo 7, comma 4).

L'**articolo 7** della pdl istituisce (al **comma 1**) e disciplina l'**albo nazionale degli imam**.

L'iscrizione all'albo è condizione indispensabile per l'esercizio della funzione di *imam* ed è prevista la presentazione di apposita istanza al Ministro dell'interno tramite la prefettura competente per il luogo di residenza del richiedente.

Ai sensi dell'**articolo 7, comma 2**, per l'iscrizione all'albo gli *imam* devono essere in possesso di seguenti requisiti:

- residenza e domicilio in Italia (non viene peraltro fatto riferimento al requisito della cittadinanza italiana di cui all'art. 3, comma 2, lett. c);
- conoscenza della lingua italiana;
- maggiore età;
- assenza di sentenze di condanna definitiva (pronunziate o riconosciute in Italia), per delitti non colposi punibili con la reclusione non inferiore nel massimo a tre anni, o di sottoposizione a procedimento penale per i medesimi reati (la pdl prevede la sospensione dall'albo in caso di imputazione per i medesimi reati, vedi art. 8);
- sufficiente livello di istruzione, preparazione, competenza ed esperienza coerenti con il profilo da ricoprire, secondo i criteri di valutazione stabiliti dalla Commissione per l'albo degli *imam* (la cui istituzione è disposta all'art. 9 - vedi *infra*);
- conoscenza e condivisione dei principi ispiratori del processo di integrazione delle comunità di immigrati di fede musulmana nella comunità nazionale italiana;
- conoscenza e condivisione dei diritti e dei doveri contenuti nella [Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione](#);

La Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione è stata approvata con decreto del Ministro dell'interno 23 aprile 2007 (pubblicato nella G.U. 15 giugno 2007) e riassume e rende espliciti i principi fondamentali del nostro ordinamento che regolano la vita collettiva con riguardo sia ai cittadini sia agli immigrati, al fine di agevolare la loro integrazione. Il documento è stato elaborato da un comitato scientifico nominato dal Ministro dell'interno il 13 ottobre 2006.

In precedenza era stata istituita con decreto del Ministro dell'interno 10 settembre 2005 (G.U. 26 ottobre 2005, n. 250) la Consulta per l'Islam italiano, richiamata dall'art. 7, comma 2, lett. g), organo collegiale presso il Viminale con funzioni esclusivamente consultive, composto da 16 esponenti di vertice di organizzazioni e comunità islamiche presenti in Italia.

- attestato di idoneità rilasciato dalla Commissione per l'albo degli *imam* (l'attestato è rilasciato previo superamento di un corso di formazione, vedi *infra*, art. 10, comma 3).

Inoltre, il richiedente deve risultare estraneo ad ogni collegamento con organizzazioni terroristiche o "legate o contigue" ad esse. Tale requisito è verificato dal prefetto tramite gli organi di pubblica sicurezza (**articolo 7, comma 3**).

Il prefetto, inoltre, ha la facoltà di verificare in ogni momento la sussistenza di tali requisiti e in caso di mancanza chiede al Ministro dell'interno la revoca dell'iscrizione all'albo (**articolo 7, comma 4**).

La revoca e la sospensione dell'iscrizione all'albo sono oggetto di disciplina specifica dell'**articolo 8** della **pdI A.C. 2976**.

Revoca e la
sospensione

La **sospensione** dall'albo è disposta dal Ministro dell'interno su proposta del prefetto e si applica nel caso l'interessato sia **imputato** per un delitto non colposo, punibile con la reclusione non inferiore al massimo a 3 anni, mentre per la pdI A.C. 3421 la sospensione scatta solo in presenza di **sentenza penale definitiva**. In entrambi i casi non è indicato il periodo di durata della sospensione.

La **revoca** dell'iscrizione interviene (oltre che nei casi di perdita dei requisiti, vedi *supra*) qualora il comportamento dell'*imam* costituisca una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza, anche in considerazione dei procedimenti penali in corso. Anche in questo caso, la revoca è disposta dal Ministro dell'interno su proposta del prefetto. La revoca dell'iscrizione comporta la cancellazione dall'albo e l'impossibilità definitiva per la persona di presentare altra richiesta di iscrizione (**art. 8, co. 2 e 3**).

La proposta di legge istituisce la **Commissione per l'albo degli imam** presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con il compito di formare e tenere l'albo (**articolo 9**).

Commissione
per l'albo degli
imam

La Commissione di cui all'art. 9 **collabora con le maggiori università** dei Paesi arabi mediterranei (**comma 1**).

Essa è composta da **10 membri** nominati per metà dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e per metà dal Ministro dell'interno. Il presidente è eletto dalla Commissione tra i membri di nomina del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, mentre spetta al Ministro dell'interno il potere di scioglimento in caso di impossibilità di funzionamento o di gravi mancanze nell'esercizio delle funzioni (**comma 2**).

La Commissione svolge in particolare i seguenti **compiti (comma 3)**:

- esaminare le domande di iscrizione;
- esprimere pareri al Ministero dell'interno sulle domande;
- promuovere iniziative per "elevare" la qualificazione e l'aggiornamento degli *imam* iscritti all'albo;
- favorire il dialogo e la collaborazione con i responsabili delle moschee e con le comunità degli immigrati di religione musulmana.

Oltre a questi compiti, la Commissione stabilisce i criteri di valutazione per stabilire se gli aspiranti *imam* hanno un "sufficiente livello di istruzione" e rilascia loro l'attestato di idoneità necessario per presentare istanza di iscrizione all'albo (vedi *supra* art. 7 ed *infra* art. 10).

L'**articolo 10** prevede l'istituzione di appositi **corsi di formazione e studio**, presso le facoltà di lettere e filosofia con specializzazione in storia e civiltà orientali, nei principali atenei italiani. I corsi sono destinati a due categorie di soggetti:

Corsi di
formazione e
studio

- coloro che **già esercitano** la funzione di *imam* e non sono in possesso dei requisiti culturali e di istruzione indicati all'art. 7 e necessari per l'iscrizione all'albo (livello di istruzione, conoscenza dei principi ispiratori dell'integrazione delle comunità musulmana, conoscenza della Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione). In realtà, i corsi sembrerebbero destinati a tutti coloro che presentano richiesta di iscrizione all'albo, in quanto la loro frequentazione (e il superamento con verifica finale) è indispensabile per il rilascio dell'attestato da parte della Commissione che certifica l'idoneità dell'interessato all'esercizio della funzione di *imam*;
- coloro che **intendono esercitare** la funzione di *imam*.

Le modalità di svolgimento dei corsi sono definiti nell'ambito dei servizi didattici integrativi attivati dalle università ai sensi della legge 341/1990 (**comma 2**).

Ai sensi della pdl i soggetti ai quali si applica la proposta sono tenuti a procedere alla registrazione delle moschee (ai sensi dell'articolo 2) **entro 3 mesi** dalla data di entrata in vigore della legge. Entro **6 mesi** devono essere adeguati gli edifici di culto e devono essere nominati gli *imam* secondo le nuove disposizioni introdotte dal provvedimento in commento (**articolo 11**).

Disposizioni
transitorie

I rapporti tra lo Stato e le confessioni non cattoliche prive di intesa

I rapporti tra lo Stato e le **confessioni religiose non cattoliche** (o acattoliche) sono regolati dall'articolo 8 della Costituzione, che sancisce il principio di eguale libertà di tutte le confessioni religiose. Viene riconosciuta alle confessioni non cattoliche l'autonomia organizzativa sulla base di propri statuti, a condizione che questi non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano, ed è posto il principio secondo il quale i rapporti delle confessioni con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze.

Confessioni non
cattoliche

Il principio della regolazione con intesa, che avrebbe dovuto costituire la forma principale di rapporto con le confessioni non cattoliche, ha avuto concreta attuazione solamente a partire dalla metà degli anni '80 e riguarda, allo stato, solo alcune delle varie confessioni presenti in Italia. Attualmente, dunque, la disciplina riguardante le confessioni non cattoliche presenti in Italia è diversa a seconda che queste abbiano o meno proceduto alla stipulazione di una intesa con lo Stato.

Intesa

Per quanto riguarda, in particolare, le **associazioni islamiche**, si ricorda che, dal punto di vista tecnico-giuridico, non sono state avviate fino ad oggi trattative per la conclusione di intese.

Fin dagli anni '90 sono state avanzate da parte di alcune comunità islamiche, quali la Comunità religiosa islamica, l'Unione delle comunità ed organizzazioni islamiche in Italia, l'Associazione musulmani italiani e il Centro islamico culturale d'Italia, istanze per arrivare a stipulare intese con lo Stato italiano, basate su proposte unilaterali, dal momento che le predette organizzazioni non avevano raggiunto un accordo preventivo tra loro. Nel 2000, per superare tale situazione, le organizzazioni citate sono pervenute alla costituzione dell'associazione del Consiglio islamico d'Italia, quale organismo di rappresentanza dell'Islam. Il Consiglio islamico non è mai divenuto operativo e l'incapacità di raggiungere un'unitarietà dei richiedenti che fosse rappresentativa dell'universo islamico in Italia ha determinato l'impossibilità di stipulare un'intesa con lo Stato, mancando l'interlocutore riconosciuto. Le richieste di intesa con lo Stato italiano non sono state prese in esame dalla Presidenza del Consiglio dal momento che **nessuna delle associazioni è dotata del riconoscimento giuridico come ente di culto**, indispensabile per avviare i negoziati da parte della Commissione per le intese con le confessioni religiose (Cfr. Camera dei deputati, Assemblea, seduta del 1 dicembre 2004, Svolgimento dell'interrogazione a risposta immediata n. 3-03938 (*Iniziativa volte alla stipula di intese con le comunità islamiche*), intervento del Ministro per i rapporti con il Parlamento).

Successivamente, come già detto con riguardo alla Carta dei valori (v. *supra*), nel 2005, con decreto n.19630 del 10 settembre, fu istituita la Consulta per l'Islam italiano, con funzioni consultive. Nel 2006, è stato creato un Comitato scientifico, con il compito di elaborare una "Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione", già richiamata, poi adottata con decreto ministeriale 23 aprile 2007. Il Consiglio scientifico istituito nel 2007 per diffondere la Carta dei valori definì altresì una Relazione sull'Islam in Italia, con uno studio delle caratteristiche dell'insediamento islamico nel paese, avvalendosi della collaborazione di diverse organizzazioni musulmane. Nel 2010, il ministro dell'interno costituì un Comitato per l'Islam italiano, con membri scelti tra esperti del diritto islamico, per la redazione di proposte e pareri su materie di attualità. Successivamente è stata istituita la conferenza permanente "Religioni, cultura ed integrazione".

Analoghe vicende si sono verificate in Spagna, ove nel 1992 la locale comunità islamica ha siglato con lo Stato l'accordo di cooperazione concernente la regolamentazione di alcune tematiche di rilievo, quali il matrimonio, l'assistenza religiosa nei centri pubblici, l'insegnamento della religione islamica, le festività religiose ed altro. Dissidi interni sopravvenuti hanno, tuttavia, impedito che in Spagna tali disposizioni avessero effettiva applicazione.

Per le **confessioni prive di intesa, come quella islamica**, è tuttora applicata la "**legge sui culti ammessi**" (L. 1159/1929) e il relativo regolamento di attuazione (R.D. 289/1930).

Confessioni
prive di intesa

La legge del 1929 si fonda sul principio dell'ammissione dei culti diversi dalla religione cattolica "purché non professino principi e non seguano riti contrari all'ordine pubblico o al buon costume". Entro questi limiti, viene affermata la libertà di culto in tutte le sue forme, anche pubbliche, e l'eguaglianza dei cittadini, qualunque sia la religione da essi professata.

Gli istituti dei culti non cattolici possono essere eretti in **ente morale** dallo Stato italiano. Il riconoscimento comporta una serie di vantaggi tra cui la possibilità dell'ente di culto di acquistare e possedere beni in nome proprio e di avvalersi di agevolazioni tributarie.

Riconoscimento
ente morale

D'altra parte, lo Stato, attraverso il Ministero dell'interno, esercita **poteri di controllo nei confronti degli enti riconosciuti**. In particolare, sono previste le seguenti misure:

- l'approvazione governativa delle nomine dei ministri di culto con la precisazione che "nessun effetto civile può essere riconosciuto agli atti compiuti da tali ministri se la loro nomina non abbia ottenuto l'approvazione governativa";
- l'autorizzazione dell'ufficiale dello stato civile alla celebrazione del matrimonio con effetti civili davanti ad un ministro di culto non cattolico;
- la vigilanza sull'attività dell'ente, al fine di accertare che tale attività non sia contraria all'ordinamento giuridico e alle finalità dell'ente medesimo. La vigilanza include la facoltà di ordinare ispezioni e, in caso di gravi irregolarità, di sciogliere l'ente e di nominare un commissario governativo per la gestione temporanea.

Il R.D. 289/1930 non si è limitato a dettare norme per l'attuazione della legge, ma ha stabilito principi nuovi ed in parte più restrittivi. Ad esempio:

- è prevista la necessaria autorizzazione con decreto per l'apertura di templi o oratori, subordinatamente all'accertamento, da parte dell'autorità amministrativa, della necessità di essi "per soddisfare effettivi bisogni religiosi di importanti nuclei di fedeli" ed della sussistenza di "mezzi sufficienti per sostenere le spese di manutenzione" (art. 1);
- i fedeli di un culto ammesso possono tenere riunioni pubbliche, senza autorizzazione preventiva, solo negli edifici aperti al culto ed a condizione che la riunione sia "presieduta o autorizzata da un ministro di culto" nominato con la prevista autorizzazione (art. 2).

Su tali disposizioni è peraltro intervenuta la sent. 59/1958 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'**illegittimità costituzionale**, in riferimento agli artt. 8 e 19 Cost., dell'art. 1 del R.D. 289/1930 "in quanto richiede la autorizzazione governativa per l'apertura di templi od oratori, **oltre che per gli effetti civili**, anche per l'esercizio del culto", e del successivo art. 2.

Il R.D. 289/1930 prevede anche disposizioni di favore, quali:

- la facoltà di prestare assistenza religiosa nei luoghi di cura e di ritiro, presso le Forze armate, gli istituti penitenziari;
- le esenzioni dal servizio militare;
- la possibilità, per i genitori di famiglia professante un culto non cattolico, di chiedere la dispensa per i propri figli dal frequentare i corsi di istruzione religiosa nelle scuole pubbliche e di ottenere che sia messo a loro disposizione un locale scolastico per l'insegnamento religioso dei loro figli.

Il **riconoscimento della personalità giuridica** degli enti, associazioni o fondazioni di confessioni religiose presuppone come condizione ineludibile che si tratti di religioni i cui principi e le cui manifestazioni esteriori (riti) non siano in contrasto con l'**ordinamento giuridico dello Stato**.

La richiesta per il riconoscimento della personalità giuridica è presentata dal soggetto interessato al prefetto. Alla domanda deve essere allegato lo statuto dell'ente. Il riconoscimento viene concesso, su proposta del ministro dell'interno, con decreto del Presidente della Repubblica, uditi il Consiglio di Stato (che esprime un parere di legittimità) ed il Consiglio dei ministri (il quale si pronuncia in merito alla opportunità politica).

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La proposta di legge riguarda la materia "**rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose**" (art. 117, secondo comma, lett. c), Cost.) che rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Sotto il profilo della legislazione edilizia, nel cui ambito vengono in rilievo ambiti di competenza legislativa concorrente dello Stato e delle regioni ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. ("governo del territorio"), si ricorda che i luoghi di culto costituiscono opere di urbanizzazione secondaria (art. 44 della [L. 865/1971](#) e art. 3, comma 2, lett. b), del D.M. n. 1444/1968) a cui, ai sensi dell'art. 16, comma 8, del [D.P.R. 380/2001](#) (T.U. edilizia), sono riferiti i relativi oneri di urbanizzazione.

L'art. 10 del T.U. edilizia, nell'elencare gli **interventi subordinati a permesso di costruire**, vi include, oltre agli interventi di nuova costruzione, anche gli interventi che "limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso" (lettera c) del comma 1). Lo stesso articolo demanda poi alla **legislazione regionale l'individuazione dei mutamenti**, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, subordinati a permesso di costruire o a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), consentendo alle medesime legislazioni di individuare ulteriori interventi che, in relazione all'incidenza sul territorio e sul carico urbanistico, sono sottoposti al preventivo rilascio del permesso di costruire.

A titolo esemplificativo, si segnala che la legge regionale della Lombardia n. 12/2005 ("Legge per il governo del territorio"), all'art. 52, comma 3-*bis*, stabilisce che i mutamenti di destinazione d'uso di immobili, anche non comportanti la realizzazione di opere edilizie, finalizzati alla creazione di luoghi di culto e luoghi destinati a centri sociali, sono assoggettati a permesso di costruire.

Si tratta quindi di una disposizione che estende, anche al di fuori delle zone A (definite dall'art. 2 del D.M. 1444/1968 come "le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi"), quanto previsto dalla citata lettera c) del comma 1 dell'articolo 10 del D.P.R. 380/2001.

Occorre altresì ricordare la disposizione dettata dall'art. 14 del T.U. edilizia, che consente il rilascio del **permesso di costruire in deroga** agli strumenti urbanistici generali "esclusivamente per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico, previa deliberazione del consiglio comunale", nel rispetto comunque delle disposizioni di tutela dei beni paesaggistici e culturali e delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia.

Il T.U. edilizia prevede inoltre l'**esonero dal contributo di costruzione** per gli impianti, le attrezzature, le opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti nonché per le opere di urbanizzazione, eseguite anche da privati, in attuazione di strumenti urbanistici (art. 17, comma 3, lettera c).

Il mutamento di destinazione di edifici al fine di un loro utilizzo quali luoghi di culto è stato oggetto di numerose **pronunce giurisprudenziali** volte, da un lato, a definire le caratteristiche in presenza delle quali l'edificio è da ritenersi destinato ad attività di culto, e, dall'altro, a considerare l'aspetto autorizzativo del citato mutamento di destinazione. Secondo il Consiglio di Stato ([sentenza n. 683/2011](#)) "emerge come le deroghe al piano regolatore comunale non possano essere di tale entità da elidere le esigenze di ordine urbanistico sottese al piano e, in particolare, non possano legittimare eccezioni alle destinazioni di zona, sulle quali si fonda la struttura concettuale stessa del piano regolatore generale nelle scelte fondanti sull'uso del territorio. Appare quindi corretto affermare che anche i permessi in deroga debbano osservare tali principi e sono quindi legittimi nella misura in cui si allineano alle destinazioni d'uso ammesse dal piano regolatore all'interno delle singole zone". Sul punto si richiama anche la recente [sentenza del T.A.R. Veneto n. 91 del 27 gennaio 2015](#), ove si legge che "occorre distinguere il caso di ... esercizio di un'attività associativa all'interno di un capannone industriale-artigianale, nel quale si svolgono, privatamente e saltuariamente, preghiere religiose, attività espressione dello *ius utendi* del proprietario ed idonea a comportare l'assegnazione dell'unità immobiliare ad una diversa categoria funzionale, da altri e ben diversi casi di mutamenti di destinazione d'uso suscettibili, per l'afflusso di persone o di utenti, di creare centri di aggregazione (chiese, moschee, centri sociali, ecc.) aventi come destinazione principale o esclusiva l'esercizio del culto religioso o altre attività con riflessi di rilevante impatto urbanistico, che richiedono la verifica delle dotazioni di attrezzature pubbliche rapportate a dette destinazioni (Cons. Stato n. 5778/2011)".

Si segnala, infine, che la citata L.R. 12/2005 è stata recentemente modificata dalla L.R. 3 febbraio 2015, n. 2 che ha introdotto alcuni principi in materia di edificazione dei luoghi di culto delle confessioni diverse da quella cattolica. Le nuove norme si applicano alle confessioni religiose che hanno stipulato un'intesa con lo Stato e a quelle che, seppur prive di intesa, hanno una presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale e un significativo insediamento nell'ambito dei comuni di riferimento e i cui statuti esprimano il carattere religioso delle loro finalità istituzionali e il rispetto dei principi e dei valori della Costituzione. La L.R. 2/2015 introduce inoltre il "Piano per le attrezzature religiose", quale strumento di pianificazione senza il quale non può essere installata nessuna nuova attrezzatura religiosa dalle confessioni succitate. La norma prevede altresì precisi standard urbanistici che il piano è tenuto ad indicare (p.es. uno spazio da destinare a parcheggio pubblico in misura non inferiore al 200% della superficie lorda di pavimento dell'edificio da destinare a luogo di culto).

Rispetto degli altri principi costituzionali

La proposta di legge, nell'enunciare le finalità delle misure che intende introdurre nell'ordinamento, volte in particolare ad istituire il Registro pubblico delle moschee e l'Albo nazionale degli *imam*, richiamano espressamente il rispetto degli articoli 3, 8, 18, 19 e 20 della Costituzione.

Nell'ambito dei "*Principi fondamentali*", ai sensi dell'**art. 3 Cost.** tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

Principi
costituzionali

Ai sensi dell'**art. 8 Cost.** tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge. Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano. I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze.

Sono a loro volta enunciati nell'ambito dei "*Diritti civili*" gli artt. 18, 19 e 20 Cost.

Ai sensi dell'**art. 18 Cost.** tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente per fini non vietati ai singoli dalla legge penale. Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare.

Ai sensi dell'**art. 19 Cost.** tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume.

Ai sensi dell'**art. 20 Cost.** il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto d'una associazione od istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività.

Relativamente alla giurisprudenza costituzionale sulla materia, si ricorda in primo luogo, che il **principio di laicità** (sentenza 12 aprile 1989 n. 203) è richiamato dalla Corte costituzionale tra i **principi supremi dell'ordinamento costituzionale**, i quali hanno "una valenza superiore rispetto alle altre norme o leggi di rango costituzionale, [con la conseguenza] che anche le disposizioni del Concordato, le quali godono della particolare copertura costituzionale fornita dall'art. 7, secondo comma, della Costituzione, non si

Corte
costituzionale

sottraggono all'accertamento della loro conformità ai principi supremi dell'ordinamento costituzionale (sentenze n. 30 del 1971, n. 12 del 1972, n. 175 del 1973, n. 1 del 1977 e n. 18 del 1982)".

Il principio di laicità si fonda dunque, nella giurisprudenza costituzionale, sugli articoli 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione, ed implica la **garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione**, in regime di pluralismo confessionale e culturale. Nel sancire questa tutela, la laicità dello Stato italiano viene quindi a definire "uno dei profili della forma di Stato delineata dalla Carta costituzionale della Repubblica", (sentenza n. 203 del 1989) nella quale "hanno da convivere, in uguaglianza di libertà, fedi, culture e tradizioni diverse" (sentenza 440 del 1995). Quale riflesso di questo principio (successivamente ribadito dalla Corte costituzionale con le sentenze nn. 259/90, 195/93 e 329/97) e dei principi dell'uguaglianza di tutti i cittadini senza distinzione di religione (art. 3 Cost.) e dell'eguale libertà davanti alla legge di tutte le confessioni religiose (art. 8 Cost.) deriva – nella giurisprudenza della Corte costituzionale - che "l'atteggiamento dello Stato non può che essere di **equidistanza e imparzialità**" nei confronti di ogni fede, "senza che assumano rilevanza alcuna il **dato quantitativo** dell'adesione più o meno diffusa a questa o a quella confessione religiosa (sentenze nn. 925 del 1988, 440 del 1995 e 329 del 1997)" (sentenza 508 del 2000).

Principio di laicità

Anche rispetto alla **presenza o meno delle intese**, di cui all'art. 8, terzo comma, Cost., la Corte costituzionale ha avuto modo di evidenziare – nel dichiarare l'illegittimità dell'art. 1 della legge regionale dell'Abruzzo 16 marzo 1988, n. 29, nella parte in cui prevedeva l'erogazione di contributi solo a favore delle confessioni religiose i cui rapporti con lo Stato erano regolati sulla base di intese – come una volta che lo Stato e i poteri pubblici in genere ritengano di intervenire con una **disciplina comune** per agevolare la realizzazione di **edifici** e di attrezzature destinati al culto mediante l'attribuzione di risorse finanziarie ricavate dagli oneri di urbanizzazione, la esclusione da tali benefici di una confessione religiosa in dipendenza dello «status» della medesima, e cioè in relazione alla sussistenza o meno delle condizioni di cui al secondo e terzo comma dell'art. 8 della Costituzione, viene a integrare una **violazione del principio affermato nel primo comma del medesimo articolo 8**. Analogamente, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 346 del 2002, ha giudicato costituzionalmente illegittima una disposizione di una legge della Regione Lombardia che prevedeva **benefici per la realizzazione di edifici di culto** e di attrezzature destinate a servizi religiosi, nella parte in cui introduceva come elemento di discriminazione fra le confessioni religiose che aspirano ad usufruire dei benefici, avendone gli altri requisiti, l'esistenza di un'intesa per la regolazione dei rapporti della confessione con lo Stato.

Presenza di intese

Ferma restando quindi la natura di confessione religiosa, la Corte ha evidenziato in tale occasione come l'attribuzione dei contributi previsti dalla legge per gli edifici destinati al culto può essere condizionata soltanto alla consistenza ed incidenza sociale della confessione richiedente e all'accettazione da parte della medesima delle relative condizioni e vincoli di destinazione. La Corte ha, in tale sede, affermato che le intese previste dall'art. 8, terzo comma, Cost. non sono e non possono essere una condizione imposta dai poteri pubblici alle confessioni per usufruire della libertà di organizzazione e di azione loro garantita dal primo e dal secondo comma dello stesso art. 8 né per usufruire di benefici a loro riservati, quali, nella specie, l'erogazione di contributi; risultano altrimenti violati il divieto di discriminazione (art. 3 e art. 8, primo comma, Cost.), nonché l'uguaglianza dei singoli nel godimento effettivo della libertà di culto (art. 19, Cost.), di cui l'**eguale libertà delle confessioni di organizzarsi e di operare** rappresenta la proiezione necessaria sul piano comunitario e sulla quale esercita una evidente, ancorché indiretta influenza, la possibilità per le medesime di accedere a benefici economici come quelli previsti dalla legge oggetto del giudizio di costituzionalità.

Nella richiamata pronuncia (sentenza n. 195 del 1993), la Corte costituzionale ha altresì ricordato come la **realizzazione dei servizi religiosi** ha per effetto di rendere concretamente possibile, e comunque di facilitare, le attività di culto, che rappresentano un'estrinsecazione del diritto fondamentale ed inviolabile della libertà religiosa espressamente enunciata nell'art. 19 della Costituzione. In tale campo perciò **l'intervento dei pubblici poteri deve uniformarsi al principio supremo «della laicità dello Stato** che è uno dei profili della forma di Stato delineata nella Carta Costituzionale della Repubblica», principio che «implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale» (cfr. sent. n. 203 del 1989)

Riguardo in particolare alle previsioni dell'art. 19 della Costituzione, come ricordato dalla stessa Corte costituzionale (sentenza n. 195 del 1993) l'Assemblea Costituente pervenne alla definitiva formulazione del testo così da garantire a chiunque il «diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne

propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume». L'**esercizio del culto** è dunque, ad avviso della Corte, componente essenziale della libertà religiosa, conseguenziale alla stessa professione di una fede religiosa, **non soggetto anche nella sua forma pubblica a nessun controllo**, salvo la condizione, in un certo senso ovvia e naturale, che «**non si tratti di riti contrari al buon costume**».

Esercizio del culto

Quanto al concetto di "**buon costume**" richiamato quale limite di carattere generale dall'art. 19 Cost., la Corte costituzionale ha in più occasioni evidenziato come quello della dignità della persona umana è il valore costituzionale che permea di sé il diritto positivo e deve dunque incidere sull'interpretazione di quella parte della disposizione che evoca il comune sentimento della morale. Pertanto (...) il "buon costume" non è diretto ad esprimere semplicemente un valore di libertà individuale (...), ma è, piuttosto, diretto a significare un **valore riferibile alla collettività in generale** (...). Quindi, gli atti osceni non sono offensivi se si esauriscono nella sfera privata, ma lo sono quando la travalicano, recando pericolo di offesa al sentimento del pudore dei terzi non consenzienti o della collettività in generale (sentenze n. 293/2000, n. 293 e n. 368/1992).

La Corte Costituzionale dunque, come già ricordato, ebbe modo di sottolineare, già dalla sentenza n. 59 del 1958, come la formulazione dell'art. 19 della Costituzione non potrebbe essere più ampia, nel senso di comprendere tutte le manifestazioni del culto. Conseguentemente, dichiarò **l'illegittimità costituzionale della norma che richiedeva l'autorizzazione governativa per l'apertura di templi** od oratori per l'esercizio di culti.

In tale pronuncia la Corte ha evidenziato che allorquando agli atti dei ministri di culti acattolici e all'apertura dei templi od oratori debbansi **riconoscere effetti giuridici**, come, ad esempio, rispettivamente, la efficacia del matrimonio e la facoltà di far collette all'interno e all'ingresso degli edifici destinati al culto, la nomina dei ministri di culto e la istituzione di templi od oratori, **a questi effetti e solo a questi effetti, ricadano sotto la ricognizione e il controllo dello Stato**, mercé i provvedimenti di approvazione e di autorizzazione.

Si ricorda infine che i dati individuali in materia di religione godono di una tutela rafforzata (**dati c.d. sensibili**) ai sensi dell'art. 4 del Codice in materia di protezione dei dati personali di cui al D.Lgs. 196/2003, che richiama espressamente "le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere" e "l'adesione ad associazioni od organizzazioni a carattere religioso". In base al Codice le pubbliche amministrazioni possono effettuare il trattamento di dati sensibili e dati giudiziari sulla base delle disposizioni specifiche previste dagli articoli 20, 21 e 22 del Codice medesimo.

Protezione dei dati sensibili

Sui temi oggetto della proposta di legge viene in rilievo altresì la giurisprudenza della CEDU.

CEDU

Le disposizioni rilevanti ai fini di un giudizio di compatibilità con l'ordinamento della **Convenzione CEDU** sono principalmente due: l'**articolo 9**, che prevede la **libertà di coscienza e di religione**; l'**articolo 14**, che prevede il principio di **non discriminazione**.

Più specificamente, l'articolo 9 - nello stabilire in via generale che gli Stati sottoscrittori devono rispettare il pensiero, la coscienza e le scelte religiose dei cittadini - prevede che ogni persona ha il diritto di manifestare il proprio credo individualmente o collettivamente in pubblico o in privato, anche mediante il culto, le pratiche e l'osservanza dei riti. Allo stesso tempo, ai medesimi Stati è consentito di porre limiti ai diritti connessi a tali scelte, purché tali limiti siano previsti per legge e siano necessari in una società democratica per conservare all'ordinamento i beni dell'ordine e della sicurezza pubblica, della salute e della protezione dei diritti altrui.

Libertà di coscienza e di religione

In tale contesto, la giurisprudenza della Corte EDU si è pronunciata diverse volte su doglianze di lesione del diritto di cui all'articolo 9 per provvedimenti nazionali volti a limitare le manifestazioni di carattere religioso.

In particolare, nella sentenza *Manoussakis contro Turchia* del 1996, relativa al fatto di alcuni testimoni di Geova che intendevano stabilire un luogo di preghiera in una sala affittata a Creta. In esito a una complessa vicenda, la Corte di cassazione greca ebbe conclusivamente a convalidare un provvedimento di inibizione ai testimoni di Geova - richiesto dalla Chiesa ortodossa - di fruire di quel luogo di culto, motivando la pronuncia con la necessità di tutelare l'ordine pubblico. La Corte europea accertò la violazione dell'articolo 9, in ragione della palese violazione del diritto costituita da una complessiva condotta delle autorità greche che hanno **impedito l'esercizio del culto**.

Si richiamano altresì le seguenti sentenze adottate in relazione all'art. 9 della Convenzione:

- *Sahin contro Turchia* del 2005, relativa alla vicenda di una studentessa turca che intendeva indossare nell'università di Bursa il velo islamico, durante la frequenza della facoltà di

Medicina. Le autorità universitarie emanarono una circolare volta a vietare tale comportamento e il provvedimento amministrativo fu confermato in tutte le sedi giurisdizionali interne. Sul caso (sottoposto con ricorso n. 44774 del 1998) la Corte europea, nella sua massima composizione (la *Grande Chambre*), escluse che fosse violato il diritto connesso con la libertà di coscienza, giacché il velo islamico consisteva in un'ostentazione religiosa che lo Stato nazionale poteva legittimamente vietare in una sede pubblica, a tutela sia dell'ordine pubblico, sia di altre sensibilità religiose;

- *Dimitras contro Grecia* del 2010, relativa a un testimone di giustizia che si rifiutava di giurare sulla Bibbia prima di deporre a processo, come invece richiesto dal Codice di procedura penale greco. La Corte ha ravvisato la violazione dell'articolo 9 della Convenzione, poiché il giuramento sulla Bibbia, in una sede eminentemente statuale come il tribunale, costituisce un'ingerenza sproporzionata rispetto agli scopi consentiti dalla Convenzione medesima;
- *Eweida e altri contro Regno Unito* del 2013, relativa alla vicenda di una *hostess* di volo di religione copta, a cui la compagnia aerea aveva imposto di nascondere sotto un *foulard* della divisa di lavoro il simbolo religioso che ella portava al collo. In questo caso, la Corte (ricorso n. 48420/10) ha ritenuto violato l'articolo 9, in ragione della circostanza che il provvedimento datoriale non poteva dirsi previsto dalla legge e, comunque, non era relativo a una manifestazione del credo che poteva ledere od offendere altre convinzioni religiose;
- *Ebrahimian contro Francia* del 2015, relativa alla vicenda di una cittadina francese di religione musulmana, cui non fu rinnovato un contratto presso una struttura sanitaria di assistenza psichiatrica a Parigi in ragione del fatto che ella si rifiutava di rimuovere un velo totale dal viso. La sentenza denega l'accertamento di violazione del diritto connesso alla libertà di coscienza a motivo che non solo la laicità e neutralità religiosa della Repubblica francese è fissata addirittura in Costituzione, ma anche che l'oggettiva funzione pubblica svolta necessitava di una condotta più conforme agli *standard* della prestazione, che richiedono il massimo rispetto dei pazienti e la totale uniformità di trattamento.

Discussione e attività istruttoria in Commissione in sede referente

La proposta di legge è stata iscritta nel calendario dei lavori dell'Assemblea a partire dal 27 novembre 2017 per la quota riservata all'opposizione.

La I Commissione Affari costituzionali della Camera nella seduta del 21 novembre 2017 ha approvato due identici emendamenti interamente soppressivi dell'articolato della proposta di legge, pertanto è stato conferito al relatore il mandato a riferire in Assemblea in senso contrario sul provvedimento.

I pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva

La proposta di legge ha avuto il parere contrario delle Commissioni II (Giustizia) e VII (Cultura).

La V Commissione (Bilancio) ha deciso di esprimere il suo parere all'Assemblea, mentre le Commissioni III (Affari esteri), VI (Finanze), VIII (Ambiente), XII (Affari sociali) e la Commissione parlamentare per le questioni regionali non si sono espresse.