



Germana Carobene

(ricercatrice di Diritto ecclesiastico e canonico nell'Università degli Studi di Napoli "Federico II", Dipartimento di Scienze Politiche)

**La cosiddetta normativa "anti moschee"
tra politiche di governance e tutela della libertà di culto ***

SOMMARIO: 1. Interventi legislativi della Regione Lombardia sui luoghi di culto - 2. Sentenza della Corte costituzionale n. 254 del 2019 sulla L.r. Lombardia del 2005 - 3. Pianificazione urbanistica secondaria e politiche regionali - 4. Considerazioni conclusive.

1 - Interventi legislativi della Regione Lombardia sui luoghi di culto

Un progetto di governance del territorio, sotto il profilo della pianificazione urbanistica, deve includere la disciplina giuridica della religiosità sociale, contestualizzando tale intervento con la necessità di una previsione di spazi di aggregazione, aperti a tutte le istanze religiose e laiche, concretamente presenti nel tessuto sociale. La realizzazione degli edifici destinati al culto religioso, anche definiti "attrezzature di interesse comune per fini religiosi"¹, è una materia per sua natura sospesa tra la tutela della libertà religiosa - anche nella sua estrinsecazione di diritto collettivo - e la normativa urbanistica.

Il collegamento tra l'esercizio del diritto costituzionalmente tutelato *ex art. 19* e la concreta disponibilità dei luoghi di culto ha legittimato da tempo l'intervento dello Stato e il suo sostegno economico all'edilizia

* Contributo sottoposto a valutazione.

¹ Tale sintagma è stato definito con il decreto del Ministero dei lavori pubblici n. 1444 del 1968, attuativo della legge del 1967 (cosiddetta "legge ponte") in tema di urbanistica che ha fissato una dotazione minima inderogabile di aree per abitante da destinare a spazi pubblici/attività collettive, all'interno delle quali si collocano le "attrezzature di interesse comune" individuate, inter alia come "religiose" (art. 3). Come è noto la sacramentalità del luogo di culto è definita dalla stessa confessione, secondo parametri propri, con una *deputatio formalis ad cultum* che delimita uno spazio, spirituale, nel quale si esercitano gli atti liturgici. Cfr. **I. BOLGIANI**, *Attrezzature religiose e pianificazione urbanistica: luci ed ombre*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 2013.



“religiosa”². Tali strutture sono, infatti, considerate opere “pubbliche”, dove l’aggettivo si ricollega al fatto che esiste un interesse collettivo che ne legittima la previsione fra le opere di urbanizzazione. Ciò implica la premessa che con tale ultimo termine s’intende l’attività volta a rendere una zona urbs, ossia a dotarla delle strutture adatte e necessarie per la vita civile, sociale e individuale, al fine di garantire agli abitanti insediati in un dato territorio, una certa qualità della vita. In tal senso devono essere individuate alcune strutture che, a seconda della maggiore o minore funzionalità a questo scopo, si distinguono fra opere di urbanizzazione primaria (ad esempio strade, rete idrica, pubblica illuminazione, etc.) e secondaria (asili nido, scuole, impianti sportivi, etc.), fra cui si annoverano le “chiese ed altri edifici per servizi religiosi”. È evidente la pericolosità di interventi di natura squisitamente demagogica e politica, in un settore così importante a tutela dei diritti fondamentali dell’individuo, sia come singolo sia all’interno delle “formazioni sociali”³, così come si sono delineati in Lombardia dalla nota disciplina dei luoghi di culto, la cosiddetta “legge anti-moschee”.

Come è noto, tale percorso legislativo regionale, è stato oggetto di una vicenda molto articolata, iniziata sin dal 1992, con l’approvazione di una legge, dichiarata incostituzionale dieci anni più tardi⁴. In seguito a tale

² Cfr. N. MARCHEI, *Il diritto alla disponibilità degli edifici di culto*, in *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in un regime di pluralismo confessionale e culturale*, a cura di S. DOMIANELLO, il Mulino, Bologna, 2012, p. 171 ss.; cfr. anche *Campanili e minareti. I luoghi di culto tra norme civili e interessi religiosi*, numero monografico della rivista *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1/2010, (con contributi di A. BETTETINI, V. TOZZI, P. CAVANA, L. ZANNOTTI, V. MARANO, N. MARCHEI, G. RIVETTI, S. ALLIEVI, A. FORNEROD, M. LOPEZ, V. PACILLO, A. SEGLERS, J. PRIVOT). Cfr. anche G. CAROBENE, *Pianificazione urbanistica e multireligiosità sociale*, in *Atti della VII Giornata di Studi dell'INU, Riv. Bimestrale*, anno XXXI, 2014, pp. 19- 22.

³ Il più recente intervento politico sul tema si intitolava “*Immigrazione: rimpatri e stop al business*”, punto 13 del contratto di governo tra Lega e Movimento 5 Stelle, in cui si parlava di “chiusura immediata di tutte le associazioni islamiche radicali nonché di moschee e di luoghi di culto, comunque denominati, che risultino irregolari” e si proponeva l’approvazione di una legge ad hoc su moschee e luoghi di culto.

⁴ L.r. Lombardia 9 maggio 1992, n. 20, dichiarata incostituzionale con la sentenza Corte cost. n. 346 del 2002 (in <http://www.giurcost.org/decisioni/2002/0346s-02.html>), perché limitava alla sola confessione cattolica e a quelle munite di intesa con lo Stato l’accesso ai contributi pubblici destinati all’edilizia di culto. La Corte ha sottolineato che le intese “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 loro riservati”,



sentenza del 2002 la Regione Lombardia ha lasciato immodificata la propria normativa ancora per altri tre anni, trascorsi i quali ha emanato una nuova legge organica sul governo del territorio, la L.r. n. 12 del 2005 che, pur non riportando la limitazione censurata dalla Corte costituzionale, è stata comunque considerata elusiva della sentenza del 2002, in quanto ha introdotto nuovi criteri, oggettivamente discriminatori.

Una legge regionale, la n. 12 del 2006, novellando la normativa territoriale, è intervenuta nuovamente sul tema prevedendo che i mutamenti di destinazione d'uso di immobili, finalizzati alla creazione di luoghi di culto, fossero assoggettati al permesso di costruire, anche se non comportavano la realizzazione di opere edilizie. Con questa prescrizione si era voluto evitare che, attraverso la liberalizzazione dei cambi di destinazione d'uso, potessero essere realizzate innovazioni impattanti sul tessuto urbano, senza un preventivo esame da parte dell'amministrazione locale⁵. Successivamente, la L.r. n. 4 del 2008 ha precisato che

“la realizzazione di nuove attrezzature per i servizi religiosi è ammessa unicamente su aree classificate a standard nei vigenti strumenti urbanistici generali e specificamente destinate ad attrezzature per interesse comune”.

Ancora, la L.r. n. 3 del 2011 ha inserito nel novero delle attrezzature per i servizi religiosi anche

“gli immobili destinati a sedi di associazioni, società o comunità di

tra i quali, nella specie, l'erogazione di contributi; ne risulterebbero altrimenti violati il divieto di discriminazione (art. 3, primo comma, e art. 8, primo comma della Costituzione), nonché l'eguaglianza dei singoli nel godimento “effettivo” della libertà di culto. I singoli hanno il diritto di essere messi nelle condizioni di esercitare “effettivamente” i diritti di libertà, poiché “l'essenza di un diritto consiste proprio nell'effettivo esercizio da parte del titolare” e la libertà religiosa intesa in senso positivo esige che la garanzia del diritto alla parità di chances di tutte le confessioni, costituisca la regola e il limite dell'interventismo statale”. Cfr. **L. D'ANDREA**, *Eguale libertà ed interesse alle intese delle confessioni religiose: brevi note a margine della sentenza costituzionale n. 346/2002*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2003, 3, 667; **G.P. PAROLIN**, *Edilizia di culto e legislazione regionale nella giurisprudenza costituzionale: dalla sentenza 195/1993 alla sentenza 346/2002*, in *Giurisprudenza italiana*, 2003, p. 351 ss.

⁵ L'obiettivo è stato ritenuto dal giudice amministrativo “ragionevole, e non discriminatorio proprio per l'indubbia rilevanza sociale di questo tipo di edifici, che rende preferibile il controllo preventivo all'eventuale remissione in pristino” (TAR Lombardia, 2010, n. 3522). Sullo stesso punto, il Giudice d'appello ha sottolineato che la ratio della prescrizione “è palesemente volta al controllo 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”.



persone in qualsiasi forma costituite, le cui finalità statutarie o aggregative siano da ricondurre alla religione, all'esercizio del culto o alla professione religiosa quali sale di preghiera, scuole di religione o centri culturali"⁶.

Nel 2015 è intervenuta una nuova legge regionale che ha introdotto modifiche sostanziali⁷ agli artt. 70-73 della L.r. del 2005, dedicati alla realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate "ai servizi religiosi"⁸. In base alle modifiche i destinatari sono stati individuati negli

⁶ In una sentenza T.A.R. Lombardia, n. 866 del 2012 si è osservato che le norme urbanistiche non impediscono che pratiche "legate al culto si possano svolgere all'interno di immobili che non abbiano la relativa destinazione d'uso, e quindi anche in un immobile adibito ad ufficio, sempre che ciò, in termini di carico urbanistico, e quindi in dipendenza anzitutto dal concorso di un gran numero di persone, non si traduca in quell'incremento tendenzialmente permanente del carico urbanistico che richiede il rilascio di un titolo edilizio, ovvero nel caso concreto in quell'eccessivo affollamento che, a prescindere dalla destinazione d'uso dell'immobile interessato e dall'eventuale connotato spirituale delle attività in esso svolte, integra gli estremi del pericolo per la pubblica incolumità e quindi di un intervento ai sensi delle leggi sanitarie". E così anche in un intervento del T.A.R. Lombardia, n. 1618, 2012 si è precisato che il provvedimento di inibizione all'uso dei locali costituisce un atto dovuto "atteso che l'esigenza di garantire luoghi di ritrovo salubri e sicuri è ragione sufficiente a giustificare l'adozione di un provvedimento contingibile e urgente, volto a prevenire ed eliminare ogni possibile pericolo imprevedibile che può nascere da un assembramento di persone in luoghi chiusi". Cfr. **F. DI PRIMA**, *Giudice amministrativo e interessi religiosi collettivi*, Libellula ed., Tricase (LE), 2014.

⁷ **G. CASUSCELLI**, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: di male in peggio*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 14 del 2015; **F. OLIOSI**, *La legge regionale lombarda e la libertà di religione: storia di un culto (non) ammesso e di uno (non?) ammissibile*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 2 del 2016; **A. LORENZETTI**, *La nuova legislazione lombarda sugli edifici di culto fra regole urbanistiche e tutela della libertà religiosa*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2015.

⁸ L.r. Lombardia n. 12 del 2005, "Legge per il Governo del Territorio". Sulla scia di tale norma si pone anche la legge della Regione Liguria, 23/2016, "Disciplina urbanistica dei servizi religiosi", la quale prevede che "i progetti per la realizzazione di attrezzature di tipo religioso sono localizzati sul territorio comunale dopo aver sentito i pareri, non vincolanti, di organizzazioni e comitati di cittadini presenti nelle zone suscettibili di un simile impianto e nelle aree ad esse limitrofe. Resta ferma la facoltà per i Comuni di indire referendum, nel rispetto delle previsioni statutarie e dell'ordinamento statale, per conoscere l'orientamento della popolazione interessata". Su tali norme cfr. **A. FOSSATI**, *Manuale di diritto urbanistico e dell'edilizia della Regione Lombardia*, Giappichelli, Torino, 2013; **V.S. TROILO**, *Le nuove frontiere della libertà religiosa tra pluralismo sociale e pluralismo Istituzionale. Il Ruolo Delle Regioni*, Roma, Aracne, 2014; **N. MARCHEI**, *Gli edifici dei "culti ammessi": una proposta di legge coacervo di incostituzionalità*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2010, 1, p. 107 ss.



enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa cattolica e delle confessioni con le quali lo Stato aveva già approvato con legge la relativa intesa. Si prevedeva, inoltre, che tali disposizioni si applicassero, altresì, agli enti delle altre confessioni religiose che presentassero i seguenti requisiti:

- “a) presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale e un significativo insediamento nell'ambito del comune nel quale vengono effettuati gli interventi disciplinati dal presente capo;
- b) i relativi statuti esprimono il carattere religioso delle loro finalità istituzionali e il rispetto dei principi e dei valori della Costituzione” (art. 1, 2 bis).

La norma richiede altresì l'obbligo per gli enti di tali confessioni di “stipulare una convenzione a fini urbanistici con il comune interessato” (art. 1, 2 ter)⁹. La Corte costituzionale, dichiarando la parziale illegittimità di tali disposizioni di legge, con una sentenza del 2016, ha ribadito, ancora una volta, la stretta connessione tra il diritto alla libertà di religione e il libero esercizio del culto, chiarendo che il principio di laicità dello Stato non vuol dire indifferenza di fronte all'esperienza religiosa, ma salvaguardia della libertà di religione in un regime di pluralismo confessionale e culturale¹⁰. Ha altresì precisato che il libero esercizio del

⁹ Anche la valutazione delle “esigenze locali”, per la predisposizione del Piano dei Servizi appare ammettere che gli interessi di chi professa una confessione religiosa priva di intesa potessero essere assoggettati ai voleri della maggioranza locale, chiamata a esprimere un parere. Il procedimento di approvazione del Piano prevede l'acquisizione di pareri da parte di “organizzazioni, comitati di cittadini, esponenti e rappresentanti delle forze dell'ordine oltre agli uffici provinciali di questura e prefettura”, così da “valutare possibili profili di sicurezza pubblica”: (art. 1, lett. c) L.r. Lombardia n. 2 del 2015.

¹⁰ Cfr. sentenza Corte costituzionale n. 63 del 24 marzo 2016, che ha dichiarato incostituzionale in alcune parti la legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005, sia per violazione di parametri sostanziali che per lesione di disposizioni sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, in <http://www.giurcost.org/decisioni/2016/0063s-16.html>. Per un commento cfr. **M. CROCE**, *L'edilizia di culto dopo la sentenza n. 63/2016: esigenze di libertà, ragionevoli limitazioni e riparto di competenze fra Stato e Regioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* (http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2016/04/nota_63_2016_croce.pdf); **A. LICASTRO**, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 26 del 2016; **A. LORENZETTI**, *La Corte costituzionale e l'edilizia di culto: alla ricerca di un difficile equilibrio, fra riparto di competenze, libertà religiosa e il “convitato di pietra” dell'emergenza terrorismo*, in http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2016/01/nota_63_2016_lorenzetti.pdf.



culto è un aspetto fondamentale della libertà di religione da riconoscere a ogni individuo e, di conseguenza, l'apertura di luoghi di culto è una condizione essenziale per l'esercizio della stessa. Tale principio era comunque un dato ampiamente acquisito, specificato da un noto e importante precedente della Corte sin dal 1958 e attualmente declinato in relazione al nuovo quadro normativo risultante dalla riforma del 2001 sul titolo V della Costituzione¹¹.

Il nuovo modello organizzativo, di *governance* pluricentrica multilivello, anche su una tematica così sensibile, rischia tuttavia di vanificare l'effettiva promozione della libertà religiosa in senso pluralistico poiché solo un'organica legge in materia potrebbe canalizzare correttamente le istanze sociali e, soprattutto, i flussi patrimoniali in funzione di un'effettiva e reale garanzia del pluralismo religioso, rispettoso delle diverse istanze provenienti dal territorio. La valutazione sul rispetto del riparto di competenze Stato-Regioni impone di considerare, oltre l'oggetto, anche la *ratio* della normativa per identificare correttamente e compiutamente gli interessi tutelati, nonché le finalità perseguite. Ciò impone di sottolineare, dunque, che il legislatore regionale, nell'esercizio delle competenze di *governance*, non può perseguire finalità che esorbitano dai compiti della Regione come quando impone requisiti differenziati, e più stringenti, per le sole confessioni per le quali non sia stata stipulata e approvata con legge un'intesa.

Si chiarisce, inoltre, che la legislazione regionale in materia di edilizia del culto trova la sua ragione e giustificazione "nell'esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato e armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia

¹¹ Con la legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 è stato completamente riformato il Capo V, parte seconda della Costituzione italiana, recante norme sulle Regioni, le Province e i Comuni. La riforma ha assunto un carattere essenziale, a conclusione di un percorso verso il decentramento amministrativo e legislativo avviato con la Legge n. 59 del 1997, con il D.Lgs n. 469 del 1997 e il D.Lgs n. 112 del 1998. Il nuovo testo istituzionale opera una nuova e diversa ripartizione delle competenze normative tra Stato, Regioni ed Enti locali, in risposta ai principi di sussidiarietà e federalismo e del partenariato indicati a livello europeo nel Libro Bianco sulla Governance. Tale documento ha proposto un totale cambiamento nel modo di esercitare i poteri, promuovendo un modello meno verticistico e centralizzato. Cfr. **A. LICASTRO**, *Libertà religiosa e competenze amministrative decentrate*, in *Stato, Chiese, pluralismo confessionale*, cit., dicembre 2010; **P. FLORIS**, *Laicità e collaborazione a livello locale. Gli equilibri tra fonti centrali e periferiche nella disciplina del fenomeno religioso*, in *Stato, Chiese, pluralismo confessionale*, cit., febbraio 2010.



accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi”, mentre non sarebbe “consentito al legislatore regionale, all’interno di una legge sul governo del territorio, introdurre disposizioni che ostacolino o compromettano la libertà di religione”.

2 - Sentenza della Corte costituzionale n. 254 del 2019 sulla L.r. Lombardia del 2005

Un recente intervento della Corte costituzionale del 2019 ha proseguito nel percorso destinato a smontare tale normativa, sottolineando la pericolosità di un federalismo, produttivo di una crescente frammentazione in una materia di così delicata rilevanza costituzionale¹². La Corte ha attualmente ritenuto costituzionalmente illegittima la previsione dell'obbligatorietà di regolamentare, attraverso un Piano per le attrezzature religiose (PAR), l'apertura di qualsiasi luogo di culto e la necessità di associare questo Piano al PGT (Piano di governo del territorio)¹³.

Le norme dichiarate incostituzionali, nella più recente sentenza del 2019, chiedevano, infatti, la preventiva approvazione da parte dei comuni, del Piano delle attrezzature religiose (PAR), inserito nel Piano dei servizi nel quale si sviluppa il Piano regionale di governo del territorio (PGT), obbligatorio per poter insediare luoghi o strutture di culto. In base a tale dispositivo era sancito che il comune non potesse destinare i luoghi di culto al di fuori del PAR, con una previsione di tipo “assoluto”, che non

¹² **G. CASUSCELLI**, *Il diritto alla moschea, lo Statuto lombardo e le politiche comunali: le incognite del federalismo*, in *Stato, Chiese, pluralismo confessionale*, cit., settembre 2009, già dieci anni fa sottolineava che “federalismo e sussidiarietà hanno reso reale il rischio che ognuno possa godere di tanta libertà di quanta sarà capace di conquistarne”. Cfr. anche **S. DOMIANELLO**, *Le garanzie della laicità civile e della libertà religiosa nella tensione tra globalismo e federalismo*, in *Stato, Chiese, pluralismo confessionale*, cit., 2007.

¹³ Il caso è stato sollevato da un'associazione culturale islamica che si è vista negare un permesso edilizio da parte di un comune lombardo. Lo stesso, in base alla L.r. del 2005 aveva deciso di non dotarsi del PAR e pertanto l'associazione aveva chiesto risarcimento del danno. Si poneva, pertanto, il problema della legittimità costituzionale dell'art. 72 L.r. del 2005, modificata nel 2015. Sul tema dell'edilizia di culto cfr. anche **V. TOZZI**, *Edifici di culto e legislazione urbanistica*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. V, Torino, 1990, p. 385 ss.; **N. MARCHEI**, *La legge della Regione Lombardia sull'edilizia di culto alla prova della giurisprudenza amministrativa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 12 del 2014; **R. MAZZOLA**, *La questione dei luoghi di culto alla luce delle proposte di legge in materia di libertà religiosa. Profili problematici*, e **P. CAVANA**, *Lo spazio fisico della vita religiosa (luoghi di culto)*, in *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulla libertà religiosa*, a cura di V. TOZZI, G. MACRÌ, M. PARISI, Giappichelli, Torino, 2010, p. 196 ss.



implicava, ad esempio, una valutazione sull'importanza del luogo stesso (se si trattava di una piccola sala o di un luogo molto grande); inoltre, tale Piano regionale interessava soltanto le attrezzature di tipo cosiddetto religioso e non altre forme di pianificazione urbanistica secondaria (ad esempio, un centro commerciale), in maniera volutamente discriminatoria e vessatoria. La libertà di culto non dovrebbe essere così strettamente vincolata alla programmazione urbanistica, posto che la nostra Costituzione garantisce l'esercizio pubblico del culto, con il solo limite del rispetto del "buon costume".

Ancora, è importante sottolineare che solo alle confessioni diverse da quella cattolica era richiesta la stipula di una Convenzione a fini urbanistici, soggetta a risoluzione o revoca, qualora fosse stato accertato lo svolgimento di attività "non previste" (ma non meglio identificate).

Altra norma dubbia, sottoposta al vaglio della Corte e ora dichiarata incostituzionale, era quella che prevedeva, inoltre, che tale piano, il PAR, potesse essere adottato entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge; decorso inutilmente tale termine, la sua approvazione poteva avvenire solo contestualmente al Piano di gestione del territorio (PGT), come sua variante. Si osservava, tuttavia, che non era previsto un termine per comuni di dotarsi di tali Piani, né era prevista la loro obbligatorietà, determinando così una chiara violazione, non soltanto dell'art. 19, ma anche degli artt. 97 e 117 Cost¹⁴. L'edilizia di culto, infatti, è materia di competenza legislativa "concorrente" tra Stato e Regioni; tuttavia, in mancanza di una legge statale che ne fissi i principi fondamentali, ai sensi dell'art. 117 Cost., terzo comma, è regolata unicamente dalle leggi regionali, legittimando di fatto forme di intervento sul territorio e di attribuzione di risorse economiche in maniera non uniforme¹⁵.

Consentire alle *governance* locali l'integrale programmazione della localizzazione e del dimensionamento delle attrezzature religiose determina, *de facto*, un eccesso degli scopi tipici della disciplina dell'assetto del territorio comunale, producendo effetti simili all'autorizzazione governativa all'apertura dei luoghi di culto, prevista dall'art. 1 del r.d. n. 289 del 1930, già dichiarato costituzionalmente illegittimo¹⁶.

¹⁴ La regione sostiene che non ci si trovi di fronte a un caso di legittimità costituzionale ma eventualmente d'inadempienza dei singoli comuni.

¹⁵ Anche se già prima della riforma del titolo V della Costituzione erano state conferite alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni relative all'edilizia di culto: art. 94.2 lett d), D.lgs.vo 31 marzo 1998, n. 112.

¹⁶ Cfr. Corte cost.e, sentenza 18 novembre 1958, n. 59, in



Un “Piano dei servizi” dovrebbe prevedere luoghi adeguati agli edifici di culto; in sua assenza l'unico strumento consentito alle confessioni religiose sarebbe quello dell'utilizzazione di spazi destinati ad attrezzature di interesse comune. L'escamotage più frequente prevede che si adibisca un locale come sede di associazione culturale per chiedere, in un momento successivo, un cambio di destinazione d'uso (soggetto però a valutazione discrezionale da parte delle autorità comunali)¹⁷. La Corte costituzionale è anche intervenuta nel 2017 per censurare l'illegittimità di una norma regionale che incideva direttamente sulle pratiche del culto, prevedendo “l'impegno ad utilizzare la lingua italiana per tutte le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, che non siano strettamente connesse alle pratiche rituali di culto”¹⁸.

L'intervento della Corte del 2019 dovrebbe, dunque, definitivamente chiudere questa parentesi normativa e obbligare il

<http://www.giurcost.org/decisioni/1958/0059s-58.html>.

¹⁷ Cfr. **N. MARCHEI**, *Le nuove leggi regionali 'antimoschee'*, cit., n. 25 del 2017.

¹⁸ Cfr. Corte costituzionale, 7 aprile 2017, n. 67, in *Foro it.*, 2017, I, 1451, in *Giur. costit.*, 2017, 662, con nota di **F. RIMOLI**, *Eguaglianza tra confessioni, attrezzature per servizi religiosi e uso dell'italiano per attività extraculturali*. La Corte ha affermato l'incostituzionalità dell'art. 2 L.r. Veneto 12 aprile 2016 n. 12. Si sottolinea in sentenza che “la Regione è titolata, nel regolare la coesistenza dei diversi interessi che insistono sul proprio territorio, a dedicare specifiche disposizioni per la programmazione e la realizzazione dei luoghi di culto e, nell'esercizio di tali competenze, può imporre quelle condizioni e quelle limitazioni, che siano strettamente necessarie a garantire le finalità di governo del territorio affidate alle sue cure. Tuttavia, la Regione eccede da un ragionevole esercizio di tali competenze se, nell'intervenire per la tutela di interessi urbanistici, introduce un obbligo, quale quello dell'impiego della lingua italiana, del tutto eccentrico rispetto a tali interessi”. Cfr. anche **F. OLIOSI**, *Libertà di culto, uguaglianza e competenze regionali nuovamente al cospetto della Corte costituzionale: la sentenza n. 67 del 2017*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 29 del 2017; **E. CATERINA**, *La lingua italiana negli edifici di culto tra “palese irragionevolezza”, riparto di competenze Stato-Regioni e libertà di lingua*, in http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2017/05/nota_67_2017_caterina.pdf. E corrisponde a questa stessa volontà di ingerenza e di controllo la proposta di legge della Lega Nord del 2008, intitolata “Disposizioni concernenti la realizzazione di nuovi edifici destinati all'esercizio dei culti ammessi” in cui si voleva imporre la necessità di un'autorizzazione per potere costruire, ristrutturare un edificio di culto o cambiare la destinazione d'uso. Questa autorizzazione poteva, inoltre, essere rilasciata soltanto alle confessioni religiose riconosciute dallo Stato a condizione che, nel proprio statuto, accettino “la democraticità e la laicità dello Stato italiano”; riconoscano la dignità dell'uomo e della famiglia; accettino di svolgere negli edifici di culto soltanto attività “strettamente collegate all'esercizio del culto” e di usare la lingua italiana. Come è evidente una previsione fortemente antidemocratica che, fortunatamente, non ha avuto seguito in Parlamento.



legislatore, sia a livello locale che nazionale, a inquadrare più correttamente la tematica dell'apertura degli edifici di culto nell'alveo delle garanzie costituzionali della libertà religiosa, non limitato alla sola lettura dell'art. 19 e tale da non comportare aggravii della procedura (di carattere amministrativo, finanziario, logistico) alla libertà di culto delle cosiddette confessioni "acattoliche".

3 - Pianificazione urbanistica *secondaria* e politiche regionali

È noto che nel periodo liberale, parallelamente alla legislazione eversiva, si andò consolidando la concezione dell'esercizio del culto come attività d'interesse collettivo da assicurare alla cittadinanza, anche a spese dell'erario pubblico. La competenza statale in materia religiosa è stata affermata solo in funzione della soddisfazione dei bisogni dei cittadini intesi come individui, non come comunità di fedeli, sottolineando una sorta di privatizzazione del fenomeno religioso. L'ordinamento civile, pur in assenza di una specifica previsione legislativa, ha costantemente manifestato uno speciale interesse per gli edifici di culto, soprattutto se aperti al pubblico, dettando una normativa di sostegno sia dal punto di vista giuridico che economico. Lo Stato deve valutare l'uso, la destinazione e gli interessi che l'edificio soddisfa, senza assumere come propria la qualifica conferitagli dal diritto canonico o dalle altre confessioni religiose, che pure costituisce il necessario presupposto di quella statale. L'esistenza di un luogo di culto si concretizza quando un determinato spazio sia deputato all'esercizio della libertà costituzionale in modo individuale o anche, soltanto occasionalmente, collettivo attraverso un'apertura pubblica e senza limiti di partecipazione¹⁹.

Nella cultura e nel diritto delle democrazie occidentali non è mai stata negata la funzione *sociale* dell'edificio sacro per la promozione umana della popolazione, fino a concepirlo come un servizio collettivo d'interesse pubblico, di rilievo costituzionale.

Allo stesso sono riconosciute pacificamente come connaturali due fondamentali funzioni: una culturale e l'altra culturale, come luogo di aggregazione sociale. Il principio che gli edifici di culto siano necessari per

¹⁹ Sarebbero necessari due requisiti ai fini dell'identificazione di un luogo di culto (nella specie una moschea), "l'uno intrinseco, dato dalla presenza di determinati arredi e paramenti sacri, l'altro estrinseco, dato dal dover accogliere tutti coloro che vogliono pacificamente accostarsi alle pratiche culturali o alle attività in essi svolte e consentire la pratica del culto a tutti i fedeli": TAR Lombardia, Brescia, 29 maggio 2013, n. 522.



L'urbanizzazione del territorio è andato evidenziandosi nel dibattito intellettuale e nella coscienza collettiva dei cittadini al di là dell'ambito concordatario²⁰, il cui testo del 1929 ignorava il problema dell'edilizia di culto. Nella fase storica immediatamente successiva all'eversione dell'asse ecclesiastico, infatti, l'obiettivo della Chiesa cattolica era unicamente centrato sulle garanzie per l'apertura al culto pubblico degli edifici esistenti e della propria libertà di organizzarsi secondo le proprie esigenze.

Importante ricordare che il T.U. della legge comunale e provinciale del 1934 (art. 91) stabiliva l'obbligatorietà della spesa comunale per la conservazione degli edifici di culto esistenti nel territorio, sia pure temperata dalla clausola "sussistendo disponibilità finanziarie". Lo Stato, agevolando con le proprie finanze la costruzione di nuovi centri religiosi, facilitava la concreta attuazione del diritto dei cittadini all'esercizio della propria fede ma utilizzava, contemporaneamente per fini sociali non strettamente culturali, lo stesso contributo della comunità ecclesiale: in tal senso è possibile parlare di una "funzione sociale e strumentale" dell'edilizia di culto.

Se questo era il quadro normativo e politico delineatosi durante la dittatura fascista è evidente che il pieno riconoscimento del diritto di libertà religiosa, individuale e collettiva e dell'eguale libertà dei culti, delineati dal quadro costituzionale, hanno comportato un inquadramento diverso del ruolo pubblico delle religioni. Per un lungo arco temporale, infatti, era sembrato che il processo di secolarizzazione avesse potuto relegare la religiosità nel mero ambito privato, attualmente è invece pacificamente ammesso e riconosciuto il ruolo *pubblico* delle religioni e la necessità di garantire i diritti dei fedeli all'estrinsecazione collettiva e comunitaria del loro sentimento religioso. Tale tematica, com'è dunque evidente incide sostanzialmente sui diritti di uguaglianza, sulla tutela delle differenze ideologiche, culturali e religiose dei singoli e dei gruppi, garantiti dalla Costituzione che ha introdotto nel nostro ordinamento l'idea di un pluralismo volto a valorizzare le differenti identità religiose. La disponibilità e la fruibilità di edifici e di luoghi di culto, destinati alla celebrazione dei riti è, quindi, uno degli elementi a garanzia del libero esercizio del credo.

Nel dibattito politico i temi della libertà religiosa sono stati, tuttavia, molte volte confusi (spesso in forma strumentalmente politica) con i temi della sicurezza, dell'immigrazione, dell'ordine pubblico, della

²⁰ Cfr. *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, a cura di D. PERSANO, Vita e Pensiero, Milano, 2008.



pacifica convivenza, del confronto e del rapporto con usi e costumi diversi da quelli tradizionali. Ma il perseguimento di tali interessi è affidato dalla Costituzione, con l'art. 117, secondo comma, lettera h), in via esclusiva allo Stato, mentre le Regioni possono cooperare a tal fine solo mediante misure ricomprese nelle proprie attribuzioni.

Questo collegamento ha, inoltre, le sue ripercussioni più immediate e profonde proprio nell'edificio di culto, in quanto elemento di connotazione identitaria e culturale del territorio, identificativo anche a livello geografico (basti pensare alla struttura urbanistica delle nostre città in cui il Duomo, la chiesa principale, rappresenta il centro urbano o, ancora, alla visibilità dei campanili). Esso, oltre l'innegabile funzione religiosa, rappresenta dunque anche valori civili, luogo di aggregazione della comunità, complesso storico e monumentale in grado di ospitare opere d'arte o esprimere una scelta architettonica, artistica. La tutela effettiva, e non solo formale, del diritto costituzionalmente garantito della libertà religiosa, impone, tuttavia, di riaffermare il suo principio attraverso un concreto e attivo intervento di attuazione delle competenze sul governo del territorio.

Come è noto la legge 17 agosto 1942, n. 1150 ha rappresentato il punto di partenza di tutta la legislazione ordinaria o speciale - in parte ora abrogata - in cui ha trovato spazio la costruzione di nuovi servizi o attrezzature religiose sia negli strumenti urbanistici che nei piani di finanziamento pubblico²¹. In base alla normativa del 1967 e del 1977 sugli standard urbanistici le aree per le "attrezzature di interesse comune religiose" dovevano obbligatoriamente essere previste in sede di

²¹ Con la legge n. 2522 del 1951 il Ministero dei Lavori Pubblici era autorizzato a concedere contributi in conto capitale per l'acquisto dell'area in cui edificare il nuovo complesso religioso e per la costruzione al rustico degli edifici ed era costituita quell'ossatura della rete organizzativa del sistema di finanziamento pubblico. Con la legge 18 aprile 1962, n. 168, a tali contributi è stata aggiunta una seconda forma di contributi costanti. A queste si sono sommate la legge 22 ottobre 1971, n. 865, che autorizzava i Comuni a contrarre mutui con la Cassa Depositi e Prestiti per la realizzazione delle opere di urbanizzazione secondaria, e fra queste "le chiese ed altri edifici per servizi religiosi"; la legge 28 gennaio 1977, n. 10, che vincolava i proventi derivanti dalle tasse di concessione e dalle sanzioni in materia edilizia per il finanziamento delle stesse opere di urbanizzazione. La legge affidava la programmazione e l'approvazione dei progetti a una Commissione Pontificia Centrale, chiamata a curarne sia il profilo funzionale e liturgico sia quello architettonico e artistico con la specifica funzione di promuovere e razionalizzare tutta l'attività riguardante l'edilizia di culto.



pianificazione urbanistica e gli edifici di culto erano considerati opere di urbanizzazione secondaria²².

Il sostegno pubblico che la legge riservava all'edilizia di culto ha ricevuto esplicita garanzia concordataria dall'art. 5 dell'Accordo del 1984 il quale dispone che

“l'autorità civile terrà conto delle esigenze religiose delle popolazioni, fatte presenti dalla competente autorità ecclesiastica, per quanto concerne la costruzione di nuovi edifici di culto cattolico e delle pertinenti opere parrocchiali”.

Tale disposizione riconosce, dunque, all'autorità ecclesiastica la funzione di censimento di tali esigenze in una prospettiva di riduzione dell'area della discrezionalità amministrativa della competente autorità civile²³.

L'evoluzione legislativa ha comportato, inoltre, l'emergere del ruolo delle Regioni quale indice di una nuova visione del principio di libertà religiosa, maggiormente centrato sulle esigenze delle popolazioni locali. Questa attribuzione era l'indice della volontà dello Stato di valorizzare tale diritto con un maggiore rispetto dei livelli locali. La maggioranza delle leggi regionali, emanate in materia, prevedevano che gli interventi finanziari fossero prevalentemente destinati alla Chiesa cattolica o a quelle confessioni i cui rapporti fossero regolati da intese. La Corte costituzionale, con la prima e, ormai, nota sentenza sul tema del 1993 ha dichiarato illegittima la norma di una legge della Regione Abruzzo che

²² Leggi 29 settembre 1967, n. 847, e 28 gennaio 1977, n. 10, e al D.M. 2 aprile 1968, n. 1444, sugli standard urbanistici. Con il DPR n. 616 del 1977 c'è stata un'esplicita riserva allo Stato della competenza circa l'edilizia di culto (attualmente, invece, in questa materia la legislazione regionale è indiscutibilmente preponderante). L'esplicita qualificazione delle “chiese e altri edifici religiosi” come opere di urbanizzazione secondaria risulta costantemente dai vari testi normativi in materia di edilizia pubblica, tra cui il più recente è il DPR 6 giugno 2001, n. 380, Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia, il quale si limita a prevedere (art. 16) che la quota relativa agli oneri di urbanizzazione sia corrisposta al Comune all'atto del rilascio del permesso di costruire, mentre l'utilizzo di tali proventi è ora disciplinato dalla normativa regionale. Esso, inoltre, ha abrogato il vincolo di destinazione per il finanziamento dell'edilizia di culto (fissato dalla L. n. 10 del 1977), ampliando la discrezionalità comunale nella distribuzione delle risorse economiche.

²³ All'inizio degli anni '90 del secolo scorso hanno cominciato a manifestarsi talune linee interpretative, recepite dal Consiglio di Stato e dalla Corte dei conti, contrarie al finanziamento pubblico dell'edilizia di culto. La Commissione paritetica, costituita nel 1996, su richiesta della Santa Sede, ha ritenuto, invece, che sia perfettamente legittimo il sostegno finanziario accordato da Regioni e Comuni all'edilizia di culto, quando sia finalizzato, inter alia, a “interventi connessi alle esigenze religiose della popolazione”.



seguiva queste linee politiche²⁴, sottolineando che l'esclusione dai benefici economici, in base allo *status* di una confessione religiosa, violava il principio di uguale libertà delle stesse. L'attribuzione dei contributi previsti per gli edifici di culto deve essere, quindi, condizionata solo dalla consistenza e incidenza sociale della confessione richiedente e all'accettazione da parte di questa delle condizioni e dei vincoli di destinazione. Si è così determinato e fissato il principio che, nella pianificazione urbanistica, tutte le confessioni hanno un interesse tutelato, di rilievo costituzionale, ad aree per l'edilizia di culto.

Tuttavia, in assenza di un'esplicita legislazione in materia, l'evoluzione di tale tematica è stata affidata alle elaborazioni dei tribunali amministrativi i quali hanno chiaramente, e correttamente, sottolineato che "è compito degli enti territoriali provvedere a che sia consentito a tutte le confessioni religiose di poter liberamente esplicare la loro attività, anche individuando aree idonee ad accogliere i fedeli", aggiungendo che i comuni non possono

"sottrarsi dal dare ascolto alle eventuali richieste in questo senso che mirino a dare un contenuto sostanziale effettivo al diritto del libero esercizio, garantito a livello costituzionale, e non solo nel momento attuativo, ma anche nella precedente fase di pianificazione delle modalità di utilizzo del territorio"²⁵.

²⁴ Corte cost., sentenza del 27 aprile 1993, n. 195. Nello specifico è stata dichiarata illegittima la norma di una legge della regione Abruzzo che dava diritto all'attribuzione di contributi pubblici per la costruzione di luoghi di culto solo alla Chiesa cattolica e alle confessioni con intesa. **R. ACCIAI**, *La sentenza n. 195 del 1993 della Corte costituzionale e sua incidenza sulla restante legislazione regionale in tema di finanziamenti all'edilizia di culto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, p. 2151 ss.; **P. COLELLA**, *Un passo avanti a garanzia dell'uguale libertà delle confessioni religiose*, in *Giurisprudenza italiana*, 1994, I, 1, c. 100 ss.; **G. GUZZETTA**, *Non è l'«eguale libertà» a legittimare l'accesso ai contributi regionali delle confessioni senza intesa*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p. 2624 ss.; **G. D'ANGELO**, *Pronunce recenti in materia di edifici ed edilizia di culto: uno sguardo d'insieme*, in *Quad.dir. pol. eccl.*, 3, 2008, p. 743 ss.

²⁵ Consiglio di Stato, sent. n. 8298 del 2010. Anche il diritto di culto è, tuttavia, collegato al rispetto delle altre situazioni giuridiche che l'ordinamento riconosce e tutela e, quindi, "non può esimersi dall'osservanza anche della normativa urbanistica che, nel suo contenuto essenziale, mira esplicitamente a contemperare i diversi possibili usi del territorio". Nel caso de quo occorre valutare la possibilità del bilanciamento di due diverse esigenze, i.e. in un'area destinata alla residenza e alle 'associazioni culturali' complementari, l'ammissibilità dell'insediamento di un 'centro culturale' di un'associazione islamica con un alto numero di iscritti, per la quale è prevista la specifica zonizzazione "per servizi di quartiere" che presuppone un adeguato dimensionamento delle opere di urbanizzazione complementari, come strade e parcheggi.



Tali principi sono stati ribaditi dalla giurisprudenza amministrativa successiva, da ultimo in una pronuncia del Consiglio di Stato del 2019 in cui si sottolinea che la convenzione urbanistica prevista dal comma 2 ter dell'art. 70 della legge regionale lombarda n. 12 del 2005 non è legittima quando manca una valutazione complessiva - necessariamente espressa e motivata - degli interessi coinvolti, ossia da un lato la finalità, tipicamente urbanistica, di assicurare lo sviluppo equilibrato e armonico dei centri abitati e dall'altro l'esercizio della libertà di culto nei luoghi a esso dedicati²⁶.

4 - Considerazioni conclusive

La libertà di culto si traduce, dunque, anche nel diritto di disporre di spazi adeguati per poterla concretamente esercitare²⁷ e implica un duplice dovere a carico delle autorità pubbliche: in "positivo", un obbligo di *facere*, implica che le amministrazioni competenti prevedano e mettano a disposizione spazi pubblici per le attività religiose; in "negativo", un obbligo di *abstinere*, impone che non si frappongano ostacoli ingiustificati all'esercizio del culto nei luoghi privati e che non si discriminino le confessioni nell'accesso agli spazi pubblici²⁸.

²⁶ La sez. IV del Cons. Stato, con la sentenza n. 8328 del 5 dicembre 2019, ha affrontato gli effetti del mancato adempimento di una convenzione del diritto di superficie per la realizzazione di un centro religioso islamico, rilevando la prevalenza dell'interesse al culto rispetto all'inadempimento convenzionale, quando l'amministrazione non disponga di una motivazione rafforzata sul bilanciamento degli interessi al corretto sviluppo territoriale e quello della libertà di culto.

²⁷ Corte cost., sent. 7 marzo 2017, n. 67, cit: "La legislazione regionale in materia di edilizia di culto "trova la sua ragione e giustificazione - propria della materia urbanistica - nell'esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato e armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi (sentenza n. 195 del 1993)" (sentenza n. 63 del 2016)".

²⁸ Sulla già citata sentenza del 2016 cfr. **A. LICASTRO**, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?* in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 26 del 2016. Si osserva come, meno di due mesi dopo la pubblicazione della suddetta sentenza, la Regione Veneto, sulla scia della legislazione lombarda, ha emanato la Legge regionale 12 aprile 2016, n. 12, Modifiche alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di territorio" e successive modificazioni. Particolarmente interessante, per i profili di illegittimità costituzionale è il suo art. 31 ter, "Realizzazione e pianificazione delle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi" che al terzo comma, stabilisce: "Per la realizzazione di



Il diritto a un luogo di culto ha, inoltre, una duplice valenza. *In primis* ha un'articolazione soggettiva: nasce da una necessità prettamente individuale di avere la disponibilità di uno spazio fisico nel quale concretamente esercitare e praticare la libertà religiosa. La disponibilità concreta dello stesso, compresa la possibilità di costruirne nuovi, non ha, tuttavia, un mero profilo soggettivo, ma include necessariamente la dimensione collettiva in cui questa esigenza si esprime. E in questo senso si è articolata una loro disciplina giuridica, di tipo speciale. Nel momento in cui si adibisce uno spazio a luogo di culto si evidenziano le problematiche attuative concrete del diritto di libertà poiché ciò si pone in relazione alle scelte delle amministrazioni locali, generando una particolare accezione del diritto. Esso, infatti, non può estrinsecarsi in una libertà totale, che si dovrebbe tradurre in un obbligo per le *governance* locali di soddisfare qualsiasi pretesa, ma in un interesse legittimo costituzionale a una valutazione, ragionevole e non discrezionale, che implichi una selezione delle esigenze materiali degli individui per potere liberamente e agevolmente praticare il loro credo. Base giuridica, dunque, deve essere una de-istituzionalizzazione della rappresentanza degli interessi; ciò che rileva non è il gruppo ma gli interessi convergenti di più soggetti. Le amministrazioni locali devono correttamente intervenire nella

attrezzature di interesse comune per servizi religiosi nonché per l'attuazione degli impegni di cui al comma 1 il richiedente sottoscrive con il comune una convenzione contenente anche un impegno fideiussorio adeguato a copertura degli impegni assunti. Nella convenzione può, altresì, essere previsto l'impegno a utilizzare la lingua italiana per tutte le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, che non siano strettamente connesse alle pratiche rituali di culto". In tale contesto, si colloca altresì la nuova legge della Regione Liguria in materia di "*Disciplina urbanistica dei servizi religiosi*" - la n. 23 del 4 ottobre 2016 - la quale, a sostituzione della pregressa normativa (art. 3 della l.r. n. 4 del 1985 e successive modificazioni e integrazioni), prevede, inter alia, che "i progetti per la realizzazione di attrezzature di tipo religioso sono localizzati sul territorio comunale dopo aver sentito i pareri, non vincolanti, di organizzazioni e comitati di cittadini presenti nelle zone suscettibili di un simile impianto e nelle aree a esse limitrofe. Resta ferma la facoltà per i Comuni di indire referendum, nel rispetto delle previsioni statutarie e dell'ordinamento statale, per conoscere l'orientamento della popolazione interessata". Per un'analisi dottrinale cfr. **P. CAVANA**, *Libertà di religione e spazi per il culto tra consolidate tutele e nuove comunità religiose*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 20 del 2019; **N. FIORITA**, *La moschea, il consiglio comunale e il diritto di libertà religiosa*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, n. 2/2010, p. 465; **A. FERRARI**, *Libertà religiosa e nuove presenze confessionali (ortodossi e islamici): tra cieca deregulation e super-specialità, ovvero del difficile spazio per la differenza religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., luglio 2011; **S. ALLIEVI**, *La guerra delle moschee. L'Europa e la sfida del pluralismo religioso*, Marsilio, Venezia, 2011; **M. BOMBARDIERI**, *Moschee d'Italia. Il diritto al luogo di culto. Il dibattito sociale e politico*, EMI, Bologna, 2011.



fase della disciplina legislativa e in quella pre-pianificatoria per evitare che le mutevoli scelte politiche si tramutino in arbitrio discriminatorio.

Se è vero che esso attiene a una dimensione collettiva del diritto di libertà religiosa è ovviamente connesso al principio costituzionale di uguaglianza, declinato sia nell'eguale libertà di tutte le confessioni religiose che nell'uguaglianza dei singoli *ex artt. 2-3*.

L'importanza del luogo di culto, come momento collettivo di riunione dei fedeli di un determinato credo, così come è molto forte all'interno del diritto canonico, strutturato sul precetto della messa domenicale, è particolarmente presente anche nell'Islam, nella modalità, necessariamente congregazionale, di esecuzione della preghiera del venerdì. Nel Corano, infatti, la *sura* intitolata *al-jum'a*/il venerdì impone ai fedeli di lasciare i loro traffici nel momento in cui viene fatto l'annuncio della preghiera.

La normativa censurata dalla sentenza del 2019, impedendo la realizzazione di qualsiasi nuova struttura, non inserita nel piano delle attrezzature, determinava una forte compressione della libertà, fino a negare del tutto il diritto al culto, senza che a ciò corrispondesse alcun reale interesse di buon governo del territorio. La recente sentenza si allontana dagli interventi immediatamente precedenti della stessa Corte, non preoccupandosi di verificare se la Regione abbia in qualche modo esorbitato il limite della propria competenza, ma piuttosto si sofferma a valutare se, nell'esercizio della stessa, abbia adottato soluzioni conformi al principio di *ragionevolezza*, sulla base del rapporto tra razionalità e adeguatezza della misura al fine.

Si sottolinea come molto spesso l'ambito politico avverta l'esigenza di rinormativizzare il tessuto sociale, messo in fluttuazione dai consistenti fenomeni migratori, e ciò è avvertito con particolare urgenza nelle aree geografiche caratterizzate da posizioni estremiste e xenofobe, che sfruttano la contrapposizione dicotomica noi-altri, e soprattutto cattolici-islamici, a fini di propaganda. Mutamenti e differenze culturali legate ai fenomeni migratori e percezione diffidente verso l'immigrazione islamica sono due fattori sociologici che, tuttavia, possono incidere in maniera diretta sui profili giuridici del diritto a un luogo di culto. Il criterio da utilizzare dovrebbe, tuttavia, essere sempre quello della "ragionevolezza" altrimenti la religiosità multipla ed eterogenea perde la sua funzione sociale stabilizzatrice e diventa forza destabilizzante, centripeta.

Gli argomenti politici utilizzati a sostegno di tale normativa cosiddetta antimoschee fanno riferimento alla necessità di tutela dell'ordine pubblico (*inter alia* attraverso l'acquisizione di pareri preventivi dalle forze dell'ordine o la realizzazione di sistemi di



videosorveglianza). Anche su tale punto la Corte costituzionale è intervenuta, con la citata sentenza del 2016, sottolineando che le misure relative alle politiche della sicurezza rientrano nelle competenze dello Stato. L'ordine pubblico potrebbe operare soltanto per limitare tutte quelle manifestazioni che attentano alla pacifica convivenza sociale, non come limite generale alla libertà di culto. La ghettizzazione o la stigmatizzazione del diverso, il divieto di costruire luoghi di culto *visibili* (basti pensare al referendum svizzero sul divieto dei minareti) oltre a presentarsi come anacronistici e antidemocratici rischiano di degenerare in pericolosi fenomeni d'implosione del tessuto sociale.

Dal punto di vista progettuale e urbanistico, è quindi necessario pensare un'altra geografia degli spazi pubblici per l'immigrazione, secondo una visione organica di lungo periodo capace di impostare una politica della cittadinanza, costituzionalmente orientata, che rinnovi anche il discorso sugli aspetti formali come importante componente di un'architettura pubblica promotrice di sostenibilità sociale²⁹. Tutto ciò sarà possibile solo in un tessuto normativo unificato che, a livello nazionale, avochi a sé la legislazione sul tema, così da evitare tali pericolose forme di intervento politico sul territorio in grado di minare il principio di laicità, faticosamente delineato come uno dei pilastri fondamentali del nostro tessuto democratico. Sarebbe opportuno, in applicazione dei principi di libertà e sussidiarietà, sottrarre la competenza sui luoghi di culto alle Regioni per ripartirla tra lo Stato, quale garante *super partes*, e i comuni, più vicini alle esigenze reali del territorio. Ciò significherebbe anche riconoscere alla città non la sola qualifica di *urbs* ma di *civitas*, nel senso di riconoscimento dei diritti della cittadinanza, e di *polis*, quale spazio politico di libertà.

²⁹ G. MACRÌ, *Islam e questione delle moschee (brevi riflessioni)*, in *La libertà di manifestazione del pensiero e la libertà religiosa nelle società multiculturali*, a cura di N. FIORITA, D. LOPRIENO, Firenze University press, Firenze, 2009, p. 21 ss. e dello stesso A., *La libertà religiosa, i diritti delle comunità islamiche. Alcune considerazioni critiche su due progetti di legge in materia di moschee e imam*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 5 del 2018; R. MAZZOLA, *Laicità e spazi urbani. Il fenomeno religioso tra governo municipale e giustizia amministrativa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., marzo 2010.