



“A CHIARE LETTERE”

Il diritto alla moschea, lo Statuto lombardo e le politiche comunali: le incognite del federalismo (g. c.)

«Essendoci felicemente incontrati in Milano noi, Costantino Augusto e Licinio Augusto, per trattare i vari affari relativi al bene e alla sicurezza pubblica, tra le cose che più ci parvero di utilità generale, credemmo di dover innanzi tutto regolare le questioni che concernono il culto della divinità, e concedemmo così, tanto ai Cristiani quanto a tutti gli altri, di seguire liberamente la religione più gradita, affinché la divinità che ha la sua sede nel cielo, qualunque essa sia, guardi con occhio benigno e propizio noi e chi è sotto la nostra autorità».

(Editto di Costantino, 313 d.c. – traduzione libera)

SOMMARIO: 1. Evidenze preliminari - 2. La cronaca d'agosto – 3. La normativa “locale” e la giurisprudenza della Corte costituzionale – 4. La prassi amministrativa - 5. Le incognite e i rischi del federalismo.

1 – Evidenze preliminari

È sufficiente avere una qualche elementare conoscenza del diritto, senza dovere essere esperti cultori del diritto ecclesiastico e del diritto costituzionale, per sapere che il diritto di libertà religiosa appartiene al novero dei diritti inviolabili della persona, e che il diritto di erigere edifici di culto ne è peculiare elemento costitutivo, che appartiene al suo nucleo fondante. Chiese, sinagoghe, moschee, pagode, templi, edifici sacri di ogni genere sono il luogo deputato ed insieme privilegiato per l'esercizio del culto: ogni comunità religiosa deve godere di un'uguale libertà nella loro costruzione e gestione, ed ogni singolo fedele può esercitare liberamente il diritto di compiervi, in forma individuale o associata, i riti propri del suo credo.

È del pari agevole sapere che il pieno godimento del diritto di libertà religiosa è garantito indistintamente a “tutti” (art. 19 Cost.), a prescindere dunque dalla cittadinanza politica del soggetto che ne è portatore, al pari di ogni altro diritto inviolabile della “persona” riconosciuto e garantito dalla Repubblica (art. 2 Cost.).



A seguito della riforma federalista della nostra Carta del 2001¹, la concreta attuazione del diritto di erigere edifici di culto necessita - come è ovvio - di una puntuale conformazione ad opera dei legislatori regionali e delle amministrazioni locali per molteplici aspetti (urbanistica, tutela dell'ambiente, regole tecnico-costruttive, impiantistica, sicurezza e accessibilità, ecc.): ad essi fa capo il poterdovere di prescrivere le modalità di realizzazione e di imporre i limiti strettamente necessari alla salvaguardia delle altre esigenze costituzionalmente rilevanti. Tuttavia, modalità e limiti mai potrebbero giungere al punto di determinare (anche solo di fatto) l'affievolimento di quel diritto, di degradarlo a mero interesse legittimo o, men che meno, di svuotare di qualsivoglia contenuto pratico l'originaria, piena situazione giuridica soggettiva di vantaggio che la Costituzione attribuisce al riguardo agli individui ed alle comunità di credenti.

Il "buon senso" rende avvertiti poi che non è concepibile irridere le regole democratiche del buon governo proclamando per un verso, con enfasi e solennità, la doverosa (e astratta) tutela dei diritti inviolabili della persona e consentendo, per altro verso, che le (concrete) "politiche dei diritti" perseguite sul territorio siano di segno opposto, mirate alla loro sistematica violazione sostanziale: questo è quanto avviene allorquando non solo non si mette mano agli interventi promozionali propri della "laicità positiva" in versione italiana (assegnazione gratuita delle aree, esonero dai contributi per la costruzione, finanziamenti agevolati, ecc.), solo a sfavore delle minoranze², ma si opera in modo - talvolta per diversi lustri - che gli strumenti urbanistici non contemplino aree la cui destinazione consenta ad una comunità di fedeli di realizzare le strutture (edifici di culto ed accessori) indispensabili al loro appagamento.

¹ Ma già prima della riforma del titolo V della Costituzione, erano state conferite alle regioni ed agli enti locali tutte le funzioni relative all'edilizia di culto (art. 94.2 lett. d del D. Lgs.vo 31 marzo 1998 n. 112).

² In modo puntuale e autorevole ha avvertito **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Aspetti della politica religiosa degli ultimi quindici anni* (nel volume collettaneo della Presidenza del Consiglio, a cura di A. Nardini e G. Di Nucci, *Dall'Accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa - Un quindicennio di politica e di legislazione ecclesiastica*, Roma, 2001), che «si dovrà certo trovare il modo di finanziare anche i culti che non sono nel sistema (concordato, intese) e in ogni caso, tener conto del crescente insediamento di "nuove" (nuove in quanto tali o nuove per l'Italia ma storicamente insediate nei paesi d'origine) e del costante sviluppo dei flussi migratori. Non preoccuparsene significherebbe violare sia il principio di uguaglianza, sia l'uguale libertà delle confessioni, sia la normativa comunitaria contro la discriminazione razziale/religiosa». (p. 10).



Da molto tempo, cioè da quando si è posto il problema, la politica ecclesiastica dei governi di diverso colore (centrale o locali) nei riguardi dell'Islām è, a dir poco, improduttiva e, sempre più spesso, si rivela controproducente, finendo non di rado con l'alimentare nuove tensioni secondo una prospettiva che privilegia la soluzione dei conflitti di carattere religioso non nella composizione delle diverse visioni del mondo, ma nella cancellazione di quelle "altre"³. Nell'Europa occidentale siamo forse i soli a non avere saputo dare una qualche risposta (più o meno organica, di stampo assimilazionista ovvero integrazioneista, ma) conforme ai principi democratici che ci reggono.

2- La cronaca d'agosto

Nello scorso mese di agosto, in occasione del ramadan, è tornata alla ribalta mediatica la controversa questione, a dir poco annosa, di dotare la comunità islamica milanese (80.000 persone circa, secondo il direttore del Centro islamico) di un appropriato edificio di culto⁴. Da tempo, ma inutilmente, si afferma l'esigenza di mettere fine alla precaria celebrazione dei riti e delle preghiere sui marciapiedi di Viale Jenner: celebrazione che (se, per un verso, arreca intralcio e disturbo agli abitanti della zona) in primo luogo è un'onta per una "città metropolitana" - un tempo capitale morale del paese, sinonimo di efficienza, di attenzione ai diritti sociali dei suoi abitanti, ponte immaginario per l'Europa - le cui amministrazioni non sono in grado (o non hanno la volontà politica) di garantire il soddisfacimento del diritto fondamentale all'esercizio del culto in conformità ai principi della Costituzione (artt. 8 e 19) e della Convenzione europea per i Diritti dell'Uomo (artt. 9 e 14), ed alla giurisprudenza delle Corti preposte al loro rispetto⁵.

³ Ossia in senso opposto a quanto ha statuito la Corte europea dei diritti dell'uomo secondo la quale il dovere di neutralità ed imparzialità "impose à l'Etat de s'assurer que des groupes opposés se tolèrent", ed ancora che in questi casi "le rôle des autorités ... n'est pas de supprimer la cause des tensions en éliminant le pluralisme, mais de s'assurer que des groupes opposés l'un à l'autre se tolèrent" (così, da ultimo, nel caso Sahin c. Turchia, 10 novembre 2005, par. 107, che richiama la precedente e consolidata giurisprudenza).

⁴ In una più ampia prospettiva, da ultimo, sull'argomento si veda il volume collettaneo a cura di A. FERRARI, *Islam in Europa/Islam in Italia. Tra diritto e società*, il Mulino, Bologna 2008.

⁵ Le sentenze più rilevanti della Corte costituzionale sono ricordate più avanti; per la Corte europea dei diritti dell'uomo si rinvia alla sentenza 26 settembre 1996 (Manoussakis e altri c. Grecia)



È utile elencare i punti salienti. La “provvisoria” assegnazione da parte del Comune di un teatro-tenda non ha potuto esimere il Prefetto di Milano dall’osservare (semplicemente) che “i tempi sono maturi per trovare una soluzione”⁶, e che “qualcosa si deve fare, anche per evitare possibili tensioni”⁷; ma il vicesindaco non ha trovato di meglio che rispondere (inelegantemente): “Il prefetto trovi un luogo adatto. Ma deve convincere il suo capo, il Ministro dell’Interno, (...). E il suo partito, la Lega”. Ha precisato poi il vicesindaco, a sostegno del suo invito, che “un’area per la moschea non è prevista nel piano di governo del territorio”. L’assessore all’Urbanistica, per parte sua, ha dichiarato che “i musulmani possono pregare dove vogliono, ma la moschea è un altro discorso”⁸. Ed il Prefetto, tornato sul tema, ha ricordato che “è stato il sindaco (...) a dire che il Comune sta lavorando a una soluzione: del resto, tocca proprio alle istituzioni locali risolvere il problema”⁹.

È toccato alla sensibilità del vescovo di Milano nei riguardi di una confessione minoritaria il ricordare “a chiare lettere” che la libertà di culto è garantita dalla Costituzione¹⁰, sintomo della doverosità di una sorta di “patto tra le religioni” a difesa della comune libertà; ed è toccato al responsabile del dialogo interreligioso in Curia il ricordare, in modo limpido¹¹, la posizione favorevole espressa a suo tempo dal sindaco della città al cospetto del “Forum delle religioni”.

L’autorevolezza delle voci, e la necessità delle forze politiche di maggioranza di non esasperare l’attuale fase di aperta tensione con la Chiesa a livello nazionale, hanno indotto l’assessore alle Politiche sociali ad attenuare i toni, dichiarando che “la posizione del Comune è del tutto simile a quella espressa pochi giorni fa dal prefetto (...) bisogna individuare un’area dove poter realizzare la moschea”; ha precisato, tuttavia, che il luogo da prescegliere dovrà essere “adeguato per i fedeli islamici” e “però (...) compatibile con il tessuto sociale della città”¹².

⁶ Si veda il *Corriere della Sera* del 19 agosto, Cronaca di Milano, p. 2 (*Il prefetto: sì alla moschea. Il vicesindaco: a Milano mai*).

⁷ Si veda *la Repubblica* del 19 agosto, Milano Cronaca, p. V (*Moschea, De Corato attacca il prefetto*).

⁸ *Ibidem*. Nessuna delle affermazioni sopra riportate risulta essere stata smentita; nessuna smentita o precisazione risulta essere pervenuta anche dal Ministro dell’interno.

⁹ Il passo si legge in *la Repubblica*, cit.

¹⁰ *Ivi* (“Il luogo di culto è un diritto e il sindaco l’aveva promesso”).

¹¹ *Ibidem*.

¹² Si veda il *Corriere della Sera* del 22 agosto, Cronaca di Milano, p. 2 (*Comune: moschea, troveremo un’area. Si deve garantire il diritto di culto*).



Le garanzie offerte risultano ancora vaghe¹³ ed incerti appaiono i tempi della loro realizzazione, anche per chi non voglia pensare che dietro quell'ultimo inciso si celino intendimenti di *apartheid* dei luoghi di culto "non accetti", progetti di presenze solo "simboliche" per confessioni ritenute "marginali", frammentate, relegate ai margini dello spazio urbano, come a cancellare i segni visibili della presenza nel territorio di una data comunità, negandone l'identità religiosa. In altri termini, che si celino linee di politiche dei diritti che dichiarino l'accettazione delle libertà al contempo negandole per la manifesta sproporzione tra i bisogni rilevati ed i mezzi approntati per il loro appagamento. E tuttavia, se non altro, il tono risulta diverso da quello delle sortite ferragostane di alcuni politici locali e nazionali, dimentichi o ignari dei principi costituzionali ed alla caccia di un consenso dell'elettorato ottenuto esasperando i toni¹⁴, paventando pericoli e minacce, al fine di nascondere e soffocare il tema della libertà religiosa sotto la coltre della "sicurezza"¹⁵.

¹³ Si dovrebbe essere alla vigilia, infatti, dell'approvazione del "Piano di governo del territorio" - che, dopo una lunga gestazione, dovrebbe sostituire il vecchio piano regolatore generale - nel quale dovrebbero essere già individuate le aree destinate a servizi religiosi (da definire e ripartire, eventualmente, con i criteri che saranno indicati in modo più puntuale nel Piano dei servizi collegato).

¹⁴ Una breve rassegna si può leggere sul sito del *Corriere della Sera*, alla sezione *Milano/Cronaca*.

¹⁵ L'attualità, tuttavia, sembra farci tornare ai toni dell'agosto. Secondo quanto riporta *Il Giorno* del 18 settembre (nel sito on line, *No a una grande moschea come a Roma. Sì a tre o quattro piccoli luoghi di culto per la comunità islamica. Ma a costo zero per il Comune e senza corsie preferenziali per i musulmani*), per trovare un punto di incontro unitario per la maggioranza governativa, «una posizione di mediazione [sarebbe] emersa durante un vertice convocato ieri mattina. L'obiettivo è duplice: affrontare e risolvere il problema senza subire l'oltranzismo anti-islamico della Lega Nord. Ma in serata, al termine di un vertice tra il ministro dell'Interno Roberto Maroni, il prefetto Gian Valerio Lombardi e l'assessore regionale dei lombardi Davide Boni, arriva il colpo di scena. Sì, perché il responsabile del Viminale - racconta Boni - ha annunciato che "non potrà essere realizzata nessuna nuova moschea finché non ci sarà una nuova legge sui luoghi di culto che preveda un referendum per far decidere ai cittadini se li vogliono o no". Un intervento legislativo auspicato, nel pomeriggio, proprio dalla Festa del Carroccio a Bruzzano, dal sindaco Letizia Moratti: "A Milano ci sono già luoghi di culto per l'Islam. Per realizzarne di nuovi dovrebbero essere previste regole rispetto alla modalità in cui viene professato il culto. È un problema che deve essere affrontato con il Governo"». I termini della notizia di una "moratoria sulla costruzione delle moschee fino all'approvazione di un progetto di legge che dovrà regolamentare i luoghi di culto" sono sostanzialmente confermati da *la Repubblica* del 18 settembre, *Milano Cronaca* (*Il Pdl dice no alla grande moschea. La replica al prefetto: ok ai piccoli centri*) e da *Il Corriere della Sera* del 19 settembre, *Cronaca di Milano*, p. 2 (*Mini moschee, il Pdl sfida la Lega "Risposte subito o situazione ingestibile"*); ma il capogruppo del Pdl avverte:



Sullo sfondo, la trama delle sbandierate restrizioni alla libertà di culto è percorsa dal richiamo più o meno esplicito al diffuso sentire delle comunità locali. Un'asserita volontà popolare contraria alla costruzione di moschee - mediaticamente rilevata, o forse determinata - è, infatti, ritenuta idonea sia a giustificare il rifiuto del dovere costituzionale di osservare la Carta e la legge (che, fosse pure della maggioranza, si porrebbe al di fuori delle regole democratiche), sia ad imporre all'intera collettività il tirannico "punto di vista" delle forze di governo degli enti locali, fino al punto di porre quella volontà a fondamento d'una pretesa "sovranità" degli enti territoriali. La Corte costituzionale, va ricordato, per un verso ha sempre negato che le "autonomie" regionali possano intendersi come "sovranità" regionali; per altro verso, ha ribadito ancora di recente che «la sovranità popolare - che per il secondo comma dell'art. 1 della Costituzione deve comunque esprimersi "nelle forme e nei limiti della Costituzione" - non può essere confusa con le volontà espresse nei numerosi "luoghi della politica" (...) perché non si può ridurre la sovranità popolare alla mera "espressione del circuito democratico"». In sintesi, quanto alle libertà fondamentali (e dunque quanto alla libertà religiosa) "la sovranità interna dello Stato conserva intatta la propria struttura essenziale"¹⁶, e (a Costituzione invariata) non vi è maggioranza che possa comprimerle o vanificarle.

Qualcuno potrebbe obiettare che tutto ciò è vero, ma che è altrettanto vero che i musulmani in Italia (un milione di persone, più o meno) non sono certo relegati nella catacombe, come i cristiani nell'antichità. Essi, infatti, hanno a disposizione per le loro cerimonie (oltre alle tre moschee di Catania, Roma e Segrate), in modo stabile o occasionale, alcune centinaia di garages, capannoni industriali, tendoni, cinematografi dismessi, teatri, stadi, impianti sportivi, piccoli appartamenti, talvolta grazie alla sollecitudine di parroci e vescovi della Chiesa cattolica e talaltra a fronte di un corrispettivo economico; e naturalmente sono sottoposti a minuziosi, doverosi controlli sull'agibilità delle strutture, sul livello delle emissioni sonore, sull'intralcio alla viabilità disposti dagli amministratori locali, ecc.: nelle parole di alcuni sindaci lombardi sembra leggere che tanto può (deve) bastare. Non manca, va da sé, l'erroneo, stanco richiamo (a mo' di giustificazione) alla mancanza di reciprocità delle garanzie, non

"Di sicuro non possiamo aspettare anni per la legge (...) ma la serietà del ministro ci induce a pensare che ci saranno canali preferenziali".

Ho affrontato il tema del rapporto tra libertà religiosa e sicurezza in *La libertà religiosa alla prova dell'Islām: la peste dell'intolleranza*, in questa Rivista, luglio 2008.

¹⁶ Così la Corte cost. nella sentenza n. 365 del 2007, n. 6 della parte in diritto.



assicurata nei paesi di provenienza di quanti oggi chiedono in Italia di erigere edifici di culto.

E pensare che la città di Milano si accinge a festeggiare i 1300 anni trascorsi dalla promulgazione dell'Editto di Costantino, che ebbe la sua genesi proprio in questa città e volle assicurare al cristianesimo ed a tutte le religioni di organizzarsi e diffondersi liberamente!

3. La normativa "locale" e la giurisprudenza della Corte costituzionale

Non è necessario soffermarsi a ricordare il dettato costituzionale volto a garantire e promuovere il pluralismo confessionale, ossia l'uguale libertà di tutte le confessioni, e il diritto di libertà religiosa, anche sotto l'aspetto del libero esercizio del culto. La laicità della Repubblica ha come suo peculiare connotato la promozione delle libertà di religione di tutti che legittima, o meglio richiede contenuti positivi delle previsioni normative e dell'azione dei pubblici poteri con il solo limite della salvaguardia del regime di pluralismo confessionale e culturale dell'ordinamento repubblicano.

Altrettanto nota è la disciplina dettata dalla c.d. legge Bossi-Fini nel suo capo IV (in tema di integrazione sociale e di discriminazioni) che richiede a regioni, province e comuni di valorizzare le espressioni religiose degli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia e punisce chiunque (privato e non) ponga in essere "ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione o restrizione o preferenza basata ... [su] le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali ..."17.

È utile, invece, soffermarsi sulla normativa "locale". È da poco trascorso un anno da quando la Regione Lombardia si è dotata di una nuova "legge statutaria"18 che appare, per gli studiosi del diritto ecclesiastico, una delle più incisive tra quelle in vigore per la tutela delle libertà di religione in chiave sia garantista sia promozionale: lo Statuto, infatti, intende promuovere "gli interessi delle comunità che insistono sul suo territorio, nel rispetto dei principi dello stato di diritto,

¹⁷ Si vedano gli artt. 42 ss. del D. Lgs.vo 25 luglio 1998 n. 286 (*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*).

¹⁸ Mi riferisco alla Legge Regionale Statutaria n. 1 del 30 agosto 2008 (in B.U.R. 31 agosto 2008, n. 35).



democratico e sociale” (art. 1.1). Quanti in anni lontani avevano presagito che le regioni non avrebbero potuto sottrarsi al compito di disciplinare interessi “spirituali”¹⁹ - nel quadro del carattere personalista, interventista, pluralista della Carta repubblicana - hanno motivo di soddisfazione nel leggere oggi che la legge statutaria lombarda “riconosce la persona umana come fondamento della comunità regionale e ispira ogni azione al riconoscimento e al rispetto della sua dignità mediante la tutela e la promozione dei diritti fondamentali e inalienabili dell'uomo”, e che ancora essa “promuove la libertà dei singoli e delle comunità, il soddisfacimento delle aspirazioni e dei bisogni materiali e spirituali, individuali e collettivi, e opera per il superamento delle discriminazioni e delle disuguaglianze civili, economiche e sociali” (art. 2.1 e 2.2).

V'è di più; e questo di più è di così grande rilievo (per la specificità e la chiarezza del testo normativo) che merita di essere puntualmente ricordato. La Regione Lombardia “riconosce nella Chiesa cattolica e nelle altre confessioni religiose, riconosciute dall'ordinamento, formazioni sociali in cui si svolge la personalità dell'individuo e orienta la sua azione alla cooperazione con queste, per la promozione della dignità umana e il bene della comunità regionale”; “promuove le condizioni per rendere effettiva la libertà religiosa, di pensiero, di parola, di insegnamento, di educazione, di ricerca, nonché l'accesso ai mezzi di comunicazione”; “persegue, sulla base delle sue tradizioni cristiane e civili, il riconoscimento e la valorizzazione delle identità storiche, culturali e linguistiche presenti sul territorio”; “promuove, nel rispetto delle diverse culture, etnie e religioni, politiche di piena integrazione nella società lombarda degli stranieri residenti, in osservanza delle norme statali e comunitarie” (art. 2.4, rispettivamente lett. d, e, f, h).

Se non avesse motivo di dubitare della veridicità - o solo della effettività - di questi enunciati, cosa potrebbe chiedere di più, o di meglio, una minoranza confessionale? Cosa potrebbe ancora temere, considerando che all'operato dei poteri locali si affiancano, poi, quegli interventi che rientrano nelle competenze proprie delle articolazioni territoriali del potere centrale (Prefetture-uffici del Governo e Questori in ispecie), che dovrebbero servire a fugare ogni sospetto? Queste ultime, infatti - assolvendo il ruolo di orientamento e di indirizzo che il Ministero dell'interno ha loro assegnato - devono informare la loro

¹⁹ Rinvio alle considerazioni svolte in G. CASUSCELLI e A. RUGGERI, *Tendenze e prospettive della legislazione regionale siciliana in “materia ecclesiastica”*, in *Le Regioni*, 1976, p. 897 ss..



azione ai fini-valori costituzionali ed alle specifiche regole attuative in materia di "Laicità e libertà religiosa" che da ultimo hanno trovato espressione normativa nella Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione²⁰.

Sarebbe dunque doveroso dare attuazione in Lombardia alla legge statutaria, assicurando anche nella fase del suo compimento la concreta conformità alla Carta repubblicana, nell'interpretazione ad essa data dal giudice delle leggi. In una lontana sentenza, la Corte costituzionale ebbe ad affermare che la formula dell'art. 19 Cost. è talmente ampia da "comprendere tutte le manifestazioni del culto, ivi indubbiamente incluse, in quanto forma e condizione essenziale del suo pubblico esercizio, l'apertura di templi ed oratori e la nomina dei relativi ministri", e precisò poi che la previsione negli strumenti urbanistici previsti dalle normative regionali di aree specificamente riservate ai servizi religiosi "ha per effetto di rendere concretamente possibile, e comunque di facilitare, le attività di culto, che rappresentano un'estrinsecazione del diritto fondamentale ed inviolabile della libertà religiosa" sul cui esercizio gli interventi pubblici previsti dalle normative regionali (individuazione ed assegnazione di aree, erogazione di contributi) "vengono ad incidere positivamente"²¹.

La giurisprudenza della Corte costituzionale muove stabilmente in questa direzione, specie dagli anni '80 in avanti, indirizzandosi verso una protezione della libertà religiosa "in chiave positiva e persino espansiva". Proprio l'affermarsi del principio di laicità dello Stato "ha portato - in uno Stato come quello italiano dal marcato carattere sociale - al passaggio dalla concezione garantista del diritto di libertà religiosa ad una concezione interventista per agevolarne e favorirne l'esercizio"²²: per "tutti" gli individui e per "tutte" le organizzazioni confessionali, va da sé.

4 – La prassi amministrativa

²⁰ La Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione è stata approvata con D.M. 23 aprile 2007

²¹ Di conseguenza, "qualsiasi discriminazione in danno dell'una o dell'altra fede religiosa è costituzionalmente inammissibile in quanto contrasta con il diritto di libertà e con il principio di uguaglianza" (Corte cost. sentenza n. 195 del 1993; il passo precedente citato nel testo si legge nella sentenza n. 59 del 1958).

²² Così **A.M. PUNZI NICOLÒ**, *La libertà religiosa individuale e collettiva nelle sentenze della Corte costituzionale*, nel volume collettaneo a cura di R. Botta, *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, SEI, Napoli, 2006, p. 321.



Eppure il quadro normativo non sempre corrisponde (volutamente o no) al quadro della concreta esperienza giuridica, del diritto che si fa realtà dipanando la complessa trama dei rapporti che i singoli (e le comunità che li rappresentano) intrecciano con i poteri pubblici che governano quella parte di territorio in cui i loro bisogni, i loro interessi vengono ad esistenza.

Molti comuni, specie nel nord dell'Italia, frappongono ostacoli ingiustificati (quando non illegittimi) ed impediscono la costruzione di edifici di culto, sia che la richiesta venga da comunità islamiche²³ sia da chiese cristiane. In passato la Regione Lombardia non aveva operato diversamente: la normativa regionale in materia di edilizia di culto²⁴ esigeva che una confessione, per potere usufruire dei benefici da essa previsti, avesse previamente disciplinato i propri rapporti con lo Stato sulla base di un'intesa stipulata ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione. Il giudice delle leggi, che l'aveva dichiarata costituzionalmente illegittima²⁵, aveva ribadito che «"un intervento generale ed autonomo dei pubblici poteri che trova la sua ragione e giustificazione – propria della materia urbanistica – nell'esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi", e che ha l'effetto di facilitare "le attività di culto, che rappresentano un'estrinsecazione del diritto fondamentale ed inviolabile della libertà religiosa", non può introdurre come elemento di discriminazione fra le confessioni religiose che aspirano ad usufruirne, avendone gli altri requisiti, l'esistenza di un'intesa per la regolazione dei rapporti della confessione con lo Stato»²⁶.

Se la nuova disciplina regionale della materia ha dovuto tenere conto, in qualche misura, del pronunciamento del giudice delle leggi, ha tuttavia subordinato le misure agevolative a nuovi lacci e laccioli, pre-condizioni, filtri a vantaggio della massima discrezionalità: esige, infatti, la stipula di apposite convenzioni tra le confessioni ed i comuni interessati e prevede l'obbligo che, nel piano dei servizi e nelle relative varianti, le aree che accolgono attrezzature religiose, o che sono destinate alle attrezzature stesse, siano specificamente individuate, dimensionate e disciplinate sulla base delle esigenze locali, valutate le

²³ Il loro "riconoscimento" è incontestabile dopo la costituzione della "Consulta per l'Islam italiano", istituita con decreto del Ministro dell'interno del 10 settembre 2005.

²⁴ Cfr. art. 1 L.r. 9 maggio 1992 n. 20, "Norme per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi".

²⁵ Corte cost. sentenza n. 346 del 2002

²⁶ Corte cost. sentenza n. 195 del 1993.



istanze avanzate dagli enti delle confessioni religiose di cui all'articolo 70²⁷.

Honni soit qui mal y pense! Come è dato vedere, e come si è visto, non è necessario opporre un formale rifiuto alla stipula di convenzioni; basta, più semplicemente non adeguare gli strumenti urbanistici, come ancora oggi fa il Comune di Milano, omettendo di individuare le aree per i "servizi religiosi" in favore delle minoranze confessionali; ovvero ancora, basta ritenere che per una comunità di 80.000 persone sia sufficiente, per le celebrazioni del ramadan, un locale capace di ospitarne al massimo trecento.

Per porre un freno alle furbizie ed ai soprusi di questo genere il Consiglio di Stato²⁸, è giunto ad affermare che "tutte le opere di urbanizzazione, primaria e secondaria, possono essere realizzate, corrispondendo ad interessi pubblici che il Comune è chiamato a valutare congiuntamente con quelli sottesi alle singole previsioni di destinazione urbanistica, in ogni area del territorio comunale". Il "pregiudiziale rifiuto" del comune coinvolto nella vicenda per cui era causa aveva fatto emergere "un atteggiamento se non di esercizio sviato delle proprie funzioni"²⁹, "quanto meno non lineare ed equanime" nei confronti della confessione ricorrente, in violazione del principio di imparzialità della pubblica amministrazione e della regola di neutralità ed equidistanza, corollario del principio di laicità³⁰.

5 – Le incognite e i rischi

È bene ricordare che le libertà di religione devono essere coniugate con il principio di uguaglianza delle persone, senza distinzione di religione, e di tutte le comunità di credenti. La libertà di una o di alcune, a discapito delle altre, non sarebbe altrimenti tale, ma costituirebbe solo un privilegio, una concessione: segnerebbe il ritorno a concezioni e

²⁷ Si vedano gli artt. 70-73 al capo III ("Norme per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi") della Legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 ("Legge per il governo del territorio").

²⁸ Il riferimento è alla decisione del Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, sez. V, 13 dicembre 2005 n. 7078, che può leggersi per esteso in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2006/3, p. 722, che ha posto fine ad una vicenda giudiziaria durata oltre diciotto anni, che ha visto una serie di provvedimenti del Sindaco di Ortisei impedire in ogni modo la costruzione di una sala di riunione dei Testimoni di Geova della Val Gardena.

²⁹ Vale a dire in violazione, nel caso di specie, dell'art. 323 c.p. che punisce il pubblico ufficiale che, nello svolgimento delle funzioni, in violazioni di norme di legge o di regolamento, intenzionalmente arreca ad altri un danno ingiusto.

³⁰ Corte cost. sentenza n. 235 del 1997.



modelli di rapporti che il tempo, la Costituzione democratica e la storia dell'Europa hanno travolto, e renderebbe per di più possibili "avvertimenti" (se non vere e proprie minacce di ritorsioni) che, seppure isolati, non sono certo mancati ed hanno dato luogo a ferme risposte.

Le vicende lombarde sono indicative delle incognite di un federalismo affidato allo "spontaneismo" degli amministratori locali. Ad essi, infatti, (nel quadro della crescente "amministrativizzazione" e "frammentazione" del diritto ecclesiastico oggettivo) è rimesso in buona (e crescente) misura il governo ed il soddisfacimento di ampi settori di interessi primari riconducibili ai diritti fondamentali delle persone. Ed essi, spesso, appaiono inclini a forme di "autarchia" in ambito religioso a difesa della "identità" delle comunità che li hanno eletti, ritenendosi gli unici regolatori del "mercato religioso" sul loro territorio, avulsi dalle regole del diritto sovraordinato (nazionale, internazionale, comunitario).

L'inerzia nel riconoscere le esigenze delle minoranze religiose, il temporeggiamento nell'accoglierle, il respingerle (anche di fatto) sono tutte manifestazioni di una propensione dei poteri locali a disinteressarsi dell'armonia tra legittimazione democratica e costituzionalismo, del compito di realizzare gli interessi generali, di servire l'intera comunità dei consociati secondo le regole proprie della nostra democrazia repubblicana. Si è al cospetto di un potere locale che si ritiene "pubblico" perché attento a selezionare, promuovere e realizzare interessi e fini-valori esclusivamente propri della maggioranza politica che lo ha espresso; che per finalità ideologiche fornisce una tutela ridotta agli interessi ed alle persone che non ne fanno parte; che si spinge fino a negare ogni tutela a quei soggetti che, a motivo di una cittadinanza "diversa", sono esclusi dalla competizione politica in forma democratica; che giunge talora ad un (ab)uso del potere di ordinanza sindacale che, nelle sue forme estreme (sconfessate dai Prefetti territorialmente competenti), viola la stessa dignità della persona ed i suoi diritti fondamentali, sebbene riconosciuti in forma espressa anche agli "irregolari" dall'art. 2.1 del "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"³¹.

³¹ Recita il primo comma dell'art. 2 D. Lgs.vo n. 286 del 1998: "Allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi del diritto internazionale generalmente riconosciuti".



Ribadire che una democrazia pluralista non può fare trascorrere sessanta anni senza dotarsi di una legge sulla libertà religiosa in attuazione dei principi costituzionali, non è salvarsi l'anima o, per chi preferisca, liberarsi la coscienza dal peso di un silenzio non innocente: è richiamare senza sosta l'impegno di quanti credono che le libertà democratiche sono inscindibili, e che come tali vanno custodite nell'interesse di tutti, anche di quanti sono o si ritengono "maggioranza". A maggiore ragione oggi che la nostra democrazia, divenuta anche federalista, porta alla luce nelle sue articolazioni territoriali contesti fortemente (pericolosamente) differenziati dal punto di vista storico, culturale, politico che alimentano giustificati timori di un esercizio non uniforme delle libertà per aree geografiche³².

Federalismo e sussidiarietà hanno reso reale il rischio che ognuno possa godere di tanta libertà di quanta sarà "capace di conquistarne sul mercato", in una sorta di competizione dal basso, di taglio solo in apparenza liberistico ma in realtà governata dall'alto secondo un modello dirigitico. La competizione, infatti, è e resta condizionata (fino al punto da potere risultare negata) dalle plurime modalità di accesso al "mercato religioso" consentite alle diverse comunità di credenti, rimesse in misura determinante alla discrezionalità politica degli organi di governo centrali e locali (nell'accesso al sistema pattizio, nel riconoscimento quale "ente ecclesiastico", con i connessi vantaggi di vario ordine, nella stipula di convenzioni, ecc.). Ed ancora, hanno reso reale il rischio che ci si orienti "in direzione di un'età premoderna (...) quella dell'ordinamento medioevale, caratterizzato da un insieme di autorità (...) senza un ordinamento superiore che si impon[ga] a quelli minori"³³.

Spetta alla legge "fondamentale" sulla libertà religiosa offrire al più presto un quadro unitario di riferimento idoneo a dissolvere le incognite, a fugare i rischi di normative (primarie e regolamentari) e di

³² Proprio con riferimento all'edilizia di culto già **N. FIORITA**, *La legislazione regionale di attuazione del D. Lgs. N. 112/1998: una breve rassegna*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2/2001 p. 385 ss., aveva manifestato il timore che l'esame delle normative regionali potesse far "prospettare un sistema basato sulla polverizzazione dei diritti fondamentali" (p. 395).

³³ I due rischi del federalismo e della sussidiarietà sono stati specificamente segnalati da **N. COLAIANNI**, *Eguaglianza e diversità culturali e religiose. Un percorso costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2006, p. 220. Importanti contributi sul punto nel volume collettaneo a cura di **A. DE OTO** e **F. BOTTI**, *Federalismo fiscale, principio di sussidiarietà e neutralità dei servizi sociali erogati. Esperienze a confronto*, Bononia University Press, Bologna, 2007; tra di essi una particolare attenzione merita il saggio di **S. DOMIANELLO**, *Le garanzie della società civile e della libertà religiosa nella tensione tra globalismo e federalismo*, *ivi*, p. 351 ss.



prassi amministrative locali che dilatino oltre misura la discrezionalità “politica” di quanti sono chiamati a dare attuazione, per la loro parte, alle libertà costituzionali, predisponendo un chiaro ed efficace sistema di norme di garanzia, procedurali e contenutistiche.

E forse, sotto altro aspetto, appare auspicabile, ancora più che per il passato, l’istituzione di una Autorità garante delle libertà di religione - alla quale ogni individuo e ogni comunità possa rivolgersi avvalendosi di procedure semplificate - fornita di risorse, poteri e strumenti (anche sanzionatori) adeguati al fine di garantire una pronta ed efficace giustiziabilità dei connessi diritti³⁴.

³⁴ L’auspicio (che avevo formulato nel saggio *Libertà religiosa e confessioni di minoranza. Tre indicazioni operative*, che può leggersi in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1997/1, pp. 61 ss., ed in *Studi in onore di Gaetano Catalano*, Rubbettino editore, Soveria Mannelli, 1998, p. 397 ss.) è stato in parte raccolto, sul piano locale, dalla Regione Marche: la L.r. n. 13 del 2009 (ha introdotto l’art. 7-bis nella L. reg. n. 23 del 2008, che) affida alla “Autorità di garanzia per il rispetto dei diritti di adulti e bambini – Ombudsman regionale” lo svolgimento di “funzioni di informazione e supporto agli stranieri vittime delle discriminazioni dirette ed indirette per motivi ... religiosi”, con il compito tra l’altro, di favorire “per quanto di competenza, l’effettiva possibilità dei diritti di difesa”.