

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XIV LEGISLATURA —

N. 2862

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore CALDEROLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 MARZO 2004

Norme per la realizzazione di nuovi edifici dedicati ai culti ammessi e delega al Governo in materia di statuti e associazioni delle confessioni o associazioni religiose

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge intende regolare una materia oggi trascurata e affronta il tema legato alla realizzazione di nuovi edifici destinati ai culti ammessi.

La questione, se ad un primo esame parrebbe rientrare nell'ambito dell'articolo 8 della Costituzione, trova invece nuovi elementi di riflessione che vanno al di là delle previsioni della nostra Carta costituzionale.

La globalizzazione in primo luogo, e la conseguente presenza di lavoratori stranieri sul nostro territorio, ha aperto un dibattito su come adeguare, o meglio dire, regolamentare la presenza di comunità con culture storicamente antitetiche alla nostra.

Alcuni studiosi di diritto islamico, tanto per sottoporre all'attenzione il tema di maggiore attualità, evidenziano che fino a qualche decennio fa le comunità locali italiane avevano a che fare con i musulmani, oggi invece hanno a che fare con l'Islam.

Non è una sottile differenza, infatti, se in passato la presenza occasionale di alcuni lavoratori provenienti dal nord Africa non aveva comportato una riflessione su come regolamentare il rapporto tra singoli individui e comunità ospitante; oggi invece si pone il problema di regolare la presenza di comunità molto numerose che rivendicano a vari livelli il mantenimento di una loro identità culturale contrapponendosi alla nostra. Un esempio fra tutti è la diversa interpretazione del diritto di famiglia tra le norme italiane e quelle discendenti dal diritto islamico.

Il «perimetro giuridico» dell'articolo 29 della nostra Carta costituzionale è nato da tre anime culturali, quella cattolica, quella laico-liberale e quella socialista-comunista e i padri costituenti non avevano dubbi sulla assoluta parità giuridico-culturale e sociale

tra uomo e donna come proprio elemento essenziale. Al di là delle differenze il perimetro giuridico era comune, oggi non è più così.

Le comunità musulmane vivono invece la contraddizione di dover rispettare le norme coraniche e la legge dello Stato italiano.

Ad esempio, la traduzione della parola «famiglia» in arabo coincide con il termine *harem*, parola nota in occidente, che definisce un diverso rapporto tra un uomo e una donna, sottolinea infatti la preminenza giuridica da parte dell'uomo rispetto alla donna. Migliaia sono i casi che fanno emergere sempre la prevalenza della legge coranica rispetto alle norme del paese ospitante.

È evidente che sia giunto il momento di definire un doppio binario tra le disposizioni e le conseguenze previste dall'articolo 8 della Costituzione e le necessarie norme che regolano l'attività di tutte quelle associazioni che, non sottoscrivendo intese con lo Stato italiano, debbano rientrare in un sistema di disposizioni normative che definiscono in maniera ferrea e precisa le loro attività sul nostro territorio.

Se nel nostro paese, partendo dalla definizione «libera Chiesa in libero Stato» si è costruito un sistema giuridico di rispetto e di complementarità tra la sfera civile e la sfera religiosa, ciò non vale per altre confessioni religiose.

La visione politica, religiosa e culturale è indistinta nella cultura musulmana, la responsabilità di condurre una comunità, da parte degli *Imam* non separa le responsabilità amministrative e politiche da quelle religiose e culturali. Risulta evidente dal concetto stesso di moschea, che in occidente viene spesso confuso genericamente come un luogo destinato alla preghiera: ma non è così!

La moschea è il luogo dove si raduna la comunità e non può essere assimilato al concetto di Chiesa così come concepito dalla tradizione cristiana, cioè come luogo consacrato destinato esclusivamente alla preghiera.

Per l'Islam «l'adunata» è la massima espressione di fede e il capo della comunità che fa capo a una moschea rappresenta in sintesi quello che per noi è il vescovo, il sindaco e il preside di una scuola. Un tutt'uno che nella nostra tradizione culturale, giuridica e sociale non ha nessuna attinenza con la realtà, appartiene a un passato che abbiamo superato con un percorso unico nella storia culturale del mondo, ed è alla base del patrimonio dell'occidente.

Dietro le fortunate parole «date a Dio quel che è di Dio, date a Cesare quel che è di Cesare» si è costruita la storia su cui si fonda la cultura occidentale, ma un simile concetto non esiste fuori dal mondo occidentale! Il patrimonio giuridico è fondamento della nostra civiltà e non ha punti di convergenza con altre culture che hanno avuto un percorso diverso.

Se non si tiene conto di queste considerazioni si confondono le legittime libertà di pratiche religiose e la regolamentazione delle costruzioni degli edifici che religiosi non sono, o meglio che lo sono solo in parte. Quando si afferma che la moschea è un luogo necessario alla preghiera non si dice la verità.

Infatti, guardando i paesi arabi, si può cogliere che il luogo destinato esclusivamente alla preghiera è la cosiddetta *Musalla*, cioè un generico locale destinato alle funzioni di culto ricavato liberamente in edifici non consacrati. Altro è la moschea, che è luogo politico e simbolico di una civiltà che ha avuto un percorso di 1.400 anni in antitesi rispetto alla cultura occidentale. A sostegno di questa considerazione non pochi colgono un significato simbolico e politico della presenza proprio a Roma della più grande moschea europea. Solo il caso ha portato a questa singolare coincidenza tra la capitale della cristia-

nità e il più grande centro islamico d'occidente?

Proprio per sottolineare la necessità di regolamentare attività ritenute fisiologiche alle pratiche religiose delle comunità musulmane si è resa necessaria la presentazione di un disegno di legge che va a definire ambiti ed esercizi individuando competenze precise alla regolamentazione di luoghi che hanno a volte poco a che fare con le funzioni religiose così come concepite dalla cultura occidentale. Rimane sullo sfondo una considerazione che non può essere trascurata, il fatto stesso che all'interno di numerose moschee italiane siano stati segnalati pericolosi terroristi internazionali legati ad *Al Qaida*, non può ritardare una discussione che coinvolge anche la sicurezza stessa dei cittadini.

Tutto questo non fa altro che alimentare il sospetto che spesso la moschea sia anche luogo militare e le cronache quotidiane sono testimoni di fatti raccapriccianti. L'aspetto militaristico di una religione che vede nella moschea il proprio centro di aggregazione non può più far attendere norme che regolano la presenza e l'attività sul nostro territorio di comunità sempre più presenti. L'esperienza di questi anni ha fatto emergere che il concetto stesso di culto nella tradizione islamica è un aspetto giuridico esteriore «globale» legato a rituali molto diversi dalla nostra tradizione culturale; anche la presenza in moschea di attività di tipo commerciale che riprendono il concetto stesso di *suk* merita una regolamentazione.

E' giunto il momento di pensare di conseguenza alla necessità di definire regole pratiche che sfuggono spesso alla pianificazione, investendo soprattutto competenze regionali.

Se in occidente il concetto di mercato dal medioevo ad oggi si è profondamente evoluto e, conseguentemente, le norme giuridiche hanno trovato ambiti specializzati per la propria definizione, non così è avvenuto nelle comunità arabe attuali e, se si pensa anche nel nostro passato, le sagre medievali nelle quali al commercio si associavano la

festa religiosa e le attività ludiche, oggi in occidente sono casi sempre più remoti.

La presenza anche di scuole coraniche spesso clandestine, perché ritenute complementari all'attività riconosciuta di diritto all'esercizio di culto, ha creato non pochi problemi interpretativi delle norme nazionali tra il concetto stesso di libertà religiosa e la formazione culturale dei minori stranieri sul nostro territorio. Le stesse *madrassa*, cioè le cosiddette «scuole coraniche», non sono assimilabili, come concetto, alle nostre scuole sia pubbliche sia private perché riassumono in sé la concezione di formazione culturale e spirituale in un rapporto inscindibile. Sarebbe come se in occidente i seminari o i conventi venissero fusi con le scuole pubbliche o private. Le norme italiane su queste problematiche tacciono!

Per completare il quadro delle tematiche che questo disegno di legge affronta è utile fare un ulteriore esempio.

È concepibile in occidente che un *Ulema*, cioè un dottore della legge, possa regolare anche la vita dal punto di vista civile?

La risposta è no! Ma se questo lo si impone per così dire a un musulmano lo si costringe a trasgredire le leggi coraniche. È evidente che il nostro sistema giuridico è inconciliabile con una visione del mondo così distante, sarebbe come ammettere che i nostri giudici venissero assimilati ai nostri vescovi! Si rende quindi necessario definire con precisione l'ambito di esercizio di funzioni e pratiche che oggi vengono regolamentate principalmente da leggi regionali così come previsto dalla modifica costituzionale all'articolo 117 laddove attribuisce alle regioni le competenze in materia di governo del territorio.

In conclusione vorrei dare un altro elemento che sottolinea l'evidente inconciliabilità tra due sistemi giuridici.

Il caso in questione riguarda la sottile interpretazione giuridica delle norme che fanno riferimento al diritto internazionale regolato dalla Dichiarazione universale dei diritti del-

l'uomo sottoscritta dall'Italia il 10 dicembre 1948, che oggi rappresenta principi e valori di 171 paesi.

Se ognuno di questi paesi ritiene assolutamente inequivocabile il concetto giuridico secondo il quale «tutti gli uomini sono uguali davanti alla legge» e sovente si è cercato di sottolineare che anche alcuni paesi arabi hanno accettato questo principio, non si coglie l'equivoco di tale affermazione se non si traduce in arabo il termine «legge». Tale parola si traduce con il termine *Sharia* che ha un perimetro culturale molto diverso da quello che noi intendiamo in occidente. Infatti il principio citato si legge: «tutti gli uomini sono uguali davanti alla *Sharia*», conseguentemente non esiste parità tra un uomo e donna, la dignità individuale del minore viene mortificata, la possibilità di cambiare la religione è vietata.

Questa lettura ha fatto nascere una carta dei diritti dell'uomo musulmano firmata da 45 paesi, in netta contrapposizione con la carta sottoscritta dall'Italia nel 1948. Risulta evidente che non siamo più in presenza di un diritto internazionale largamente condiviso ma da un diritto internazionale su due piani, quello occidentale e quello mediorientale.

In conclusione, quando si parla di «cultura di riferimento» sottolineando così che in occidente non sono ammesse deroghe al patrimonio giuridico, culturale, sociale e anche religioso dell'Europa, non si fa altro che sottolineare un diritto a cui alcune culture non possono sottrarsi dietro alla definizione di libertà religiosa per esercitare pratiche e riti che in occidente abbiamo abbandonato da millenni, facendo appello alla loro «Carta del Cairo».

Il presente disegno di legge, fatti salvi i principi generali sanciti dall'articolo 8, commi primo e secondo, 17, 18 e 19 della Costituzione, introduce nuove disposizioni con le quali si demanda alle regioni la potestà di regolamentare i piani di edificazione e ristrutturazione degli edifici destinati a funzioni di culto delle confessioni religiose

che non hanno ancora stipulato intese con lo Stato.

Infatti, considerato quanto già espresso nelle premesse della presente relazione, la definizione di edificio destinato all'esercizio del culto può avere una definizione più ampia e complessa rispetto ai canoni propri della tradizione cristiana: conseguentemente si ritiene che questa regolamentazione dovrebbe essere destinata alle regioni secondo quanto disposto dall'articolo 117 della Costituzione laddove definisce il governo del territorio quale materia di potestà legislativa concorrente tra Stato e regioni.

Il testo del disegno di legge in esame è composto di sei articoli.

Il comma 1 dell'articolo 1 prevede che la realizzazione di nuovi edifici destinati a funzioni di culto e le ristrutturazioni sono ammesse, ai sensi della normativa vigente in materia, se vengono proposte da confessioni o associazioni religiose che hanno sottoscritto l'intesa con lo Stato italiano (articolo 8 della Costituzione).

Il comma 2 introduce nuove disposizioni qualora non sussistano i requisiti di cui al comma 1 demandando alle regioni la potestà di autorizzare la realizzazione di nuovi edifici destinati a funzioni di culto per le confessioni che ne fanno richiesta e che non hanno ancora stipulato intese con lo Stato.

L'articolo 2 stabilisce i principi fondamentali, prevedendo che le associazioni religiose richiedenti devono presentare alle regioni domanda corredata di progetto edilizio e di piano economico-finanziario con l'elenco degli eventuali finanziatori italiani o esteri e che questa deve essere sottoscritta da un numero di aderenti all'associazione con atto notarile. Le regioni poi, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, redigono un piano di insediamento di edifici religiosi che dovrà tenere conto del reale numero di immigrati regolari legalmente residenti sul proprio territorio. È altresì prevista l'approvazione, mediante *referendum*, da parte della popolazione del comune interes-

sato, nel rispetto delle disposizioni del relativo statuto comunale.

L'articolo 3 riporta un elenco di prescrizioni di natura urbanistico-edilizia alle quali le regioni dovranno attenersi modificando le proprie norme proprio per evitare che gli oneri di urbanizzazione secondaria vadano a finanziare opere che non rientrano nel principio di ripartizione previsto per gli edifici destinati ad uso religioso, così come concepito originariamente dalle norme urbanistiche.

Si sottolinea quindi la necessità che le norme regionali vadano a definire con maggior precisione quanto disposto dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444. Evidenziando la necessità di regolare anche le modalità per la costruzione di edifici di culto facendo riferimento ad un principio di reciprocità troppo disatteso, si pone l'attenzione sul fatto che le disposizioni previste alle lettere a), b) c) e d) del comma 1 dell'articolo 3 non fanno altro che riprendere norme previste dall'ordinamento statale di alcuni paesi che per tradizione culturale definiscono parametri ferrei all'insediamenti di edifici religiosi.

L'articolo 4 elenca norme la cui competenza è riservata alla potestà legislativa statale, nell'ambito dell'ammissibilità degli statuti che regolano i rapporti tra lo Stato italiano e queste comunità facendo un elenco attraverso una serie di principi quali l'inalienabilità della democrazia dei diritti umani e della laicità dello Stato insiti nella storia repubblicana di questo paese e sanciti in modo indelebile dalla nostra costituzione.

L'articolo 5 ribadisce ulteriormente il concetto che dette disposizioni non si applicano alle confessioni religiose che hanno stipulato intese con lo Stato ai sensi dell'articolo 8 della Costituzione.

L'articolo 6 prevede una norma transitoria che stabilisce che gli edifici già esistenti si devono adeguare alle disposizioni previste dalla presente legge entro tre anni dalla data della sua entrata in vigore.

DISEGNO DI LEGGE
—

Art. 1.

(Principi generali)

1. La realizzazione di nuovi edifici destinati a funzioni di culto, le ristrutturazioni o il cambiamento di destinazione d'uso edilizio o di destinazione urbanistica sono ammessi sulla base delle intese sottoscritte tra una confessione o un'associazione religiosa legalmente riconosciuta e lo Stato, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 8 della Costituzione.

2. Nei casi in cui le intese di cui al comma 1 non siano state sottoscritte, le regioni possono autorizzare la realizzazione di un nuovo edificio destinato a funzioni religiose, la ristrutturazione o il cambiamento di destinazione d'uso edilizio o di destinazione urbanistica ai sensi di quanto disposto dall'articolo 2, conformemente ai principi di cui all'articolo 3.

Art. 2.

(Norme di competenza regionale)

1. Le regioni, in attuazione di quanto stabilito in materia di governo del territorio, dal terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, possono concedere l'autorizzazione di cui al comma 2 dell'articolo 1 della presente legge ad una confessione o associazione religiosa legalmente riconosciuta ai sensi dell'articolo 4, su domanda presentata ai sensi del comma 2 del presente articolo, secondo i principi stabiliti dall'articolo 3 e previa approvazione da parte della popolazione del comune interessato, espressa mediante refe-

rendum indetto conformemente alle disposizioni del relativo statuto comunale.

2. La confessione ovvero l'associazione religiosa richiedente, ai fini del rilascio dell'autorizzazione di cui all'articolo 1, comma 2, presenta apposita domanda alla regione interessata, corredata dal progetto edilizio, dal piano economico-finanziario e dall'elenco degli eventuali finanziatori italiani o esteri, sottoscritta con atto notarile da un numero di aderenti alla confessione o all'associazione religiosa determinato dalla regione stessa.

3. Il progetto autorizzato deve avere dimensioni stabilite in rapporto al numero degli aderenti alla confessione o associazione religiosa che lo hanno sottoscritto ai sensi del comma 2.

4. Le regioni, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvedono alla redazione del piano di insediamento dei nuovi edifici dedicati ai culti ammessi che tiene conto del reale numero di immigrati legalmente residenti sul proprio territorio.

5. Il piano di cui al comma 4 è aggiornato ogni cinque anni e il suo sviluppo non può superare mediamente del 5 per cento il rapporto numerico stabilito ai sensi del comma 3. I criteri e le modalità di attuazione del piano sono stabiliti con apposita normativa regionale.

Art. 3.

(Norme urbanistiche ed edilizie)

1. Le regioni, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, adeguano le proprie norme in materia urbanistica ed in particolare quelle relative al recepimento del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, e dell'articolo 16 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e succes-

sive modificazioni, sulla base dei seguenti principi:

a) gli oneri previsti per le opere di urbanizzazione secondaria destinate agli edifici di culto sono esclusivamente quelli riferiti alle intese sottoscritte ai sensi dell'articolo 8 della Costituzione;

b) non possono essere edificati, o destinati ad uso legato al culto edifici se già esiste un edificio appartenente ad altra confessione religiosa o associazione nel raggio di un chilometro;

c) non possono essere utilizzati in luogo aperto al pubblico strumenti per la diffusione di suoni o immagini da parte di confessioni o associazioni religiose ad esclusione delle associazioni o confessioni religiose regolate ai sensi dell'articolo 8 della Costituzione;

d) il piano di cui all'articolo 2, comma 4, deve prevedere disposizioni dirette a garantire l'armonioso sviluppo edilizio rispettoso delle tipologie edilizio tipiche del territorio.

Art. 4.

(Norme di competenza statale)

1. Gli statuti delle confessioni o associazioni religiose di cui alla presente legge sono trasmessi dal Ministro dell'interno alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia.

2. Il Governo è delegato ad adottare, entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo recante i requisiti generali degli statuti delle confessioni o associazioni religiose di cui alla presente legge nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) esplicito riconoscimento della democrazia e della laicità dello Stato italiano;

b) divieto di ogni pratica e attività collegata alla dottrina dell'occultismo;

c) rispetto della vita e della salute dell'uomo in tutte le sue forme;

d) esplicito riconoscimento della dignità dell'uomo e della famiglia, in conformità ai principi costituzionali, con particolare riferimento all'articolo 29 della Costituzione, nonché ai principi stabiliti dall'ordinamento giuridico, dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo approvata il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite e dalla Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176;

e) divieto di svolgimento di attività non strettamente collegate all'esercizio del culto negli edifici autorizzati ai sensi della presente legge; tale divieto comprende anche le attività di istruzione e formazione a qualunque titolo esercitate.

3. Lo schema del decreto legislativo di cui al comma 2 è trasmesso, entro un mese dalla data della sua adozione, alle Camere, ai fini dell'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia.

Le confessioni o associazioni religiose di cui al comma 1 regolano i loro rapporti con lo Stato esclusivamente per le materie previste dalla presente legge.

4. Il Ministero dell'interno può disporre lo scioglimento delle confessioni o associazioni religiose previste dalla presente legge se l'azione delle stesse è in contrasto con il rispettivo statuto o con la legge dello Stato o per motivi di sicurezza nazionale.

Art. 5.

(Applicazione)

1. La presente legge non si applica alle associazioni religiose riconosciute che hanno sottoscritto con lo Stato intese ai sensi dell'articolo 8 della Costituzione.

Art. 6.

(Norma transitoria)

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, è fatto obbligo alle confessioni o associazioni religiose rientranti nell'ambito di applicazione della medesima legge di provvedere, nel termine di tre anni, all'adeguamento dei rispettivi edifici dedicati al culto.

2. Qualora non sia possibile procedere all'adeguamento previsto dal comma 1, i medesimi edifici sono soggetti ad apposita autorizzazione regionale che ne stabilisce il carattere transitorio ai fini della destinazione urbanistica ed edilizia.

