



**Antonello De Oto**

(associato di Diritto ecclesiastico italiano e comparato nell'Università di Bologna  
*Alma Mater Studiorum*, Dipartimento di Scienze giuridiche)

**Le proposte di legge Santanchè-Palmizio sul registro delle moschee e l'albo degli *imam*: un tentativo di *refurbishment* della legge n. 1159/1929? \***

**SOMMARIO:** 1. Il contenuto delle proposte di legge c. 2976 e c. 3421 (Garnero Santanchè e Palmizio) e i profili di incostituzionalità - 2. La necessità politico-normativa di un altro approccio agli Islam. Rivitalizzazione dello strumento delle Intese e legge generale sulla libertà religiosa come antidoti alla lenta deriva del riassetto normativo della legge sui culti ammessi - 3. Allegati.

**1 - Il contenuto delle proposte di legge c. 2976 e c. 3421 (Garnero, Santanchè e Palmizio) e i loro profili di incostituzionalità**

A seguito dell'audizione resa in I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati il 14 novembre scorso in merito alle proposte di legge C. 2976 Garnero Santanchè e altri<sup>1</sup> e C. 3421 primo firmatario l'On. Palmizio<sup>2</sup>, recanti disposizioni in materia di istituzione del registro pubblico delle moschee e dell'Albo nazionale degli *imam*, appare importante cogliere questa occasione istituzionale per allargare la riflessione alla fase storico-politica in corso e ai tentativi di *refurbishment*<sup>3</sup>, di ristrutturazione e non solo, di cosmesi normativa, o sarebbe meglio dire di riattualizzazione della c.d. legge sui culti ammessi. Operazioni politico-normative che si sono affacciate alla fine di questa legislatura appena conclusa ma che sono, a giudizio di chi scrive, preoccupante segno di una tendenza in crescita che potrebbe caratterizzare, in maniera ancora più

---

\* Il contributo, non sottoposto a valutazione, riproduce, con qualche adattamento di forma e con il corredo delle note e dell'Appendice, il testo dell'intervento svolto nel corso dell'audizione davanti alla I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati in data 14 novembre 2017.

<sup>1</sup> In allegato, par. 3.

<sup>2</sup> In allegato, par. 3

<sup>3</sup> Il termine *refurbishment* è di regola utilizzato nel mondo anglosassone per riferirsi alla ristrutturazione decorativa di un vecchio immobile, parola che appare calzante alla situazione qui descritta, e alla volontà operativa di dare nuova linfa, nuova veste, alla vecchia normativa sui culti ammessi, figlia di un'altra era politica e normativa.



decisa, anche considerato lo stallo sostanziale del sistema di relazioni costituzionalmente previsto con le minoranze religiose, l'attività del prossimo Parlamento repubblicano sul tema Islam e minoranze religiose in generale.

Il progetto di legge c. 2976, poi respinto in Assemblea il 28 novembre 2017, composto di ben undici articoli, era volto a istituire un registro pubblico delle moschee in Italia con contestuale controllo sulle moschee registrate e sulla loro attività da parte del Prefetto. Detto progetto si prefiggeva anche, correlativamente, lo scopo d'istituire un albo degli *imam* e una Commissione per l'albo degli *Imam* stessi, facendosi altresì carico della formazione di coloro che già esercitano tale funzione ma anche per quelli che si accingono a svolgerla così come previsto dall'art. 10.

Molte le perplessità normative che la lettura della proposta di legge c. 2976 provoca nel lettore informato di Diritto ecclesiastico, e preoccupanti i profili di sicura incostituzionalità di tale articolato<sup>4</sup> che altresì, così come concepito, avrebbe ottenuto l'effetto di cristallizzare ulteriormente l'attuale frazionato assetto di politica ecclesiastica vigente, già caratterizzato nei fatti da tre binari normativi differenti per le confessioni religiose: concordato, intese e legge sui culti ammessi (legge n. 1159 del 1929) di matrice fascista<sup>5</sup>.

Ulteriori perplessità sono poi dovute all'utilizzo di alcuni termini specifici della cultura islamica, come nel caso del termine *Imam*, utilizzato da entrambe le proposte di legge. Detto termine in quanto strutturalmente polisemico<sup>6</sup> appare inadatto a costituire sicuro termine di riferimento normativo.

In via generale si rileva che il voler proporre un intervento legislativo diretto in questa materia, sembra innanzitutto confermare un approccio "di

---

<sup>4</sup> Simili i rilievi normativi, anche se in misura un pò più contenuta, in merito alla proposta di legge c. 3421 a firma On. Palmizio.

<sup>5</sup> A commento dell'impianto, la storia, i limiti della legge 24 giugno n. 1159 del 1929 vedi per tutti **M. TEDESCHI**, *La legge sui culti ammessi*, in *Dir. Eccl.*, 2003/2, p. 641. Sulla compatibilità di tale risalente normativa con il sistema repubblicano parte della dottrina rileva: "[...] può considerarsi compatibile un simile sistema con la successiva democrazia repubblicana?": cfr. **V. TOZZI**, *Il fenomeno religioso durante il liberalismo e il fascismo*, in **G. MACRÌ, M. PARISI, V. TOZZI**, *Diritto civile e religioni*, Roma-Bari, Laterza, 2013, p. 28.

<sup>6</sup> Cfr. **C. SBAILÒ**, *Testo dell'audizione resa il 14 novembre 2017 innanzi alla I Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni), nel corso dell'esame delle proposte di legge c. 2976 e c. 3421 recanti disposizioni in materia di istituzione del registro pubblico delle moschee e dell'albo nazionale degli imam*, in *Osservatorio Costituzionale*, fasc. 3/2017, 2 (<http://www.osservatorioaic.it/testo-dell-audizione-resa-il-14-novembre-2017-innanzi-alla-i-commissione-affari-costituzionali-della-presidenza-del-consiglio-e-interni-nel-corso-dell-esame-delle-proposte-di-legge-c-2976-e-c-3421-recanti-disposizioni-in-materia-di-istituzione-del-r.html>).



polizia" alla questione della libertà religiosa<sup>7</sup> che, per molti profili in Italia e per motivi storici, già interessa la competenza del Ministero dell'Interno e la Direzione generale per gli affari dei culti che da esso dipende, mentre, da tempo, in molti altri Paesi, soprattutto le *ex* democrazie popolari entrate a far parte dell'Unione Europea dopo la caduta del muro di Berlino, la libertà religiosa come tratto cultural-identitario della persona, risulta più convenientemente essere regolamentato e di competenza del Ministero della Cultura<sup>8</sup>.

A livello di politica ecclesiastica poi, solleva serie perplessità un intervento neo-giurisdizionalista<sup>9</sup> come quello delle proposte di legge qui in trattazione, un'azione che sarebbe entrata, qualora approvata, a regolamentare direttamente questioni che finora sono state demandate *ex art. 8*, terzo comma, della nostra Carta fondamentale<sup>10</sup> alla contrattazione tra Stato e confessioni religiose senza imposizioni unilaterali dall'alto, peraltro non possibili in materia di diritti fondamentali e ancora più dannose per una religione complessa e composita come l'Islam, un universo che ci fa necessariamente parlare di diverse partizioni dell'Islam<sup>11</sup> invece di un *unicum*, per essere più aderenti alla realtà.

Gli articoli da 2 a 5 della proposta di legge c. 2976 proponevano l'istituzione di un registro pubblico delle moschee in una sorta di antistorica

---

<sup>7</sup> Già autorevole dottrina ammoniva sul processo di trasformazione della libertà religiosa intesa sempre più come una questione di polizia: "Occorre dunque che il Parlamento si adoperi a contrastare le prassi che, in vari campi, nella pubblica amministrazione e nella giurisprudenza, si attardano in una concezione della libertà religiosa intesa non più in senso promozionale e garantistico ma come il potere-dovere dello Stato di controllare in via preventiva e di limitare la libertà religiosa di individui e comunità in nome di valori (sicurezza, morale pubblica, tradizione, ecc.) che sarebbe loro compito definire, in funzione emarginatrice di valori "altri" [...]" Cfr. **G. CASUSCELLI**, *Perché temere una disciplina della libertà religiosa conforme a Costituzione?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), novembre 2007, p. 25.

<sup>8</sup> La Repubblica Ceca, ad esempio, si muove in tal senso, e la legge n. 3/2002 Sb. sulla libertà religiosa individua il Ministero della Cultura come competente in materia: cfr. **A. DE OTO**, *Diritto e religione nell'Europa di mezzo: la Repubblica Ceca*, Bononia University Press, Bologna, 2012, pp. 145-146.

<sup>9</sup> Con riguardo al concetto di neo-giurisdizionalismo cfr. **L. MUSSELLI**, *Diritto e religione in Italia e in Europa. Dai Concordati alla problematica islamica*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 15.

<sup>10</sup> Sulla struttura dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione italiana vedi, per tutti, **P.A. D'AVACK**, *Intese II) Profili generali*, in *Enc. giur.*, Treccani, Roma, vol. XVII, 1989. Sul punto della riserva assoluta di legge bilaterale prevista dall'art. 8, terzo comma, della nostra Carta fondamentale vedi **P. CONSORTI**, *Diritto e religione*, Laterza, Roma-Bari, 2014, p. 246.

<sup>11</sup> Sul punto vedi **N. COLAIANNI**, *Diritto pubblico delle religioni. Eguaglianza e differenze nello Stato costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2012, p. 142.



e costituzionalmente problematica schedatura che confligge apertamente con il disposto dell'art. 19 della Costituzione: *“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”* e che, giova ricordarlo, è l'unico articolo slegato dal concetto di cittadinanza e che si rivolge quindi a tutti i consociati<sup>12</sup>.

Ancor più problematica la disposizione prevista all'art. 6 del progetto di legge dell'On. Garnero Santanchè e altri, che prevede il controllo da parte del Prefetto sulle moschee registrate, anche con riguardo alle attività compiute all'interno delle moschee stesse. Nell'attuale regime giuridico italiano che vede le confessioni religiose senza intesa ricadere nel “relitto normativo” della legge sui culti ammessi (legge n. 1159 del 1929) che ne regola la vita quotidiana, tale disposizione è già prevista dall'art. 2, secondo comma, di detta risalente normativa che recita: *“Norme speciali per l'esercizio della vigilanza e del controllo da parte dello Stato possono inoltre essere stabilite nel decreto di erezione in ente morale”*. Quindi esiste già la possibilità di imporre ulteriori gravami e controlli e tale progetto sembra voler solo riattualizzare detta normativa figlia dell'Italia in orbace, che, seppure vigente, “circondata” dagli strali della dottrina in anni di dibattito giuridico democratico, ha almeno assunto un assetto parzialmente diverso dalle intenzioni originarie del legislatore del ventennio<sup>13</sup>.

Sia il progetto di legge c. 2976 che il c. 3421 a firma dell'On. Palmizio prevedevano l'istituzione di un albo nazionale degli *Imam* con la differenza che il progetto di legge c. 3421 che consta di soli quattro articoli, non contemplava corsi di formazione obbligatori per gli *imam* stessi. I requisiti richiesti per l'iscrizione erano poi diversi nei due progetti: la proposta di legge c. 2976 richiedeva la cittadinanza e la lingua italiana contravvenendo così ancora allo spirito e al dettato dell'art. 19 della Carta fondamentale.

---

<sup>12</sup> Per tutti, in merito, le considerazioni di **F. FINOCCHIARO**, *sub Art. 19*, in *Commentario della Costituzione*, (a cura di) G. Branca, riportato in **ID.**, *Confessioni religiose e libertà religiosa nella Costituzione. Art. 7-8-19-20*, Zanichelli Editore, Bologna-Roma, 1976, specie p. 443 ss.

<sup>13</sup> Come chiarisce parte della dottrina, riferendosi all'esercizio delle libertà da parte dei culti ammessi nella legge n. 1159 del 24 giugno 1929: *“[...] tutte le principali forme di queste libertà sono soggette ad autorizzazioni discrezionali dell'autorità civile, discrezionalità solo in parte moderata dalla storica sentenza della Corte Costituzionale n. 59 del 1958, primo intervento per l'eliminazione delle discriminazioni della disciplina del fascismo [...]”*: cfr. **V. TOZZI**, *La libertà di organizzazione delle formazioni religiose collettive non qualificate come “confessioni religiose”*. *Il regime discriminatorio dei “culti ammessi nello Stato” in base alla legge n. 1159, del 24 giugno 1929*, in **G. MACRÌ, M. PARISI, V. TOZZI**, *Diritto civile e religioni*, cit., p. 152.



Partiamo dal termine di riferimento utilizzato ovvero *imam*. Molte le figure che hanno una rilevanza teologico-politico-normativa nell'alveo composito degli Islam (*mullah, alim, imam* ecc.) nelle diverse partizione della *Ummah* e relative scuole giuridiche<sup>14</sup>. Questo finisce per riportare alla ribalta l'annoso problema della rappresentanza<sup>15</sup> e della certezza delle relazioni che lo Stato deve avere con coloro che sono i reali rappresentanti di una comunità e correlativamente anche la certezza politico-normativa delle loro funzioni. È da rimarcare poi, come persino nella relazione che accompagna la proposta dell'On. Santanchè, si ha contezza del fatto che l'*imam* non può *sic et simpliciter* essere identificato con la figura di un ministro di culto, ma questa notazione scompare successivamente nel disposto normativo finale della proposta di legge<sup>16</sup>. *Imam* è qualcosa di diverso, non identificabile o sovrapponibile alla figura, ad esempio, di un sacerdote cattolico<sup>17</sup>, modello operativo, *tertium comparationis*, sul quale la proposta di legge sembra "ricalcare" la funzione dell'*Imam*. È corretto in definitiva dire che chiunque può essere *imam*, di solito un rispettato membro della comunità<sup>18</sup>, non esiste regola valida per tutte le partizioni dell'Islam sul punto e la stessa "supremazia", guida sulla comunità dei fedeli islamici può configurarsi come un'estensione del ruolo dell'*imam*.

Al di là e al di fuori delle pur importanti questioni terminologiche, per via dei conseguenti problemi citati che recano necessariamente con sé, vi è da sottolineare come anche la previsione di una formazione di Stato prevista all'art. 10 del progetto di legge c. 2976 per gli *imam* appariva e appare incongrua e in definitiva desiderosa di plasmare un "clero islamico" a nostra immagine (nel senso di tendere a creare con la formazione un modello-tipo di ministro di culto auspicabilmente accettabile e vicino a

---

<sup>14</sup> Sul ruolo e la natura delle diverse scuole giuridiche islamiche vedi **W.B. HALLAQ**, *Introduzione al diritto islamico*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 45 ss. Sulla comprensione dell'esperienza giuspubblicistica musulmana, la quale trova la sua qualificazione ultima nel ruolo ricoperto dalla *shari'a*, vedi la puntuale analisi di **C. SBAILÒ**, *Legge rivelata e sfera pubblica/siyasa shar'iyya. Attualità della "polarità" islamica*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2012, in particolare pp. 36-37.

<sup>15</sup> **G. CASUSCELLI**, *La rappresentanza e l'intesa*, in *Islam in Europa/Islam in Italia tra diritto e società* (a cura di A. Ferrari), il Mulino, Bologna, 2008, p. 304, nonché **R. GUOLO**, *La rappresentanza dell'Islam italiano e la questione dell'intesa*, in *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche* (a cura di S. Ferrari), il Mulino, Bologna, 2000.

<sup>16</sup> Cfr. **C. SBAILÒ**, *Testo dell'audizione*, cit., p. 2.

<sup>17</sup> Così **C. CIOTOLA**, *Note in tema di individuazione dei ministri di culto*, in *Diritto e Religioni*, 2007, n. 1, p. 143.

<sup>18</sup> Cfr. **F. ALICINO**, *Imams and other Religious Authorities in Italy*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 1 del 2015, p. 14.



quello prevalente per motivi tradizionali e numerici in Italia). La previsione di una sorta di “*Madrassa di Stato*” (che significa scuola di legge come ci ricorda parte della dottrina e non altro come si legge di frequente<sup>19</sup>) appare inopportuna ingerenza nella vita delle confessioni religiose, soprattutto in quelle come l’Islam non protette dallo strumento dell’Intesa che oggi è purtroppo divenuto, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016<sup>20</sup>, un miraggio per molti gruppi confessionali, dato il dovere per i Governi di iniziare le trattative ma la totale discrezionalità nel portare o meno in fondo l’Accordo<sup>21</sup>.

La nostra Repubblica, non dispensa direttamente formazione obbligatoria ai ministri di culto di alcuna confessione religiosa e, anche alla luce del supremo principio di laicità dello Stato in Italia, si invoca come limite a tale attività di formazione il parametro tecnico della laicità<sup>22</sup> e non il suo profilo politico-ideologico e quindi, anche alla luce di ciò, non si capisce perché dovrebbe tenersi tale formazione solo per i ministri di culto islamici.

In questa fase, sarebbe stato inopportuno prevedere, come il progetto di legge Garnero Santanchè concretamente prevedeva, anche una Commissione per l’albo degli *imam* (art. 9) che avrebbe dovuto rilasciare il “patentino” per operare come *imam* (attestato di idoneità per l’iscrizione nell’albo) nella nostra Repubblica e che avrebbe recato con sé sicuri profili di contrasto con gli artt. 2, 3, 8 e 19 della Carta fondamentale e di interferenza non giuridicamente sostenibile nella vita comunitaria dei *muslim*, oltre che di possibile discriminazione diretta nei confronti di una ben individuata confessione religiosa.

Curiosa appare poi la disposizione prevista all’art. 10.1 che individuava nelle facoltà di Lettere e Filosofia il luogo di formazione legislativamente previsto per la formazione obbligatoria degli *imam*<sup>23</sup>, quando forse le uniche nozioni di base che si potrebbero realmente fornire in un’ipotetica formazione rivolta ai ministri di culto, peraltro in via generale sconsigliabile per i sovraesposti motivi, sono quelle che

---

<sup>19</sup> Cfr. **W.B. HALLAQ**, *Introduzione al diritto islamico*, cit., p. 55.

<sup>20</sup> Vedi M. Parisi (a cura di), *Bilateralità pattizia e diritto comune dei culti. A proposito della sentenza n. 52/2016*, Editoriale Scientifica Italiana, Napoli, 2017.

<sup>21</sup> Così **A. POGGI**, *Una sentenza “preventiva” sulle prossime richieste di Intese da parte di confessioni religiose? (in margine alla sentenza n. 52 della Corte Costituzionale)*, in *www.federalismi.it*, n. 6/2016, pp. 2-12.

<sup>22</sup> Sul concetto di “laicità tecnica” ovvero “[...] come indefettibile parametro di valutazione ed interpretazione dell’agire giuridico [...]” vedi **A. FUCCILLO, R. SANTORO**, *Diritto religioni, culture. Il fattore religioso nell’esperienza giuridica*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 4.

<sup>23</sup> Questione rilevata anche da **C. SBAILÒ**, *Testo dell’audizione*, cit., p. 10.



riguardano le leggi basilari della Repubblica Italiana e quelle che presiedono alla regolamentazione del diritto di libertà religiosa in Italia; nozioni che ovviamente vengono dispensate di solito in altro luogo formativo come le Scuole o Facoltà di Giurisprudenza o di Scienze Politiche, se ovviamente, l'obiettivo voluto, fosse stato quello di fornire ai frequentatori i fondamenti legali dell'agire operativo di un ministro di culto nel nostro Paese e non invece altro.

## **2 - La necessità politico-normativa di un altro approccio agli Islam. Rivitalizzazione dello strumento delle Intese e legge generale sulla libertà religiosa come antidoti alla lenta deriva del riassetto normativo della legge sui culti ammessi**

I due progetti di legge c. 2976 e c. 3421 insieme ad altri la cui trattazione è stata materialmente impedita dal termine della legislatura, pur attraversati da seri profili di incostituzionalità ed evidenti problematiche di raccordo con la normativa e la recente giurisprudenza sovranazionale in materia<sup>24</sup> e d'inserimento nella odierna direzione di politica ecclesiastica intrapresa dal nostro Paese, hanno però almeno avuto il merito, insieme ad altre proposte di diverso segno, di "risvegliare" in questo scorcio di legislatura l'interesse politico-normativo sulla regolamentazione degli Islam in Italia. Nonostante i potenti flussi migratori di questi ultimi anni<sup>25</sup> che hanno portato il mondo islamico, nelle sue diverse partizioni, a essere numericamente la seconda religione di Italia, scavalcando di gran lunga i testimoni di Geova che fino ai primi anni novanta avevano saldamente occupato quella posizione dietro

---

<sup>24</sup> In ottica europea infatti, le disposizioni in commento appaiono con tutta evidenza in diretto contrasto con gli art. 9 e 14 della Convenzione CEDU. Insuperabile e conclusivo appare poi il precedente della sentenza *Manoussakis* contro Grecia del 23 settembre 1996 che dichiarava in violazione dell'art. 9 della Convenzione dei diritti dell'uomo la condanna di appartenenti alla Confessione religiosa dei Testimoni di Geova che avevano aperto un edificio di culto senza la richiesta autorizzazione delle autorità ortodosse e del Ministro dell'educazione e degli affari religiosi. La Corte ha chiarito che non può essere considerato pertanto uno scopo legittimo comprimere direttamente l'esercizio della libertà religiosa né uno strumento necessario in una società democratica coinvolgere in una procedura autorizzativa l'autorità ecclesiastica della religione dominante che metta in campo comportamenti ostruzionistici. Cfr. **D. LOPRIENO**, *La libertà religiosa*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 252, nota 289.

<sup>25</sup> Per approfondimenti sia consentito rinviare alle considerazioni già svolte in **A. DE OTO**, *L'identità religiosa e le pratiche di culto dei migranti nell'ordinamento giuridico italiano*, in Id. (a cura di), *Simboli e pratiche religiose nell'Italia "multiculturale"*. *Quale riconoscimento per i migranti?*, Roma, Ediesse, 2010, 1, p. 41 ss.



al colosso cattolico, gli Islam pur forti di numeri consistenti non sembrano trovare la strada delle intese.

Si auspica perciò, direi quasi per stato di necessità se non per volontà politica (ma la tendenza nel Paese sembra altra), che il futuro Governo e il prossimo Parlamento si occupino in stretta relazione e celermente di contrattare una regolamentazione moderna e definitiva con i gruppi confessionali islamici presenti in Italia. Possibilmente senza cedere a tentazioni neo-giurisdizionaliste *ad hoc*, ovvero varando provvedimenti normativi verso alcuni culti selezionati e i loro luoghi di culto<sup>26</sup> perché ritenuti implicitamente “problematici” e verso cui chiedere protezione da parte dello Stato<sup>27</sup>, come i progetti di legge in esame si prefiggevano tendenzialmente di fare. Ma anche, allo stesso tempo, avendo attenzione a non cedere troppo a operazioni di stampo bonapartista che, nel varare Consulte, Patti e Carte con l’Islam in realtà, purtroppo, pur nella bontà istituzionale delle intenzioni, finiscono spesso per non incidere proprio dal punto di vista giuridico<sup>28</sup>. La fase è complessa e magmatica e nulla sembra risolvere davvero, per cui come nel recentissimo caso della firma del “*Patto nazionale per l’Islam italiano*” tali sforzi potrebbero anche costituire, per una volta, almeno una tappa più concreta di avvicinamento nell’accidentato percorso verso le Intese (e non l’Intesa si badi bene) con l’islam italiano<sup>29</sup>.

L’unico strumento che sembra in realtà soddisfare tutte le condizioni politico-normative richieste e superare la gran parte delle perplessità giuridiche sul tavolo è quello previsto dall’art. 8, terzo comma, della Carta fondamentale ovvero quello dell’Intesa con le confessioni diverse dalla religione cattolica. Soprattutto nella declinazione italica, che tiene in considerazione e ha rispetto di ogni partizione del gruppo confessionale considerato e non come invece opera il vicino modello spagnolo degli

---

<sup>26</sup> Sul punto **S. ALLIEVI**, *Moschee in Europa. Conflitti e polemiche, tra “fiction” e realtà*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2010/1, p. 149 ss.

<sup>27</sup> Vedi **M. VENTURA**, *Grillo parlante o Pinocchio? Come sta nascendo il diritto ecclesiastico dell’Italia multiculturale*, in A. Fuccillo (a cura di), *Multireligiosità e reazione giuridica*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 184.

<sup>28</sup> In tal senso vedi **N. COLAIANNI**, *Alla ricerca di una politica del diritto sui rapporti con l’Islam (Carta dei valori e Dichiarazione di intenti)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., gennaio 2009, p. 7.

<sup>29</sup> **S. ATTOLLINO**, *Il Patto nazionale per l’Islam italiano: verso un’intesa?*, in *Newsletter OLIR.it (www.olir.it)*, XIV, n. 3/2017 che rileva come: “[...] Certamente, la firma del Patto nazionale per l’Islam italiano rappresenta una tappa importante verso il superamento degli ostacoli che impediscono una leale collaborazione tra lo Stato e la confessione islamica. In vista di un suo effettivo successo, l’iniziativa dovrà, tuttavia, essere supportata da ulteriori azioni concrete [...]”.



*Acuerdos*<sup>30</sup>, che persegue un obbligato accorpamento per ceppi confessionali e un'unica intesa per gruppo.

Infatti, così come in passato in Italia si è avuta la pazienza istituzionale di stipulare varie intese con la "galassia protestante"<sup>31</sup> o due intese con i buddisti (di cui l'ultima recentissima con la partizione nipponica - la *Soka Gakkai* - firmata dal Governo Renzi<sup>32</sup>) pur nel rispetto della natura eminentemente politica dell'Intesa, si può lavorare sui blocchi che impediscono la stipula di questi accordi con il mondo islamico presente nella penisola.

Il tema della rappresentanza può, ad esempio, agevolmente essere superato sulla scorta dell'esempio belga<sup>33</sup>. Lo Stato belga ha infatti richiesto a suo tempo, all'Islam rappresentato da un *Organe Chef de culte* e da un'Assemblea che ne nomina i componenti, di costituire tale organo assembleare con elezioni e nel rispetto delle regole democratiche comuni alla democrazia dello Stato, anche se questo assetto, testimone la storia recente, non ha comunque impedito forme di radicalizzazione spinte dall'estero.

Anche assegnare maggiori poteri d'interazione al Parlamento italiano stesso rispetto all'*iter* istituzionale dell'Intesa così come attualmente declinato, appare oggi una necessità per una migliore tutela complessiva del diritto di libertà religiosa nel Paese.

In ultima analisi anche i tre progetti di legge in materia di libertà religiosa che sino a oggi si sono arenati nella discussione parlamentare (l'ultimo tentativo volto a varare una legge organica sulla libertà religiosa si deve agli On.li Boato, Spini e Zaccaria nella precedente legislatura<sup>34</sup>) ponevano il problema pressante di produrre una legislazione generale valida per tutti e che mandasse finalmente in soffitta la legge sui culti ammessi, così come peraltro si auguravano i progetti di legge assegnati e

---

<sup>30</sup> Vedi per tutti **P. LILLO**, *Il regime delle confessioni di minoranza nell'ordinamento spagnolo*, in *Il Dir. Eccl.*, 1995/4, p. 1032 ss.

<sup>31</sup> Vedi a commento **G. LONG**, *Le Intese con chiese evangeliche*, in <http://presidenza.governo.it/USRI/confessioni/doc/long.pdf>, p. 1 ss.

<sup>32</sup> Cfr. **A. DE OTO**, *Soka Gakkai: il buddismo di origine nipponica "conquista" l'Intesa*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 2016, 2, pp. 549-566.

<sup>33</sup> Vedi sul punto **L. DE GREGORIO**, *Il trattamento giuridico della minoranza islamica in Europa*, in [https://www.olir.it/areetematiche/83/documents/DeGregorio\\_Islamic\\_in\\_Europe\\_ita.pdf](https://www.olir.it/areetematiche/83/documents/DeGregorio_Islamic_in_Europe_ita.pdf), 2005, 4.

<sup>34</sup> A commento vedi **G. CASUSCELLI**, *Perché temere una disciplina della libertà religiosa conforme a Costituzione?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., novembre 2007, par. 2, pp. 4-5.



non discussi C. 4667 On. Preziosi (PD)<sup>35</sup>, C. 4650 On. Lacquaniti (MDP)<sup>36</sup> e C.2939 On. Lavagno (PD)<sup>37</sup> presso la Camera dei Deputati e che, con il termine naturale della presente legislatura, non avranno neanche il tempo di essere esaminati.

Queste proposte di legge sono comunque lì a testimoniare, con la loro presenza, la necessità di chiudere la stagione della legge sui culti ammessi senza cedere a tentazioni neo-giurisdizionaliste o bonapartiste ma utilizzando pienamente lo strumento costituzionalmente previsto delle Intese. Se non si dovesse agire in tal senso e

*"[...] in mancanza di una buona normativa che stabilizzi e chiarifichi definitivamente le relazioni tra le parti (al di là di lodevoli promulgazioni di manifesti culturali e carte di intenti e valori) non si potrà impedire che carsicamente i diritti negati o affievoliti, sostenuti dalla forza dei numeri, cerchino comunque percorsi possibili per la loro affermazione nella vita di ogni giorno [...]"<sup>38</sup>.*

### 3 - Allegati

#### PROPOSTA DI LEGGE d'iniziativa dei deputati

**GARNERO SANTANCHÈ, BRUNETTA, FEDRIGA, LA RUSSA, GIORGIA  
MELONI, ABRIGNANI, BIANCOFIORE, CENTEMERO, GREGORIO  
FONTANA, GIAMMANCO, GUIDESI, LONGO, MOLTENI, MOTTOLA,  
OCCHIUTO, PALESE, PALMIERI, PICCHI, PRESTIGIACOMO, RAVETTO,  
RONDINI, SANTELLI, SQUERI**

**c. 2976**

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

Art. 1.

*(Finalità).*

1. Al fine di salvaguardare l'identità e il ruolo delle moschee e degli *imam* in Italia, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 3, 8, 19 e 20 della Costituzione, nonché

---

<sup>35</sup> <http://www.camera.it/leg17/126?tab=2&leg=17>

<sup>36</sup> [http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/testi/48305\\_testi.htm](http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/testi/48305_testi.htm)

<sup>37</sup> <http://www.camera.it/leg17/126?tab=2&leg=17>

<sup>38</sup> Cfr. **A. DE OTO**, *Libertà religiosa, convivenza e discriminazioni: la sfida italiana dell'accoglienza*, in E. Camassa (a cura di), *Democrazie e religioni. Libertà religiosa, diversità e convivenza nell'Europa del XXI secolo*, Editoriale Scientifica Italiana, Napoli, 2016, 133.



per assicurare il rispetto delle esigenze di trasparenza e di sicurezza sono istituiti il Registro pubblico delle moschee e l'Albo nazionale degli *imam*.

Art. 2.

*(Registro pubblico delle moschee).*

1. È istituito presso il Ministero dell'interno il Registro pubblico delle moschee presenti nel territorio nazionale, di seguito denominato «Registro».
2. Coloro che esercitano la funzione di *imam* o sono comunque responsabili della direzione del luogo di culto chiedono al Ministro dell'interno l'iscrizione della moschea nel Registro, mediante apposita domanda presentata alla prefettura-ufficio territoriale del Governo competente per il territorio in cui è ubicato il luogo di culto, secondo le modalità stabilite dalla presente legge.
3. Con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera *b*), della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della giustizia, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le ulteriori norme necessarie per la sua attuazione.

Art. 3.

*(Domanda di iscrizione nel Registro).*

1. La domanda di iscrizione nel Registro, corredata della documentazione edilizia e catastale relativa all'immobile adibito a luogo di culto, del piano economico-finanziario per la sua gestione e dell'elenco degli eventuali finanziatori italiani ed esteri, 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 ed essere accompagnata dalle firme autenticate di un numero di aderenti al culto nella misura del 5 per cento del numero delle persone professanti la religione musulmana legalmente residenti nella provincia.
2. La domanda di iscrizione deve contenere, a pena di nullità:
  - a*) l'indicazione della denominazione e della sede della moschea;
  - b*) l'indicazione della natura giuridica del soggetto che la gestisce;
  - c*) 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;
  - d*) l'elenco della documentazione allegata.
3. Alla domanda di iscrizione sono allegate:
  - a*) una relazione contenente:
    - 1) l'esposizione dei principi religiosi cui si ispira l'attività svolta all'interno della moschea;
    - 2) l'indicazione, qualora i principi religiosi comportino, oltre che l'esercizio di riti, anche attività di insegnamento (madrassa), delle materie e dei principi oggetto dell'insegnamento;
    - 3) qualora sia prevista la presenza di un soggetto che esercita la funzione di *imam* o funzioni analoghe, le generalità del titolare;
    - 4) l'autorità religiosa da cui l'ente dipende;
    - 5) l'elenco delle altre sedi italiane ed estere con i nomi dei responsabili;



- 6) la consistenza numerica dei fedeli;
  - b) copia dell'atto o del contratto relativo alla disponibilità della sede. La disponibilità dei locali deve essere garantita per un congruo periodo di tempo;
  - c) dichiarazione bancaria o di un istituto di credito comprovante la consistenza del patrimonio mobiliare eventualmente a disposizione del luogo di culto.
4. La domanda è soggetta all'imposta di bollo ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 642.

#### Art. 4.

*(Istruttoria sulle domande di iscrizione nel Registro).*

1. La prefettura-ufficio territoriale del Governo cura l'istruttoria della domanda di iscrizione nel Registro, assumendo i pareri e le informazioni degli organi di pubblica sicurezza.
2. In particolare, la prefettura - ufficio territoriale del Governo, anche avvalendosi di personale tecnico di altre amministrazioni pubbliche:
  - a) verifica le condizioni di solidità, di sicurezza e di igiene dei locali e indica le misure e le cautele eventualmente ritenute necessarie;
  - b) verifica la conformità alle disposizioni vigenti e la visibilità delle scritte e degli avvisi per il pubblico prescritti per la sicurezza e per l'incolumità pubblica;
  - c) esprime parere motivato sull'impatto sociale derivante dall'autorizzazione all'iscrizione nel Registro.
3. Per i locali aventi capienza complessiva pari o inferiore a 200 persone, le verifiche e gli accertamenti di cui al comma 2 sono sostituiti, ferme restando le disposizioni sanitarie vigenti, da una relazione tecnica di un professionista iscritto all'albo degli ingegneri, degli architetti, dei periti industriali o dei geometri, che attesta la rispondenza del locale alle regole tecniche stabilite con decreto del Ministro dell'interno.

#### Art. 5.

*(Requisiti per l'iscrizione nel Registro).*

1. Il prefetto, accertata la regolarità della domanda di iscrizione nel Registro e verificato l'esito favorevole di tutti gli accertamenti prescritti dalla presente legge, propone al Ministro dell'interno l'iscrizione della moschea nel Registro.
2. Il Ministro dell'interno dispone l'iscrizione nel Registro se sono rispettate tutte le condizioni stabilite dalla presente legge e se la moschea è realizzata nel rispetto dei piani urbanistici approvati dal comune nel cui territorio essa è ubicata.

#### Art. 6.

*(Adempimenti successivi all'iscrizione nel Registro).*

1. Il prefetto, mediante gli organi di pubblica sicurezza, vigila sullo svolgimento delle attività compiute all'interno della moschea, segnala le variazioni di chi esercita la funzione di *imam* o funzioni analoghe presso la medesima e comunica i fatti di particolare importanza al Ministro dell'interno. Cura altresì il controllo periodico sull'osservanza delle norme e delle cautele imposte e sul regolare



funzionamento dei meccanismi di sicurezza, segnalando all'autorità competente le eventuali carenze.

2. Chi esercita la funzione di *imam* o il responsabile della direzione del luogo di culto presenta annualmente il bilancio della gestione economico-finanziaria della moschea e l'aggiornamento dell'elenco degli eventuali finanziatori italiani ed esteri, debitamente documentato, presso la prefettura-ufficio territoriale del Governo competente per territorio, che ne cura la trasmissione al Ministro dell'interno.

3. Ove per qualsiasi causa cambi il titolare della funzione di imam o il responsabile della direzione del luogo di culto, il subentrante deve presentare al prefetto, entro le successive quarantotto ore, la documentazione attestante il possesso dei requisiti previsti dalla presente legge.

4. Il prefetto, qualora la moschea abbia cessato di possedere uno dei requisiti o non sia stato adempiuto uno degli obblighi previsti dalla presente legge, propone al Ministro dell'interno la revoca dell'iscrizione e, nei casi di particolare gravità, dispone provvisoriamente la chiusura del luogo di culto in attesa della decisione del Ministro.

#### Art. 7.

(*Albo nazionale degli imam*).

1. E istituito, presso il Ministero dell'interno, l'Albo nazionale degli *imam*, di seguito denominato «Albo».

2. Chi intende esercitare la funzione di *imam* o funzioni analoghe chiede l'iscrizione all'Albo presentando domanda al Ministro dell'interno tramite la prefettura-ufficio territoriale del Governo competente per il luogo di residenza. L'iscrizione è obbligatoria ed è subordinata al possesso dei seguenti requisiti:

a) residenza e domicilio in Italia;

b) conoscenza della lingua italiana;

c) maggiore età;

d) 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;

e) 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* di cui all'articolo 9;

f) conoscenza e condivisione dei principi ispiratori del processo di integrazione delle comunità di immigrati di fede musulmana nella comunità nazionale italiana;

g) conoscenza e condivisione dei diritti e dei doveri contenuti nella Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione elaborata dalla Consulta per l'Islam italiano di cui al decreto del Ministro dell'interno 10 settembre 2005, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 250 del 26 ottobre 2005;

h) attestato di idoneità rilasciato dalla Commissione per l'Albo degli *imam* di cui all'articolo 9.



3. Ai fini dell'iscrizione all'Albo, il prefetto, mediante gli organi di pubblica sicurezza, verifica, in particolare, l'estraneità del richiedente a ogni collegamento con organizzazioni terroristiche ovvero legate o contigue al terrorismo.
4. In qualsiasi momento il prefetto, mediante gli organi di pubblica sicurezza, può verificare il possesso dei requisiti previsti dalla presente legge da parte di un soggetto iscritto all'Albo. In caso di mancanza dei requisiti, il prefetto ne informa il Ministro dell'interno e chiede la revoca dell'iscrizione all'Albo.

Art. 8.

*(Sospensione o revoca dell'iscrizione all'Albo).*

1. Nel caso in cui chi è iscritto all'Albo sia imputato per un delitto non colposo, punibile con la reclusione non inferiore nel massimo a tre anni, il prefetto della provincia in cui è stato commesso il reato chiede al Ministro dell'interno di sospendere l'iscrizione all'Albo.
2. Nei casi in cui il comportamento di chi è iscritto all'Albo costituisca minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza dei cittadini, tenuto anche conto di eventuali procedimenti penali in corso, il prefetto competente chiede al Ministro dell'interno di revocare l'iscrizione all'Albo.
3. La revoca dell'iscrizione comporta l'impossibilità definitiva di presentare nuova richiesta di iscrizione all'Albo.

Art. 9.

*(Commissione per l'Albo degli imam).*

1. Presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca è istituita la Commissione per l'Albo degli *imam*, di seguito denominata «Commissione», competente per tutte le questioni concernenti la formazione e la tenuta dell'Albo. La Commissione collabora con le istituzioni e con le autorità accademiche delle maggiori università dei Paesi arabi dell'area del mare Mediterraneo.
2. La Commissione ha carattere interreligioso ed è composta da dieci membri nominati per metà dal Ministro dell'interno e per metà dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Il presidente è eletto dalla Commissione tra i membri nominati dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Il Ministro dell'interno può disporre lo scioglimento della Commissione in caso di impossibilità di funzionamento o per gravi mancanze nell'esercizio delle funzioni ad essa attribuite.
3. La Commissione ha il compito di:
  - a) esaminare le domande di iscrizione all'Albo ed esprimere parere su di esse al Ministro dell'interno;
  - b) promuovere iniziative atte a elevare la qualificazione e l'aggiornamento degli *imam* iscritti all'Albo e favorire il dialogo e la collaborazione con i responsabili delle moschee e con le comunità degli immigrati di religione musulmana.

Art. 10.

*(Corsi di formazione e di studio).*



1. Per chi esercita la funzione di *imam* o funzioni analoghe, senza essere in possesso dei requisiti di cui alle lettere *e*), *f*), *g*) e *h*) del comma 2 dell'articolo 7, e per coloro che intendono esercitare le funzioni di *imam*, sono istituiti appositi corsi di formazione e di studio presso le facoltà di lettere e filosofia delle principali università presso cui esistano corsi di specializzazione in storia e civiltà orientali.
2. I criteri e le modalità per disciplinare e razionalizzare l'accesso ai corsi di cui al comma 1, anche con riferimento alla disponibilità di strutture, attrezzature e servizi, nonché al numero dei docenti e alla qualità dell'offerta didattica, sono determinati ai sensi della legge 19 novembre 1990, n. 341, d'intesa con la Commissione e in accordo con le università interessate.
3. Al termine del corso di formazione e di studio, l'università trasmette l'attestato di cui all'articolo 6, comma 3, della legge 19 novembre 1990, n. 341, con l'indicazione delle ore di frequenza e della verifica finale delle competenze acquisite, alla Commissione, che provvede a rilasciare un attestato con il quale certifica l'idoneità del titolare all'esercizio della funzione di *imam* nelle moschee italiane.

Art. 11.

(*Norma transitoria*).

I soggetti ai quali si applica la presente legge, entro tre mesi dalla data della sua entrata in vigore, provvedono agli adempimenti di cui all'articolo 2 ed entro sei mesi dalla stessa data adeguano i rispettivi edifici di culto e nominano i responsabili ai sensi delle disposizioni della presente legge.

**PROPOSTA DI LEGGE**  
**d'iniziativa del deputato PALMIZIO**  
**Istituzione dell'Albo nazionale degli *imam***  
**c. 3421**

Art. 1.

(*Principi e finalità*).

1. La presente legge, nel rispetto dei principi degli articoli 3, 8, 18, secondo comma, 19 e 20 della Costituzione, al fine di assicurare un equo contemperamento della libertà religiosa e di culto con le esigenze di sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico e della pace sociale, detta disposizioni volte all'istituzione dell'Albo nazionale degli *imam*, di seguito denominato «Albo».
2. Al fine di integrare i rapporti di civile convivenza tra lo Stato e le confessioni religiose non cattoliche o acattoliche alle quali è riconosciuta l'autonomia organizzativa sulla base di propri statuti, a condizione che questi non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano, all'Albo è riconosciuta la personalità



giuridica, su proposta del Ministro dell'interno, con decreto del Presidente della Repubblica.

Art. 2.

(*Albo*).

1. L'Albo è istituito presso il Ministero dell'interno e l'iscrizione a esso è obbligatoria per esercitare la funzione di *imam*. L'iscrizione è effettuata previa domanda dell'interessato da inviare alla prefettura-ufficio territoriale del Governo competente per il luogo di residenza.
2. L'iscrizione all'Albo è subordinata al possesso dei seguenti requisiti:
  - a) residenza legale in Italia da almeno cinque anni consecutivi;
  - b) compimento della maggiore età;
  - c) assenza di condanne penali;
  - d) assenza di collegamenti del richiedente con organizzazioni terroristiche o che, comunque, svolgono opera di fiancheggiamento o di propaganda di attività terroristiche;
  - e) conoscenza e condivisione dei diritti e dei doveri contenuti nella Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione di cui al decreto del Ministro dell'interno 23 aprile 2007, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 137 del 15 giugno 2007.
3. Il prefetto verifica, mediante gli organi di pubblica sicurezza, il possesso dei requisiti di cui al comma 2. In mancanza del possesso di uno dei requisiti, il prefetto informa il Ministro dell'interno e chiede la revoca dell'iscrizione all'Albo.

Art. 3.

(*Sospensione o revoca dell'iscrizione all'Albo*).

1. In esito a quanto disposto dall'articolo 2, comma 3, nel caso in cui l'iscritto all'Albo riporti una condanna penale passata in giudicato, in Italia o all'estero, il prefetto della provincia in cui è stato commesso il reato chiede al Ministro dell'interno di sospendere l'iscrizione all'Albo. L'assenza di condanne penali, in Italia, è attestata tramite certificato penale del casellario giudiziale e, all'estero, tramite attestato dell'autorità consolare dello Stato di provenienza.
2. Qualora il comportamento di chi è iscritto all'Albo costituisca una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblici, tenuto conto di eventuali procedimenti penali in corso, il prefetto competente chiede al Ministro dell'interno di revocare l'iscrizione all'Albo.
3. La revoca dell'iscrizione comporta l'impossibilità definitiva di presentare una nuova richiesta di iscrizione all'Albo.

Art. 4.

(*Norma transitoria*).

1. Il soggetto che alla data di entrata in vigore della presente legge esercita la funzione di imam o di responsabile della direzione del luogo di culto è tenuto a iscriversi all'Albo entro tre mesi dalla medesima data. L'iscrizione è subordinata al possesso dei requisiti di cui alle lettere a), b), c), d) ed e) del comma 2 dell'articolo



2. L'omessa iscrizione ovvero il mancato possesso dei predetti requisiti comporta la decadenza dalla funzione di imam o di responsabile del luogo di culto.