



Chiara Lapi

(ricercatrice a tempo determinato in Diritto canonico ed ecclesiastico
nell'Università degli Studi di Pisa, Dipartimento di Giurisprudenza)

Laicità e diritto all'edificio di culto *

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. Vivere al tempo dei "divieti", con i temperamenti della Corte costituzionale - 3. Edifici, luoghi, spazi - 4. Un'architettura "scomposta": dal minareto di cristallo all'area per la moschea destinata a parcheggio.

1 - Introduzione

La Corte costituzionale nella sentenza n. 203 del 1989 deduce il principio di laicità, anche, tra gli altri, dall'art. 19 della Cost. che riconosce "il diritto di esercitare in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume"¹. Un corollario diretto del diritto al culto è quello di disporre di un luogo dove esercitarlo, com'è stato affermato dalla Corte costituzionale già nella sentenza n. 59 del 1958². Il caso di specie riguardava un ministro di culto pentecostale condannato, sulla base dell'art. 650 c.p., per aver esercitato il culto e aperto al pubblico un oratorio senza l'approvazione e l'autorizzazione governative richieste dal Regio decreto n. 289 del 1930³.

* Contributo sottoposto a valutazione.

¹ La sentenza della Corte costituzionale n. 203 del 1989 qualificò il principio di laicità come "uno dei profili della forma di stato delineata in Costituzione", inserendolo tra i così detti principi supremi dell'ordinamento. "Il tramite fu l'interpretazione integrata degli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione. La sentenza nel contempo provvede a segnalare la forza quadrilatera di norme costituzionali (artt. 7, 8, 19 e 20 Cost.) messe a presidio dell'interesse religioso e dei suoi riconoscimenti legislativi presenti, passati e futuri". **M.C. FOLLIERO**, *Multiculturalismo e aconfessionalità. Le forme odierne del pluralismo e della laicità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), marzo 2007, p. 4.

² Corte cost., sent. 4 novembre 1958, n. 59, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1959, II, pp. 115 ss., con nota di **F. FINOCCHIARO**, *Note intorno ai ministri di culto acattolici ed ai poteri dell'autorità in relazione alla libertà religiosa*.

³ Cfr. **N. MARCHEI**, *Le nuove leggi regionali 'antimoschee'*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 25 del 2017, pp. 2-3. La sentenza in oggetto dichiara l'incostituzionalità degli artt. 1 e 2 del Regio decreto per contrasto con gli artt. 8 e 19 della Cost. L'art. 1 prevedeva che "per l'esercizio pubblico dei culti ammessi nello stato, i fedeli



La Corte non esitò a considerare “tutte le manifestazioni del culto, ivi indubbiamente incluse, [...] l’apertura di templi ed oratori”⁴ come espressioni dell’art. 19 della Cost., tuttavia, le richieste di disporre di luoghi deputati al culto da parte di confessioni (e religioni)⁵ diverse da quella cattolica di maggioranza hanno spesso incontrato ostacoli sia a livello legislativo sia a livello amministrativo.

I Testimoni di Geova⁶ e i musulmani sono coloro che, forse più di altri, hanno subito gli effetti di tali impedimenti. I primi hanno anche ottenuto una favorevole sentenza della Corte costituzionale (sent. 195 del 1993) che sanzionava una legge della Regione Abruzzo che limitava i sussidi economici per la costruzione di edifici di culto alle sole confessioni

di ciascun culto possono avere un proprio tempio od oratorio. L’apertura di un tempio od oratorio deve essere chiesta dal ministro del rispettivo culto, la cui nomina sia stata debitamente approvata ai termini dell’art. 3 della legge, con domanda diretta al Ministro per la giustizia e gli affari di culto e corredata dei documenti atti a provare che il tempio od oratorio è necessario per soddisfare effettivi bisogni religiosi di importanti nuclei di fedeli ed è fornito di mezzi sufficienti per sostenere le spese di manutenzione. L’apertura è autorizzata con decreto reale emanato su proposta del Ministro per la giustizia e gli affari di culto di concerto con quello per l’interno”. L’art. 2 recitava: “I fedeli di un culto ammesso nel Regno possono, senza preventiva autorizzazione dell’autorità governativa, tenere negli edifici, aperti al culto a norma dell’articolo precedente, riunioni pubbliche per il compimento di cerimonie religiose o altri atti di culto, a condizione che la riunione sia presieduta od autorizzata da un ministro di culto, la cui nomina sia stata debitamente approvata a termini dell’art. 3 della legge [...]”.

⁴ Posizione, peraltro, espressa a due anni di distanza dal momento in cui la stessa Corte cominciò a operare, e dunque ormai risalente nel tempo e per questo ben consolidata.

⁵ Cfr. **G. ANELLO**, *Organizzazione confessionale, culture e Costituzione. Interpretazione dell’art. 8 cpv. Cost.*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007, pp. 104-114.

⁶ Con i Testimoni di Geova è stata stipulata un’intesa (prima nel 2000 e poi rinnovata nel 2007) che però non ha ancora visto l’approvazione con legge del Parlamento, ai sensi dell’art. 8, 3° comma Cost. Cfr. **C. MAIONI**, *Intese: il caso dei Testimoni di Geova*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 30 del 2017, pp. 1-18. Pare dunque venirsi a configurare - nei confronti di questa confessione religiosa, ormai da tempo radicata sul suolo italiano - una sorta di regime discriminatorio. Cfr. **F. PAPINI**, *I Testimoni di Geova ancora discriminati. Un confronto fra giudici europei e amministratori italiani*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1/2013, pp. 310-313. Cfr. **G. CIMBALO**, *Il diritto ecclesiastico oggi: la territorializzazione dei diritti di libertà religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., novembre 2010, p. 2, nota 4. Osserva l’A. che, se in precedenza, i motivi dell’avversione verso i Testimoni di Geova erano costituiti dall’obiezione al servizio militare e dal rifiuto delle trasfusioni di sangue, oggi, essendo venuto meno l’obbligo della leva ed essendosi sviluppate tecniche più moderne in materia di trasfusione, le riserve verso questa confessione sono dovute piuttosto alle reazioni della Congregazione di fronte alla scelta di recedere da parte dei fedeli (come l’esclusione dei rapporti con i consanguinei e i parenti).



religiose “con intesa”. Ciononostante, una richiesta di costruire una sala del regno avanzata all’amministrazione comunale di Ortisei, in provincia di Bolzano, è stata bloccata per circa vent’anni fino a quando il Consiglio di Stato, nel 2005⁷, ha stabilito che il rifiuto del Sindaco

“di considerare la possibilità, pur espressamente prevista dal Piano Urbanistico Comunale, di riservare anche alla locale Congregazione dei Testimoni di Geova un’area per la realizzazione di un edificio di culto” configura “un atteggiamento non lineare ed equanime nei confronti della Congregazione ricorrente”⁸.

Il collegio ha ritenuto che

“tutte le opere di urbanizzazione, primaria e secondaria, possono essere realizzate, corrispondendo a 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”.

Questa soluzione è conforme a quanto già stabilito dal medesimo Consiglio di Stato, con la sentenza n. 489 del 1992⁹, che aveva chiarito che la costruzione di un centro religioso dell’associazione italiana dei Testimoni di Geova costituisce un’opera di urbanizzazione secondaria e, come tale, non è soggetta al pagamento del contributo per gli oneri di urbanizzazione¹⁰.

⁷ Consiglio di Stato, sez. V, 13 dicembre 2005, n. 7078, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3/2006, p. 722.

⁸ Nella sentenza si legge inoltre che “la modifica di destinazione di un edificio in atto destinato alla riverniciatura delle macchine da neve in una sala riunione di una Congregazione religiosa per la sua attività di culto non pare al collegio in alcun modo offensiva degli interessi pubblici che le norme urbanistiche sono chiamate a tutelare”. Cfr. **P. MONETA**, *Le ultime tendenze giurisprudenziali del Consiglio di Stato in materia ecclesiastica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., luglio 2010, pp. 12-13. Il caso è richiamato anche da **G. CASUSCELLI**, *Il diritto alla moschea, lo Statuto lombardo e le politiche comunali: le incognite del federalismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., settembre 2009, p. 11, nota 28.

⁹ La sentenza è pubblicata in *Il Diritto ecclesiastico*, 1992, II, p. 341 ss.

¹⁰ Cfr. **M. MIELE**, *Edilizia di culto tra discrezionalità “politica” e “amministrativa”*, in *Dir. eccl.*, 1995, II, 363 ss. Si legge nella sentenza che “tale opera (ossia, il tempio-centro congressi voluto dai Testimoni di Geova in un quartiere di Treviso), rappresentata da una chiesa o comunque da un edificio per servizi religiosi, deve ritenersi opera di urbanizzazione secondaria, ai sensi dell’art. 4, comma 2, lett. e), l. 18 aprile 1962, n. 167, come modificato dall’art. 44, l. 22 ottobre 1971, n. 865, indipendentemente dalla sua attinenza, dal punto di vista del dimensionamento, al quartiere. Tale requisito è, infatti, richiesto dal detto art. 4 comma 2, solo per i mercati, gli impianti sportivi e le aree verdi”.



Per quanto concerne i luoghi di culto islamici, la questione si presenta molto più complessa, perché si salda ai temi della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblici¹¹.

Il mutato panorama religioso nazionale, che si caratterizza per la presenza di comunità a forte connotazione identitaria¹², provoca uno stato di continua tensione. Le persone giunte sul suolo italiano non vogliono restare nell'ombra, ma pretendono riconoscimenti nella sfera pubblica¹³ e avanzano istanze di carattere giuridico¹⁴. Nei tempi attuali di populismo dilagante i diritti delle minoranze etniche e religiose rischiano però di essere schiacciati dal peso dei valori della maggioranza, artatamente ritenuta unitaria, compatta e indivisa¹⁵.

Anche per questa ragione il diritto al luogo di culto delle confessioni religiose di minoranza risponde a un bisogno religioso forse più rilevante di quanto non si registrasse nel passato¹⁶. Un ordinamento democratico, laico, pluralista e personalista¹⁷, non può mancare di agevolare il diritto al culto anche mediante la promozione di spazi

¹¹ Cfr. **N. COLAIANNI**, *Sicurezza e prevenzione del terrorismo cosiddetto islamista: il disagio della libertà*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 32 del 2019, pp. 1-6; **P. CONSORTI**, *La libertà religiosa nel terzo millennio: tra crisi di sicurezza e paura*, in F. DAL CANTO, P. CONSORTI, S. PANIZZA (a cura di), *Libertà di espressione e libertà religiosa in tempi di crisi economica e rischi per la sicurezza*, Pisa University Press, Pisa, 2016, pp. 145-147 e pp. 156-158; **G.B. VARNIER**, *Il diritto di libertà religiosa: le stagioni della storia e la voluntas legislatoris*, a cura di V. TOZZI, G. MACRI, M. PARISI, *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulla libertà religiosa*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 4. **G. MACRI**, *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, p. 2.

¹² Cfr. **G. CIMBALO**, *Il diritto ecclesiastico cit.*, pp. 3-5 e pp. 7-9.

¹³ Cfr. **A. CAILLE** (sous la direction de), *"Introduction" a La quête de reconnaissance. Nouveau phénomène social total*, La Découverte/MAUSS, Paris, 2007, pp. 16-17, traduzione dal francese di F.R. RECCHIA LUCIANI.

¹⁴ Cfr. **M. RICCA**, *Culture interdette. Modernità, migrazioni, diritto interculturale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2013, pp. 201-225. Si vedano, in particolare, le pp. 206-207 dove l'A. osserva: "con le migrazioni contemporanee non viaggia solo l'aspirazione a un maggiore benessere", ma anche "la petizione di una condizione di dignità economica in forma di diritto, meglio d'istanza argomentata normativamente". [...] "L'immigrazione non si prospetta più solo come una risorsa, un bacino di forza lavoro, ma anche come una sfida politico-normativa".

¹⁵ Cfr. **N. COLAIANNI**, *Populismo, religioni, diritto*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 34 del 2019, p. 99 e p. 110.

¹⁶ Cfr. **C. CARDIA**, *La condizione giuridica*, a cura di D. PERSANO, *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, Vita e Pensiero, Milano, 2008, pp. 12-14.

¹⁷ Cfr. **M.C. FOLLIERO**, *Multiculturalismo*, cit., p. 6.



adeguati. Raffaele Botta, nel 2000, aveva affermato l'esistenza di un diritto alla moschea, suggerendo ai Comuni di mettere a disposizione aree o contribuire "finanziariamente anche per la realizzazione di moschee o di altri edifici dedicati al culto islamico"¹⁸.

Ciononostante, alcune leggi regionali, anche recenti, hanno subordinato questa possibilità a requisiti che, nella sostanza si traducono in ostacoli per la costruzione di edifici di culto, con l'intento non troppo nascosto di rendere gravosa o addirittura impossibile, l'edificazione di moschee. Tali legge sono state censurate dalla Corte costituzionale.

Da ultimo, la sentenza n. 254 del 2019 ha censurato due disposizioni in materia di localizzazione dei luoghi di culto contenute nella Legge regionale della Lombardia n. 2 del 2015¹⁹. La Corte si è pronunciata su istanza del Tar Lombardia, cui avevano presentato ricorso due associazioni islamiche che si erano viste, in un caso, annullare il permesso edilizio precedentemente ottenuto per adibire un complesso immobiliare ad attività di culto, e nell'altro caso, negare in modo reiterato la richiesta di prevedere nel piano di governo del territorio un'area per il culto²⁰.

Stante questa situazione, credo che ormai non sia più sufficiente ragionare soltanto in termini di diritto da garantire e da tutelare. Difatti, all'ombra dei rami - fin troppo frondosi - della legislazione (regionale) e della giurisprudenza costituzionale e amministrativa, giace il quesito irrisolto su cosa sia oggi e quale funzione abbia l'edificio di culto.

Il termine "edificio" deriva dal latino *aedes*, casa e *facere*, "fare", "costruire". Quindi, l'edificio è "qualsiasi costruzione immobile realizzata dall'uomo"²¹. Questa nozione, tuttavia, non è sufficiente per apprezzare in maniera completa il dominio concettuale dello spazio di culto, che non attiene solo alla dimensione fisica, che pure esiste ed è indispensabile²². Nello spazio di culto, uomini e donne esprimono la loro coscienza religiosa. "Il pieno sviluppo della persona umana", garantito dall'art. 3,

¹⁸ Cfr. **R. BOTTA**, *Diritto alla Moschea tra intesa islamica e legislazione regionale sull'edilizia di culto*, in *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche* (a cura di S. FERRAR), il Mulino, Bologna, 2000, pp. 117-121.

¹⁹ Cfr. **G. TROPEA**, *Edilizia di culto. Un importante passo in avanti verso la "laicità positiva"*. Nota a Corte Costituzionale 254/2019, pp. 3-4, in *www.giustiziainsieme.it*.

²⁰ Per un'analisi dettagliata dei due casi concreti, si veda **M. CROCE**, *Osservazioni a prima lettura sulla sentenza n. 254/2019 della Corte costituzionale*, in *Diritto e religioni*, 2/2019, pp. 602-603.

²¹ Vocabolario Treccani.

²² **N. PIGNATELLI**, *La dimensione fisica della libertà religiosa: il diritto costituzionale ad un edificio di culto*, in F. DAL CANTO, P. CONSORTI, S. PANIZZA (a cura di), *Libertà di espressione*, cit., p. 252.



secondo comma, della Cost. si realizza anche nell'ambito di questi spazi dove l'individuo, per sé stesso o assieme ad altri, adempie anche quei "doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale" che la Costituzione stessa richiede.

È necessario pertanto porre l'accento sui valori e gli orizzonti di senso proiettati all'interno di tale dimensione, considerando che il luogo di culto, o lo spazio per il culto, non si identifica necessariamente col solo "edificio di culto". A tale riguardo, la dottrina nota che "nella realtà sociale" si è già transitati "dal più specifico edificio al maggiormente comprensivo luogo come spazio entro cui i fedeli possono esercitare i loro riti"²³, tanto che nelle intese con le confessioni buddhista e induista la locuzione "luogo di culto" prende il posto di quella di "edificio di culto"²⁴.

Questo tema assume una specifica rilevanza rispetto alle moschee, che com'è noto sono immobili destinati a soddisfare esigenze religiose non solo culturali, eppure tutte connesse al fenomeno religioso.

2 - Vivere al tempo dei "divieti", con i temperamenti della Corte costituzionale

Nella relazione introduttiva alla proposta di legge n. 1246 contenente "Disposizioni concernenti la realizzazione di nuovi edifici destinati all'esercizio dei culti ammessi"²⁵ si legge che

"Il fatto stesso che all'interno di numerose moschee italiane siano stati segnalati pericolosi terroristi internazionali legati ad Al Qaeda, non può più fare ritardare [...] una discussione che coinvolge anche la sicurezza stessa dei cittadini".

Queste parole evidenziano una percezione militaristica dell'islam, che hanno spinto il legislatore proponente a sottoporre la eventuale costruzione di edifici di culto della religione islamica a regole ancora più rigide di quelle previste dalla legge fascista sui "culti ammessi". La proposta mirava a dotare ogni Regione di un piano di insediamento di

²³ Cfr. A. BETTETINI, *La condizione giuridica dei luoghi di culto tra autoreferenzialità e principio di effettività*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2010/1, p. 7.

²⁴ A. BETTETINI, *cit.*, p. 6. Sul punto, si veda anche 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, pp. 20-21.

²⁵ La proposta fu presentata alla Camera dei Deputati, nel 2008, dagli Onorevoli Andrea Gibelli e Alberto Cota. Cfr. N. COLAIANNI, *Come la xenofobia si traduce in legge*, in *Oliv.it*, giugno 2004, pp. 1-5.



nuovi edifici destinati ai culti ammessi, in proporzione al numero degli immigrati residenti, subordinato alla richiesta avanzata da un numero minimo di aderenti alla confessione, definito da ciascuna regione in autonomia²⁶. Inoltre, l'autorizzazione era subordinata alla "previa approvazione" da parte della "popolazione del comune interessato che si doveva esprimere mediante referendum"²⁷, attribuendo così alla volontà della maggioranza una sorte di "diritto di veto" sull'agibilità di un diritto costituzionalmente protetto²⁸.

Un'altra proposta di legge è stata avanzata nel 2015, anch'essa fondata sullo stereotipo pregiudizio della sovrapposizione tra islam e terrorismo²⁹, mirante alla "*Istituzione del Registro pubblico delle moschee e dell'Albo nazionale degli imam*"³⁰, di chiaro stampo discriminatorio, dato che solo la confessione islamica sarebbe stata dotata di due strumenti di carattere pubblicistico (un registro e un albo³¹), non previsti per le altre denominazioni religiose e simboli di ingerenza statuale nello spazio di autonomia delle confessioni religiose³².

Non sono tuttavia mancate iniziative di segno opposto, come la proposta di legge n. 2186 del 2009, intitolata "*Disposizioni per l'attuazione del diritto di libertà religiosa in materia di edifici di culto*"³³, che, se fosse entrata in vigore, avrebbe consentito alle "confessioni religiose che hanno

²⁶ Art. 2 proposta di legge.

²⁷ Art. 2 proposta di legge.

²⁸ Cfr. N. COLAIANNI, *Come la xenofobia*, cit., p. 4.

²⁹ Cfr. F.M. CORRAO, L. VIOLANTE (a cura di), *L'islam non è terrorismo*, il Mulino, Bologna, 2018.

³⁰ Proposta di legge presentata il 19 marzo 2015 su iniziativa dei deputati Garnerò Santanchè e altri. Cfr. G. MACRI, *La libertà religiosa*, cit., p. 18. Nella relazione introduttiva al disegno di legge si scrive che "manipoli di terroristi che chiedono ed ottengono lo status di rifugiati e poi esercitano il ruolo di imam" sarebbero nascosti tra i migranti che sbarcano in modo incontrollato.

³¹ Proposta di legge n. 3421, presentata l'11 novembre 2015, recante "*Istituzione dell'Albo nazionale degli imam*", d'iniziativa del deputato Palmizio. G. MACRI, *La libertà religiosa*, cit., p. 27. Si prevedeva anche l'istituzione di una commissione che avrebbe dovuto rilasciare il "patentino" per operare come imam, che fungeva come attestato di idoneità per l'iscrizione nell'albo. Cfr. A. DE OTO, *Le proposte di legge Santanchè-Palmizio sul registro delle moschee e l'albo degli imam: un tentativo di refurbishment della legge n. 1159/1929?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 4 del 2018, p. 6.

³² Tra i quali, il controllo sulle moschee registrate e sulla loro attività da parte del Prefetto. Cfr. A. DE OTO, *Le proposte di legge*, cit., n. 4 del 2018, pp. 3-4.

³³ Proposta presentata il 10 febbraio 2009 dall'On. Zaccaria e altri.



una comunità di fedeli nell'ambito territoriale di un Comune", di ricevere³⁴

"contributi pubblici [...] al fine di adibire al culto edifici esistenti o di costruire nuovi edifici da destinare al medesimo uso, anche in deroga alle norme urbanistiche sulla zonizzazione, ove limitative senza giustificati motivi"³⁵.

Sulla base dell'art. 117, terzo comma, Cost., la competenza relativa al governo del territorio - al cui interno rientra l'edilizia di culto - spetta alla potestà legislativa concorrente Stato-Regioni, nel senso che lo Stato determina per legge i principi fondamentali sulla base dei quali le Regioni emanano la legislazione specifica di settore³⁶. Com'è noto, una legge quadro non è mai stata emanata: pertanto, la materia è disciplinata sulla base delle sole leggi regionali, cui pesa l'onere di attuare³⁷ "le libertà religiose"³⁸, in linea con il principio di sussidiarietà orizzontale, *ex art.* 118,

³⁴ Art. 3, primo comma. Come spiegato nella relazione introduttiva (p. 3), la previsione per cui "possono ricevere contributi pubblici ed ottenere agevolazioni tributarie al fine di costruire edifici di culto quelle confessioni religiose che abbiano "una comunità di fedeli nell'ambito territoriale di un comune" discende da quanto affermato dalla Corte cost. nella sentenza 195 del 1993 secondo la quale è "logico e legittimo" che la legislazione contenga un diverso trattamento delle diverse confessioni religiose alla luce della "entità della presenza nel territorio dell'una o dell'altra".

³⁵ Precisa la stessa relazione introduttiva (p. 3) che "il principio di non discriminazione sancito dall'art. 8 Cost." osta a "che gli strumenti urbanistici discriminino 'di fatto' il godimento della libertà religiosa da parte delle confessioni religiose, cosa che accadrebbe, ad esempio, ove tali strumenti urbanistici non prevedessero alcunché in merito agli edifici di culto, sebbene si tratti di opere di urbanizzazione secondaria che gli enti competenti per la progettazione urbanistica sono doverosamente tenuti a realizzare".

³⁶ Posto che l'edilizia di culto concerne i bisogni religiosi della popolazione, il costituente ha stabilito che la competenza in tale ambito sia riservata all'ente più vicino alla popolazione stessa, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale *ex art.* 118, quarto comma, Cost. Cfr. **E. CASAMENTI**, *Edilizia di culto e libertà religiosa nella giurisprudenza delle Corti superiori*, tesi di laurea 2016/2017 (in <https://www.uaar.it/sites/default/files/webfm/all/premiolaurea/tesi2018/Casamenti.pdf>), pp. 53-56.

³⁷ Va osservato che, anche prima della novella del 2001, l'edilizia di culto era disciplinata da leggi regionali. Mentre in origine, era lo Stato centrale a disporre in materia di edilizia di culto, a partire dagli anni '70 con l'attuazione delle Regioni, la materia in oggetto è stata disciplinata da leggi nazionali e regionali. Quindi, convivono fonti centrali e fonti periferiche: queste ultime si sono, peraltro, moltiplicate a causa della progressiva attribuzione di sempre maggiori competenze alle Regioni e agli enti locali, anche in ambiti che concernono la libertà religiosa. Cfr. **E. CASAMENTI**, *Edilizia di culto*, cit.

³⁸ **A. MANTINEO**, *Diritto, società e religione. I settant'anni nell'Italia repubblicana*, in *Costituzione, religione e cambiamenti nel diritto e nella società* (a cura di P. CONSORTI), Pisa University Press, Pisa, p. 71.



quarto comma, Cost. A questo riguardo, il Consiglio di Stato ha evidenziato che ai Sindaci spetta di provvedere alle esigenze religiose della popolazione anche assicurando idonei edifici di culto, senza distinzione di religione³⁹.

Sebbene in linea teorica le leggi regionali avrebbero potuto disciplinare la materia con maggiore attenzione ai bisogni della popolazione, l'assenza di una legge quadro statale ha provocato un *gap* di tutela pericolosamente colmato da normative contenenti pochi e sommari articoli, ma chiari e puntuali nel limitare fortemente il diritto all'edificio di culto.

Ad esempio, le leggi regionali n. 62 del 2015 della Lombardia⁴⁰ e n. 12 del 2016 del Veneto⁴¹ avevano stabilito alcuni requisiti che, di fatto, rendevano complicata e, addirittura impossibile, la costruzione di moschee⁴². Si tratta di norme che hanno il demerito di chiudere questioni che attengono ai diritti fondamentali della persona - come l'edilizia di culto - nella gabbia della così detta "eccezione islamica"⁴³, che non si configura solo in relazione ai divieti di costruire moschee, ma anche all'incapacità dello Stato di gestire i rapporti con l'islam nell'ambito dei parametri dettati dall'art. 8 della Cost. Le relazioni con questa religione sono state infatti sempre affidate a strumenti di carattere politico piuttosto che legislativo, fra cui spicca il "*Patto nazionale per un islam italiano*"⁴⁴, nel quale, peraltro, è dedicata un'attenzione precipua ai "luoghi di culto islamici"⁴⁵.

³⁹ Consiglio di Stato, sez. IV, sent. 27 luglio 2010, n. 4915.

⁴⁰ Legge 3 febbraio 2015, rubricata "*Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) - Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi*". Per una analisi della normativa in oggetto, si veda **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. 3 del 2016, pp. 1-38.

⁴¹ Legge 12 aprile 2016, rubricata "*Modifica della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio" e successive modificazioni*".

⁴² Cfr. **F. OLIOSI**, *La Corte costituzionale e la legge regionale lombarda: cronaca di una morte annunciata o di una opportunità mancata?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 33 del 2016, pp. 1-29.

⁴³ **P. CONSORTI**, *Diritto e religione*, Laterza, Roma-Bari, 2020, p. 263.

⁴⁴ Il Patto, la cui rubrica completa è "*Patto nazionale per un islam italiano, espressione di una comunità aperta, integrata e aderente ai valori e principi dell'ordinamento statale*", è stato redatto con la collaborazione del Consiglio per i rapporti con l'islam italiano, recepito dal Ministero dell'Interno, e firmato il 1° febbraio 2017. Cfr. **P. CONSORTI**, *Il "Patto nazionale per un Islam italiano"* (in <https://people.unipi.it>).

⁴⁵ Cfr. **M. CROCE**, *Preparativi all'intesa con l'Islam?* (in www.lacostituzione.info).



Nel dettaglio, queste leggi riproponevano la vecchia discriminazione già segnalata fra confessioni con intesa e senza intesa⁴⁶ prevedendo solo per le prime il diritto all'accesso alle aree edificabili e ai contributi economici⁴⁷. Inoltre, si stabilivano una serie di norme finalizzate a dotare i comitati di cittadini, le forze dell'ordine, la questura e la prefettura del potere di esprimere pareri preventivi sulla compatibilità del "piano per i servizi religiosi" con la sicurezza pubblica, ammettendo la possibilità di referendum comunali sul "piano per i servizi religiosi"⁴⁸.

La Corte costituzionale ha dichiarato queste due leggi parzialmente incostituzionali con le due sentenze n. 63 del 2016⁴⁹ e n. 67 del 2017⁵⁰. In primo luogo, la Corte ha ribadito che non si può discriminare tra confessioni con intesa e confessioni senza intesa; e ha poi dichiarato incostituzionali le norme che facevano prevalere la sicurezza pubblica sul diritto al luogo di culto. In particolare, sanzionando il coinvolgimento delle forze dell'ordine nella pianificazione dei luoghi di culto e

⁴⁶ La sentenza n. 195 del 1993 aveva dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 1 della legge della regione Abruzzo n. 29 del 1988 che limitava l'accesso ai benefici previsti per la costruzione di edifici di culto alle sole confessioni con intesa. La questione di legittimità era stata sollevata dal T.A.R. Abruzzo in seguito al ricorso promosso dalla Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova contro il Comune de L'Aquila che, in applicazione della norma di legge, aveva negato ai ricorrenti l'accesso ai benefici. Cfr. **M.L. LO GIACCO**, *Le competenze delle regioni in materia ecclesiastica*, Cacucci, Bari, 2004, pp. 58-60. Il principio della non discriminazione su base di intesa viene ribadito dalla Corte anche in pronunce successive come la n. 346 del 2002 e la n. 52 del 2016.

⁴⁷ Per queste ultime, si prevedevano una serie di requisiti aggiuntivi quali la presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale, un significativo insediamento nell'ambito del Comune, statuti che esprimessero il carattere religioso nonché il rispetto dei principi e dei valori della Costituzione, l'avvenuta stipula di una convenzione ai fini urbanistici con il Comune interessato, con l'espressa previsione della possibilità di risoluzione e revoca della stessa e, infine, l'ottenimento di un parere preventivo e obbligatoria di una consulta regionale istituita e nominata dalla Giunta.

⁴⁸ Era inoltre prevista la facoltà di inserire nelle convenzioni urbanistiche "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". La sentenza 67/2017 dichiara incostituzionale questa previsione sostenendo che il diritto all'utilizzo della propria lingua è un diritto fondamentale, "elemento di identità individuale e collettiva e veicolo di trasmissione di cultura ed espressione della dimensione relazionale della personalità umana". Cfr. **N. MARCHEI**, *Le nuove leggi*, cit., pp. 5-6.

⁴⁹ Cfr. **F. OLIOSI**, *La Corte costituzionale e la legge regionale lombarda cit.*, pp. 1-29; **M. CROCE**, *L'edilizia di culto dopo la sentenza n. 63/2016: esigenze di libertà, ragionevoli limitazioni e riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 3 maggio 2016, pp. 1-5.

⁵⁰ Cfr. **N. MARCHEI**, *Le nuove leggi*, cit., pp. 9-10.



l'imposizione davanti ai luoghi di culto (quindi non solo alle moschee) di videocamere direttamente collegate con le forze di polizia, a spese dell'ente titolare del luogo di culto. Tuttavia, norme regionali simili a quelle censurate sono rimaste in vigore, come ad esempio la legge della regione Liguria n. 23 del 2016.

Al momento non è dato sapere quale tendenza politica in futuro prevarrà rispetto alla disciplina dei luoghi di culto islamici. La tentazione di considerare la moschea un luogo pericoloso, dove si annidano manipoli di terroristi, è tuttora presente ed è possibile che il legislatore risponda facendo prevalere un malinteso diritto alla sicurezza a danno dei diritti di libertà⁵¹.

Per ora, dunque, si vive al tempo dei divieti che, nonostante le pronunce di incostituzionalità parziale di alcune leggi regionali viste poc'anzi, sono indici della legislazione emergenziale di cui, a farne le spese, è soprattutto la minoranza islamica.

3 - Edifici, luoghi, spazi

Quando l'Architetto Giovanni Michelucci disegnò la Chiesa di Santa Maria Immacolata di Longarone⁵², voleva costruire un edificio in grado di conservare la memoria del terribile lutto provocato dal disastro del Vajont del 9 ottobre 1963. Scelse di edificare una struttura in calcestruzzo armato a forma di ellisse per evocare la resurrezione, contando sul fatto che l'osservatore fosse immediatamente in grado di comprendere il significato della costruzione, in quanto capace di richiamare segni impliciti comuni sia all'artista che al cittadino. Questa comprensione condivisa non è così scontata quando si tratta di mettere in relazione punti di riferimento non necessariamente condivisi, come può accadere nel caso di una moschea collocata in uno spazio diverso da quello in cui ci si aspetterebbe di vederla. In altre parole, se ci viene naturale immaginare una moschea in un luogo in cui è scontato che vi sia - per dire: Istanbul o Shiraz, in Iran - l'idea di vedere una moschea in Italia in prima battuta può sembrare stravagante.

Del resto, siamo in difficoltà a capire che una moschea non è esattamente e semplicemente una "chiesa islamica", e faticiamo a concepirne la sua stessa fisicità nel contesto culturale italiano, a prima vista considerato "improprio". Infatti, dal punto di vista islamico la

⁵¹ Cfr. P. CONSORTI, *Diritto e religione*, cit., pp. 110-117.

⁵² I lavori di costruzione della Chiesa iniziarono nel 1975 e terminarono nel 1983.



moschea richiama una pluralità di significati: per esempio, di memoria, oltreché di culto.

Memoria, intesa in senso lato, perché ad esempio i musulmani immigrati in Italia conservano nella moschea l'immagine dei legami con i paesi d'origine, di cui coltivano pratiche culturali e identitarie, oltreché religiose⁵³.

Dal punto di vista islamico, il termine "moschea" indica almeno tre tipologie di luoghi. Innanzitutto, il centro islamico, con funzione più ampia di quella di culto - che pure svolge - dove si organizzano iniziative a carattere culturale, come la scuola coranica o corsi di lingua araba. La seconda tipologia è quella della *masgid*, ossia la moschea vera e propria dotata di cupola e minareto. La *masgid* può essere anche centro islamico, ma non necessariamente, e in genere non assolve questa funzione. Allo stesso modo, esistono centri islamici ubicati all'interno di strutture che, sotto il profilo iconografico, non sono moschee. La terza tipologia è costituita dalla *musalla*, cioè la sala di preghiera, che può essere ubicata in edifici di varia natura, come magazzini, garage, appartamenti, negozi, capannoni industriali⁵⁴.

La poliedricità dei significati e delle funzioni dei luoghi di culto islamici si apprezza anche nel dinamismo delle attività economiche che spesso si svolgono al loro interno. Tali spazi accolgono veri e propri sistemi di *welfare*⁵⁵ che danno concreta attuazione al principio di solidarietà economica⁵⁶, che coinvolgono anche servizi di prima accoglienza e di supporto economico ai migranti bisognosi, gestiti da enti islamici⁵⁷ che si strutturano nella forma di soggetti del Terzo settore (principalmente Associazioni di promozione sociale)⁵⁸. Pertanto, quando si impedisce o comunque si ostacola la costruzione dei luoghi di culto islamici, si interviene anche sulla dinamicità dei processi di scambio

⁵³ Cfr. F. CHIODELLI, *La spazialità islamica nelle città italiane: rilevanza, caratteristiche ed evoluzione*, in *Archivio di studi urbani e regionali*, 113/2015, pp. 60-83.

⁵⁴ Riprendo queste distinzioni da S. ALLIEVI, *Moschee in Europa. Conflitti e polemiche tra fiction e realtà*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1/2010, pp. 151-152.

⁵⁵ Cfr. G. MACRI, *Islam e questione delle moschee (brevi riflessioni)*, in N. FIORITA, D. LOPRIENO (a cura di), *La libertà di manifestazione del pensiero e la libertà religiosa nelle società multiculturali*, Firenze University Press, Firenze, 2009, pp. 213-223.

⁵⁶ Cfr. A. FUCCILLO, *La funzione solidaristica delle formazioni sociali di interesse religioso: nuove prospettive*, in G. MACRI, M. PARISI, V. TOZZI (a cura di), *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge sulla libertà religiosa*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 50-62.

⁵⁷ Cfr. S. ALLIEVI, *Moschee in Europa*, cit., p. 12.

⁵⁸ Cfr. L.S. MARTUCCI, *Soggettività tributaria e tassabilità delle attività d'impresa nei luoghi religiosi*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 12 del 2018, pp. 10-14.



economico e aiuto reciproco che caratterizzano la rete delle comunità islamiche italiane.

Bisogna ammettere che la gestione degli spazi pubblici nelle società multiculturali è complessa⁵⁹, soggetta a conflitti non solo simbolici, come dimostrano alcuni episodi accaduti in passato quando, ad esempio, un gruppo di leghisti si mobilitarono per opporsi alla costruzione di una moschea a Lodi spargendo l'urina di suino sul terreno dove sarebbe stata costruita⁶⁰, o quando il Sindaco del Comune di Rovato (Bs) emanò un'ordinanza che vietava "ai non professanti la religione cristiana di accedere ai luoghi sacri e di culto della predetta religione" stabilendo altresì "l'istituzione di un'area di protezione di sicurezza pari a 15 metri lineari intorno ai luoghi sacri e di religione cristiani".

La difficoltà di gestione dello spazio pubblico e la conseguente necessità di "mantenere l'equilibrio sociale all'interno delle città, garantendo la loro diversità culturale" ha spinto i ministri dell'UE ad adottare, nel 2007, la Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili⁶¹. Un documento centrato sul principio dello "sviluppo urbano integrato", da realizzare attraverso la messa in campo di strategie per la valorizzazione del tessuto urbano, il miglioramento delle economie locali e del mercato del lavoro, i mezzi di trasporto non inquinanti e l'integrazione degli immigrati⁶².

Nell'ambito dello spazio pubblico, quello religioso svolge un ruolo peculiare in quanto rappresenta l'espressione del legame dell'essere umano con il trascendente⁶³, e caratterizza tutti gli edifici di culto, senza distinzioni religiose. Ogni luogo di culto *a modo suo* rappresenta un'identità religiosa, intorno alla quale i fedeli si raccolgono e ricostruiscono legami complessi, in cui si intrecciano valori religiosi, culturali e nazionali. La funzione di omogeneizzazione dei luoghi di culto è stata presa in carico dalla dottrina in termini problematici, tanto che è stato proposto di costruire "strutture con le caratteristiche della

⁵⁹ Cfr. **S. ALLIEVI**, *La città plurale. Nuove presenze culturali e mutamento urbano*, FrancoAngeli, Milano, 2000.

⁶⁰ Cfr. **D. DEL PISTOIA**, *Globalizzazione, neorazzismo e scontri culturali. Quando la cultura divide*, Armando editore, Roma, 2007, p. 215.

⁶¹ La Carta verrà ulteriormente ampliata nel corso del 2020. Cfr. *La nuova Carta di Lipsia spiegata bene: perché il futuro delle nostre città dipende da questo documento* (in urbact.eu).

⁶² Cfr. **R. MAZZOLA**, *Laicità e spazi urbani. Il fenomeno religioso tra governo municipale e giustizia amministrativa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., marzo 2010, pp. 6-7.

⁶³ Cfr. **S. TESTA BAPPENHEIM**, *I simboli religiosi nello spazio pubblico. Profili giuridici comparati*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, pp. 22-31.



interreligiosità e dell'interculturalità" in grado di "soddisfare più esigenze religiose insieme, o esigenze religiose e insieme non religiose"⁶⁴. Questa soluzione non sembra convincente, perché rischia di snaturare le caratteristiche proprie di ciascuna comunità e forse anche di ostacolare quella naturale intimità che si realizza nel momento della preghiera, finendo per diventare "luoghi di riunione di collettività indifferenziate"⁶⁵.

4 - Un'architettura "scomposta": dal minareto di cristallo all'area per la moschea destinata a parcheggio

Il panorama nazionale in tema di moschee è frastagliato ed eterogeneo, tale da restituire l'immagine di uno Stato che, almeno sotto questo profilo, non è stato capace di garantire la sua laicità.

In questa sede non si può svolgere un esame analitico delle diverse realtà regionali, ma può essere utile dare qualche esempio, cominciando dalla grande moschea di Roma, inaugurata nel 1995⁶⁶, uno dei pochi esempi in Italia di struttura che rispetta i criteri architettonici tipici dell'architettura religiosa araba, e che al tempo stesso costituisce un'eccezione rispetto alla maggioranza dei luoghi di culto islamici che presentano caratteristiche *sui generis*, persino *border line*⁶⁷.

Presento qui quattro diversi esempi simbolici, relativi alle storie della costruzione delle moschee di Colle di Val d'Elsa, Firenze, Sesto Fiorentino e Pisa.

La moschea di Colle di Val d'Elsa, dotata di minareto in cristallo e di una cupola sormontata dalla mezzaluna dorata, è stata inaugurata nel 2013, all'esito di un dibattito, durato circa quattordici anni, che ha visto come protagonisti le istituzioni, i cittadini e i membri della comunità islamica⁶⁸. La procedura che è sfociata nell'edificazione della moschea

⁶⁴ Cfr. L. ZANNOTTI, *I luoghi della convivenza religiosa e del pluralismo culturale*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1/2010, p. 87. P. FLORIS, *Apertura e destinazione al culto*, in D. PERSANO (a cura di), *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, Vita e Pensiero, Milano, 2008, pp. 64-66.

⁶⁵ G. CASUSCELLI, *La condizione giuridica dell'edificio di culto*, in C. MINELLI (a cura di), *L'edilizia di culto. Profili giuridici*, Vita e Pensiero, Milano, 1995, p. 45.

⁶⁶ È di Catania la prima moschea in Italia, costruita nel 1980, cui sono seguite quella di Segrate, nel 1988, e di Roma, inaugurata nel 1995. Cfr. L. ZANNOTTI, *I luoghi della convivenza religiosa e del pluralismo culturale*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1/2010, nota 3.

⁶⁷ Cfr. P. PORTOGHESI, *La moschea di Roma*, Motta, Milano, 2002.

⁶⁸ Contribuì ad accendere il dibattito anche Oriana Fallaci che si dichiarò pronta "a far



prese avvio con il Protocollo d'Intesa tra il Comune di Colle di Val d'Elsa e l'Associazione "Comunità dei Musulmani di Siena e Provincia" che stabilisce sia il vincolo di destinazione al culto islamico dell'edificio situato sull'area di proprietà del Comune di Colle Val d'Elsa sia che le aree concesse in diritto di superficie alla comunità islamica hanno carattere pubblico⁶⁹. Al fine di evitare che i paesi islamici potessero controllare la moschea, si stabilì anche che i finanziamenti per la costruzione non provenissero da questi, bensì da una raccolta effettuata tra i musulmani d'Italia e da donazioni private provenienti dal Qatar, dall'Arabia Saudita e dai palestinesi d'Israele⁷⁰.

La comunità islamica di Firenze, che conta circa 30.000 fedeli, nel 2011 ha raccolto 2.000 firme per l'attivazione di un processo partecipativo, strumento previsto dalla legge regionale n. 69 del 2007, contenente "Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali" (così detta "Legge sulla partecipazione"). La denominazione del processo partecipativo, "Una moschea per Firenze. È possibile parlarne senza alzare la voce?", dimostra l'intento di affrontare il tema secondo la logica dell'ascolto e della mediazione tra i vari attori in conflitto⁷¹. Parteciparono trecento persone tra cui, oltre ad alcuni membri della comunità islamica, cittadini, membri delle istituzioni ed esperti di questioni urbanistiche, come alcuni architetti dell'Università di Firenze. La moschea non è stata però costruita.

A Sesto Fiorentino, nel dicembre 2017, è stato firmato un Protocollo d'intesa tra l'allora Imam di Firenze Ezzedin Elzir, l'Arcivescovo Betori, il Rettore dell'Università di Firenze Dei e il Sindaco di Sesto Fiorentino Falchi, in base al quale l'Arcidiocesi di Firenze ha ceduto, a titolo oneroso un terreno di sua proprietà alla comunità islamica di Sesto affinché potesse costruirvi la moschea. A sua volta, l'Arcidiocesi di Firenze ha acquistato un'area dell'Università di Firenze per costruirvi un centro di culto cattolico.

saltare in aria la moschea" in quanto non era ammissibile la presenza di "un minareto nel paesaggio di Giotto".

⁶⁹ Il Protocollo risale al 30 dicembre 2004. Cfr. **N. FIORITA, F. TARCHIANI**, *Il caso di Colle di Val d'Elsa: pregi e difetti di un protocollo d'intesa*, in *Diritto e religioni* 1-2, 2006, pp. 221-222.

⁷⁰ Cfr. **L. ZANNOTTI**, *La costruzione di una moschea: l'esempio di Colle Val d'Elsa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 33 del 2014, p. 9.

⁷¹ Cfr. **P. CONSORTI**, *The 'Mosque Affaire' in European divided societies. The Florence case: a new participatory model*, in M. MOLLICA (edited by), *Bridging Religiously Divided Societies in Contemporary World*, Pisa University Press, Pisa, 2015, pp. 149-174.



A Pisa, la comunità islamica è proprietaria di un terreno sul quale esiste un progetto di costruzione della moschea, oggetto di accesi dibattiti che hanno visto anche la nascita di un comitato che ha proposto di subordinare la costruzione dell'edificio a un referendum consultivo, che non è stato però concesso. Il Comune leghista ha quindi adottato una variante urbanistica per realizzare nell'area un nuovo parcheggio. Di recente, sulla controversa questione, si è pronunciato il Tar Toscana con una sentenza del 13 maggio 2020 che ha accolto il ricorso presentato dall'Associazione culturale islamica di Pisa contro il Comune di Pisa, mettendo in rilievo come quest'ultimo abbia sempre agito con intento discriminatorio impedendo con atti formali la realizzazione della moschea⁷².

⁷² Sul punto sia consentito rinviare a **C. LAPI**, *Il caso non risolto della moschea di Pisa. La libertà di culto schiava di referendum locali e varianti urbanistiche*, in *Diritto e religioni*, 1/2020, pp. 347-359. Si veda anche **A. CALLAIOLI**, *La decisione del TAR Toscana sulla realizzazione della moschea a Pisa*, in *Scienza & Pace Magazine*, (a cura del Centro Interdisciplinare Scienze per la Pace - Università di Pisa), rivista *online*, 25 giugno 2020.