



Francesca Oliosi

(dottore di ricerca in Scienze canonistiche ed ecclesiasticistiche presso
l'Università degli Studi di Trento, Facoltà di Giurisprudenza)

La legge regionale lombarda e la libertà di religione: storia di un culto (non) ammesso e di uno (non?) ammissibile¹

SOMMARIO: 1. Il sonno della Costituzione genera mostri. Una piccola premessa - 2. Libertà religiosa e luoghi di culto nelle fonti: dalla Costituzione al mosaico regionale, un bipolarismo imperfetto - 3. Il tassello lombardo: perseveranza o amnesia del legislatore? Il contesto: risultanze di una ricerca sul campo - 4. La legge n. 12 del 2005 della Regione Lombardia: il problema, aggirato ma non risolto, della destinazione d'uso degli edifici - 5. La nuova legge regionale: profili di palese incostituzionalità - 6. Le confessioni religiose (non) sono egualmente libere davanti alla legge: art. 1, comma 1°, lettera a), l.r. n. 2 del 2015 - 7. La "supercompetenza" lombarda: art. 1 comma 1°, lettera b), della l.r. n. 2 del 2015 - 8. La derubricazione del diritto di libertà religiosa a interesse legittimo: dall'obbligo alla facoltà dei Comuni secondo l'art. 1, comma 1°, lett. c), della l.r. n. 2 del 2015 - 9. Quando la "sicurezza" vince sulla "libertà": ancora sull'art. 1, comma 1°, lett. c) - 10. Il nuovo tempio di Scientology a Milano: l'imponente luogo di culto per *going clear* - 11. Per non concludere: uno spettro si aggira per l'Europa.

1 - Il sonno della Costituzione genera mostri. Una piccola premessa

La Regione Lombardia, negli ultimi mesi, è stata protagonista di due avvenimenti parimenti eclatanti e dirompenti con riferimento alla libertà religiosa.

Di segno opposto (laddove a un culto viene legislativamente tolta ogni possibilità reale di avere un luogo consono alla preghiera, mentre a un altro – contestatissimo - viene concesso il cambio di destinazione d'uso di un edificio adibito alle stesse funzioni), entrambi questi "mostri" sono il frutto (inconsapevole?) di una deliberata non osservanza della Costituzione da parte del potere politico, un "sonno della Costituzione", per parafrasare la celeberrima acquaforte di Goya, che poco ha a che fare con il progetto pluralista e democratico pensato dai Padri costituenti.

Il 27 gennaio 2015, il Consiglio della Regione Lombardia ha dato i natali al "primo mostro", approvando la Legge regionale 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*

¹ Contributo sottoposto a valutazione.



servizi religiosi. Non si tratta solo del testo che, pur essendo costituito da soli due articoli, modifica i principi in materia di edificazione di luoghi di culto per le confessioni diverse dalla cattolica nella regione lombarda, quanto piuttosto di un allarmante segnale di indirizzo² del tutto controproducente³, in un contesto multietnico e multiculturale quale quello che andrà a disciplinare.

Quella che giornalmisticamente è stata da subito chiamata *legge anti-moschee*, per l'evidente (anche se non dichiarato) intento di dare una risposta chiara - e negativa- alle sempre più frequenti istanze da parte delle comunità islamiche di avere un luogo di culto adeguato, si inserisce tuttavia in un contesto, quale quello lombardo, dove negare la l'esistenza di un diritto fondamentale in capo a tali soggetti collettivi è miope, oltre a presentare, a parere di chi scrive ma anche di una buona parte della dottrina⁴, profili di dubbia costituzionalità.

Ciò viene ulteriormente confermato dalle risultanze, recentemente pubblicate⁵, di un biennale progetto di ricerca condotto da diverse Università italiane che ha avuto come tema "*Islam e comunità musulmane in Italia. Status giuridico, realtà socio-economica, problematiche d'integrazione*"⁶. In

² A pochi giorni dalla promulgazione della legge in esame, un consigliere regionale Veneto, ha infatti presentato una proposta di legge per regolamentare la costruzione di luoghi di culto che molto assomiglia a quella approvata dalla Lombardia, soprattutto per il tentativo di far passare le nuove regole come una scelta "urbanistica", modificando la legge per il governo del territorio e in materia di paesaggio del Veneto.

³ Ravvisa nella novella regionale in questione numerosi e rilevanti profili di manifesta illegittimità costituzionale, e si rallegra della delibera d'impugnativa della legge regionale avanti la Corte costituzionale da parte del Consiglio dei Ministri (seduta del 12 marzo 2015) in quanto "espressiva di un indirizzo politico attento alla legalità costituzionale", **G. CASUSCELLI**, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: di male in peggio*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 14/2015, pp. 1-2.

⁴ Per un'ulteriore analisi dei profili di asserita incostituzionalità della norma in questione, si segnalano anche i recenti contributi di **N. MARCHEI**, *La normativa della Regione Lombardia sui servizi religiosi: alcuni profili di incostituzionalità alla luce della recente novella introdotta dalla legge "anti-culto"*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 2/2015, pp. 411-421; **A. FOSSATI**, *Le nuove norme, asseritamente urbanistiche, della Regione Lombardia sulle attrezzature religiose*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 2/2015, pp. 425-439.

⁵ Gli esiti della ricerca si trovano nell'ampio volume, a cura di C. Cardia, G. Dalla Torre, *Comunità islamiche in Italia*, Giappichelli, Torino, 2015.

⁶ L'Università degli Studi Roma Tre, l'Università degli Studi Libera Università Maria Ss. Assunta e l'Università degli Studi di Trento hanno, infatti, condotto una ricerca di due anni, con oggetto le realtà organizzative islamiche, attraverso un vero e proprio ritratto della realtà comunitaria e giuridica delle comunità islamiche presenti in Italia, con particolare attenzione alla loro dislocazione, allo *status* giuridico posseduto, alle funzioni



esso è stato compiuto un vero e proprio censimento delle realtà organizzative islamiche, rilevando il ruolo centrale che queste ultime rivestono nel nostro Paese, Lombardia in primis⁷.

Per capire a fondo il contesto nel quale la nuova disciplina regionale lombarda si inserisce, e comprenderne appieno le (gravi) ripercussioni, è fondamentale tenere conto quindi di un ulteriore e imprescindibile elemento, terzo eppure non trascurabile rispetto ai precedenti: la realtà. Conoscere *de visu* come, e in particolare dove si concretizza la libertà religiosa e di culto per i fedeli musulmani, è un *quid pluris* di non poco momento⁸, del quale, con riferimento alla Lombardia, si cercherà di dare conto nel presente contributo.

Il secondo avvenimento, più recente, risale precisamente al 31 ottobre 2015 quando, proprio nel capoluogo lombardo, è stata inaugurata la nuova sede di Scientology: quasi diecimila metri quadri di un *ex* edificio industriale sito in via Testi sono stati ristrutturati e adibiti a nuova sede per la "religione" fondata da Ron Hubbard.

La nuova chiesa all'ingresso della città aveva chiesto e ottenuto i permessi agli uffici urbanistici del Comune per la riqualificazione e il cambio di destinazione d'uso prima dell'entrata in vigore della legge regionale sui luoghi di culto (che invece oggi avrebbe sortito l'effetto di bloccare questo progetto, assieme alle moschee). Così Scientology ha potuto regolarmente (e facilmente) convertire un ampio edificio commerciale, *ex* sede della Philips, in luogo di culto a tutti gli effetti.

Nel capoluogo lombardo, dunque, ha sede la più grande Chiesa di Scientology in Europa, in controtendenza con il resto del Vecchio Continente, dove viene sempre più messa in discussione la legalità delle modalità di reclutamento degli adepti e delle pratiche ivi praticate. L'ultimo segnale in tal senso viene dal Belgio, dove il 25 novembre la procura ha chiesto lo scioglimento dell'organizzazione. Una richiesta storica e carica di significato, se affiancata alla pronuncia di appena due giorni prima del tribunale di Mosca che, statuendo che Scientology non è una religione, ne ha imposto la chiusura per la mancanza di requisiti

esercitate, alle attività svolte e alle relazioni intrattenute con enti pubblici e privati.

⁷ Recente e parimenti interessante è la pubblicazione di un volume che riguarda parte della Lombardia ma non solo: vedi A.G. Chizzoniti (a cura di), *Religione e autonomie locali - La tutela della libertà religiosa nei territori di Cremona, Lodi e Piacenza*, e- Reprint, 2014.

⁸ Il progetto Prin, prevedendo una fase di "ricerca sul campo" infatti, ha permesso di compiere un vero e proprio censimento dei centri islamici presenti sul territorio nazionale, per il resoconto del quale si rimanda infra, pp. 10-14 del presente contributo.



necessari per rientrare nelle regole previste dalla Costituzione russa sulla libertà di religione.

Ed ecco il vero mostro del sonno della Costituzione: il paradosso di rendere quasi impossibile la realizzazione di un luogo di culto per una confessione religiosa che, legislativamente, appartiene a quel *coacervo degli indistinti* che sottostanno alla normazione dei c.d. “culti ammessi”, e la (quasi) contemporanea concessione di un enorme tempio a un culto che, in molti Paesi, è ritenuto non ammissibile⁹.

2 - Libertà religiosa e luoghi di culto nelle fonti: dalla Costituzione al mosaico regionale, un bipolarismo imperfetto

Per comprendere a fondo la portata innovativa (*rectius*, involutiva) e paradossale dello *status quo* lombardo, sarà utile fare un piccolo *excursus* sulla libertà religiosa e di culto nelle fonti anche se, come giustamente osservato di recente, l'evoluzione non perspicua e frammentata delle leggi [in materia di edifici di culto] è, a un tempo, causa e riflesso di più ampi

⁹ Recentissima, in tal senso, la sentenza del tribunale di Mosca che ha ordinato all'organizzazione di chiudere le sue attività in città, accogliendo la richiesta presentata tempo fa dal Governo russo. Il 23 novembre 2015, il tribunale giurisdizionale del capoluogo russo si è espresso sulla possibilità di considerare Scientology una religione, ponendo fine alla vertenza n. 3-0001/2015 (si riporta per completezza il sito del ministero della giustizia russo che dà gli estremi della causa: <http://www.mos-gorsud.ru/infinfp/gi1/?id=f6d5962e-0231-41e7-b39a-270042a1888b>). Secondo il Ministero della Giustizia, la chiesa fondata da Hubbard non può essere considerata una religione perché negli Stati Uniti è un marchio registrato a scopi commerciali, come una qualsiasi azienda. Il tribunale ha dato ragione al Governo, imponendo il bando di Scientology per la mancanza dei requisiti necessari per rientrare nelle regole previste dalla Costituzione sulla libertà di religione in Russia. A conferma della sentenza, è intervenuto anche il Ministro della Giustizia russo, ribadendo l'impossibilità di considerare Scientology una religione e la prevalenza, in essa, dell'aspetto commerciale. “*The representatives of the Church of Scientology themselves have created many legal conflicts by restricting the religious freedom through the use of trademarks, so it turns out a commercial partnership was spreading the religion, while religion can only be spread by religions organizations*”. La decisione della corte di Mosca è arrivata dopo che la corte di un distretto minore aveva rigettato l'appello della Chiesa contro la decisione del ministro di non registrarla come organizzazione religiosa. Senza essere registrate, le religioni, come le Ong, non possono operare in Russia. Secondo le disposizioni della corte, una commissione dovrà supervisionare la cessazione delle attività dell'organizzazione, che dovrà essere completa entro sei mesi.



mutamenti o inversioni di tendenza, che hanno investito questa materia per molti aspetti e da diverse angolature¹⁰.

La materia degli edifici o luoghi di culto¹¹ è per sua natura *res mixta* per eccellenza, sospesa com'è tra tutela del fondamentale diritto di libertà religiosa (e Costituzione) da un lato, e governo del territorio (ossia normativa urbanistica) dall'altro.

Ecco allora che due sono i "poli" entro i quali si colloca tutto ciò che concerne il tema in questione: la Carta costituzionale¹², da un lato, e sul versante diametralmente opposto la normativa regionale. Poiché *in medio stat virtus*, è la stessa Costituzione che con l'art. 117, vista la sua appartenenza alla più vasta materia del governo del territorio e la sua afferenza con l'imprescindibile diritto di libertà religiosa, demanda l'edilizia di culto alla competenza concorrente di Stato e Regioni. La garanzia di potere godere pienamente della situazione giuridica di vantaggio che la Carta attribuisce al riguardo agli individui e alle comunità di credenti e la previsione di una competenza concorrente con le

¹⁰ Cfr. **S. BERLINGÒ**, *A trent'anni dagli Accordi di Villa Madama: edifici di culto e legislazione civile*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., gennaio 2015, p. 1.

¹¹ Com'è stato giustamente sottolineato, *edificio e luogo di culto* sono due categorie distinte e separate. Nella realtà sociale, infatti, si è passati dal più specifico edificio al maggiormente comprensivo luogo come spazio entro cui i fedeli di una confessione possono esercitare i loro riti. Tale passaggio, come è stato giustamente sottolineato, necessita tuttavia di colmare la lacuna legislativa che si è così venuta a creare: "Nella tradizione occidentale cristiana il luogo a cui rendere culto a Dio si è costantemente identificato con la chiesa. E anche nella cultura ebraica la sinagoga ha costituito il luogo privilegiario, prima ancora che del culto, della stessa identità di un popolo (e non è certo un caso che la persecuzione palese contro gli ebrei inizia con la distruzione del loro luogo di culto identitario, della sinagoga appunto). Pertanto, la dottrina e la legislazione sull'argomento hanno costantemente fatto riferimento più che al concetto di *luogo di culto*, a quello più determinato di *edificio di culto*. In un certo senso, la specie è divenuta identificativa del genere. Ma tale "sineddoche giuridica" è ora posta in crisi. [...]Si richiede anche di darne una definizione e qualificazione giuridicamente rilevanti che non possono limitarsi a quelle sinora formalizzate per, appunto, gli edifici di culto, e che ugualmente garantiscano la libertà religiosa di cui il culto è espressione visibile": cfr. **A. BETTETINI**, *La condizione giuridica dei luoghi di culto tra autoreferenzialità e principio di effettività*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 1/2010, pp. 5-6. **A. CHIETTINI**, *Giudice amministrativo, immigrazione e luoghi di culto*, in *Giustizia amministrativa* (in https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdax/oti5/~edisp/nsiga_3787316.pdf), 25 novembre 2011.

¹² È del tutto pacifico che l'art. 19 garantisce indistintamente a "tutti" la libertà religiosa, all'interno del quale la disponibilità di edifici e luoghi di culto da adibire alla celebrazione dei riti è un elemento imprescindibile per assicurare effettivamente non solo al singolo ma anche alle comunità di praticanti il libero esercizio del loro credo, cfr. **A. CHIETTINI**, *Giudice amministrativo*, cit..



Regioni, avrebbero dovuto orientare lo Stato a emanare una legge che, quantomeno, prescrivesse le modalità di realizzazione e imponesse i limiti e i principi strettamente rilevanti, in modo che poi, in un secondo momento, lo sviluppo di questi potesse essere legittimamente demandato alle Regioni¹³.

In realtà, a oggi, la disciplina riguardante l'edilizia di culto è ancorata a pochi appigli legislativi nazionali. Tra le poche leggi emanate dallo Stato e atte a fornire una disciplina applicabile ai luoghi di culto per le confessioni che, come l'Islam, sono prive di intesa, vige ancora la normazione sui *culti ammessi*, il cui contesto storico e socio politico è di per sé più che eloquente¹⁴.

Nonostante l'attività quasi nomotetica della Corte Costituzionale¹⁵, che dichiarando illegittime numerose norme statali e regionali, ha cercato negli anni di creare un sistema quanto più organico possibile che potesse

¹³ Così **C. CARDIA**, *La condizione giuridica*, in D. Persano (a cura di), *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, Vita e Pensiero, Milano, 2008, p. 12: "A fondamento dell'attribuzione in capo agli enti locali della competenza sull'edilizia di culto sta la riconduzione della legislazione in materia al soddisfacimento di un interesse primario, quello religioso, della popolazione".

¹⁴ Si tratta *in primis* la l. 24 giugno 1929, n.1159, che mentre all'art. 1 si limita a dichiarare che "l'esercizio, anche pubblico, di tali culti è libero", e disciplinando all'articolo seguente "gli istituti di culti diversi dalla religione dello Stato possono essere eretti in ente morale". Un'ulteriore norma, proveniente dallo stesso contesto storico e politico, sancisce che "per l'esercizio pubblico dei culti ammessi nel regno, i fedeli di ciascun culto possono avere un proprio tempio od oratorio". Si tratta dell'art. 1, comma 1°, del r.d 28 febbraio 1930, n. 289 - *Norme sull'attuazione della l. 24 giugno 1929, n. 1159, sui culti ammessi nello Stato e per il coordinamento di essa con le altre leggi dello Stato*.

¹⁵ Due sono, in tal senso, le pronunce fondamentali di parziale illegittimità costituzionale delle norme regionali sull'edilizia di culto: la sentenza Corte cost. sent. 27 aprile 1993, n.195, che, dichiarava parzialmente illegittimo l'art. 1 della l.r. Abruzzo 16 marzo 1988 n. 29, e la sentenza Corte cost. dell'8 luglio 2002, n. 346, che sanciva l'illegittimità dell'art. 1 della l.r. Lombardia 9 maggio 1992, n. 20 (ora abrogata e sostituita con l'altrettanto discussa l.r. Lombardia 11 marzo 2005, n.12). Non essendo questa la sede per una disamina di tali pronunce, per un approfondimento si rinvia a **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.; **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; **P. COLELLA**, *Un passo avanti a garanzia dell'uguale libertà delle confessioni religiose*, in *Giurisprudenza italiana*, 1994, I, c.100 ss; **R. MAZZOLA**, *La questione dei luoghi di culto alla luce delle proposte di legge in materia di libertà religiosa. Profili problematici*, in **AA. VV.**, *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulla libertà religiosa*, a cura di V. Tozzi, G. Macrì, M. Parisi, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 196-197.



garantire in modo omogeneo la libertà religiosa¹⁶, è doveroso sottolineare la permanenza di diversi profili problematici in materia.

Nel 1967, con la l. 29 settembre n.847, prende rilievo la nozione, a oggi aperta, di “attrezzature di interesse comune destinate a servizi religiosi”¹⁷. In essa viene previsto per i Comuni l'obbligo di rispettare in sede di pianificazione del territorio, i c.d. “standard urbanistici”, in particolare quello del rapporto tra insediamenti residenziali, produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive¹⁸. In attuazione di tale legge, il Ministero dei lavori pubblici fissò, a partire dall'anno seguente, una dotazione minima inderogabile di aree per abitante destinate a tali spazi, specificando che tra le “attrezzature di interesse comune” rientrano anche quelle “religiose”. Il combinato disposto delle due norme costituisce così la genesi del concetto di “attrezzatura religiosa”, senza però fornire né una

¹⁶ La Corte Costituzionale, infatti, fin dall'inizio della sua attività, ha operato per l'armonizzazione costituzionale del regime dei culti privi di un'intesa, in principio abrogando diverse disposizioni della c.d. legge sui culti ammessi. Questa prima fase di “correzione costituzionale” inizia con la sentenza della Corte cost. 18 novembre 1958, n. 59, con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità della preventiva autorizzazione governativa per l'apertura di templi e oratori, oltre che per gli effetti civili, anche per l'esercizio del culto, disciplinata dai commi 2° e 3° dell'art. 1. Secondo tale disposto, infatti, era necessaria una richiesta da parte del ministro del rispettivo culto, corredata di documenti finalizzati a comprovare la necessità del tempio o oratorio per il soddisfacimento degli effettivi bisogni di importanti nuclei di fedeli. Con la stessa pronuncia la Corte ha dichiarato illegittimo anche l'art. 2 dello stesso R.D., laddove sottoponeva l'esercizio della facoltà di tenere “cerimonie religiose e di compiere atti di culto” negli edifici aperti al culto a condizione che “la riunione sia presieduta o autorizzata da un ministro di culto la cui nomina sia stata approvata dal Ministro dell'Interno”. Tale condizione è stata ritenuta in contrasto con la libertà ampiamente garantita dall'art. 19 della Costituzione. La Consulta in un secondo momento ha operato correzioni riguardanti invece l'individuazione dei soggetti legittimati a beneficiare dei finanziamenti pubblici finalizzati all'edilizia di culto, per i quali non costituisce condizione necessaria e sufficiente l'aver stipulato un'intesa con lo Stato, essendo sufficiente il requisito della presenza di una comunità di fedeli.

¹⁷ Per un'attenta analisi dell'*excursus* storico relativo all'evoluzione delle disposizioni normative di riferimento in ordine al tema, si rimanda a **I. BOLGIANI**, *Attrezzature religiose e pianificazione urbanistica: luci ed ombre*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 28/2013.

¹⁸ Per una disamina del concetto di *standard urbanistici* nella legislazione vigente, **F. SALVIA**, *Manuale di diritto urbanistico*, Cedam, Padova, 2012, pp. 38-49. Sul precipuo tema dei rapporti tra edilizia di culto e diritto urbanistico, si rimanda invece ad **A. ROCCELLA**, *Esigenze religiose e piani urbanistici*, in C. Minelli (a cura di), *L'edilizia di culto. Profili giuridici*, Vita e Pensiero, Milano, 1995, p. 61; **V. TOZZI**, voce *Edifici di culto e legislazione urbanistica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. V, Utet, Torino, 1990, p. 385 ss.



definizione, né un'indicazione a livello centrale circa la sua concretizzazione. Senza entrare nel dettaglio del *corpus* normativo che progressivamente ha demandato a Regioni e comuni la definizione degli *standard urbanistici* e, a priori, l'identificazione del concetto di "attrezzatura religiosa" con quello di "urbanistica secondaria", è necessario sottolineare come, ancora una volta, l'edilizia di culto è, oggi, regolata quasi esclusivamente da leggi regionali che fanno ricorso ai criteri più diversi la cui applicazione incide sensibilmente sul libero esercizio della libertà religiosa di singoli e gruppi¹⁹.

L'unico apporto dato dal legislatore ordinario dopo l'entrata in vigore della Costituzione in materia di edilizia di culto, riguarda quindi quelle norme che prevedono e disciplinano l'attrezzatura religiosa, anche se, a tutti gli effetti, tali previsioni normative costituiscono quella che nel *drafting normativo* viene chiamata una *norma in bianco*.

La collocazione a opera dei legislatori regionali e delle amministrazioni locali di tutti quei tasselli che costituiscono il mosaico "edifici di culto" (urbanistica, tutela dell'ambiente, regole tecnico-costruttive, impiantistica, sicurezza, accessibilità ecc)²⁰, doveva avvenire quindi solo in un secondo momento, all'interno dalla sinopia costituzionalmente predisposta in prima istanza dallo Stato. Non che tali suddetti aspetti non risultino rilevanti, ma l'assenza di un sistema all'interno del quale collocarli è la causa principale della mancata realizzazione di quel mosaico pensato dal Costituente e che, composto da tasselli diversi, doveva però nel suo insieme raffigurare uno dei principi fondamentali della nostra Carta, quello cioè di libertà di religione. Ciò che invece è facile osservare, è come la devoluzione *de facto* in via esclusiva

¹⁹ Rilevante e degna di studio anche la giurisprudenza in materia di strutture e attrezzature religiose, per lo studio della quale si rinvia, tra i più recenti, a **G. D'ANGELO**, *Pronunce recenti in materia di edifici ed edilizia di culto: uno sguardo d'insieme*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2008/3, pp. 737-759; con particolare riguardo alla giurisprudenza della Consulta, **V. TOZZI**, *Edilizia di culto (libertà delle confessioni)*, in *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, a cura di R. Botta, ESI, Napoli, 2006, p. 335 ss., e, più in generale, anche con riferimento alla giurisprudenza amministrativa, **A. FABBRI**, *L'utilizzo di immobili per lo svolgimento di attività di culto*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 40/2013, p. 11 ss.; **A. FUCCILLO**, *Giustizia e religione*, vol. I (con la collaborazione di R. Santoro), Giappichelli, Torino, pp. 67-101; **A. FUCCILLO, R. SANTORO**, *Giustizia, diritto, religioni. Percorsi nel diritto ecclesiastico civile vivente*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 59 ss.; **P. MONETA**, *Le ultime tendenze giurisprudenziali del Consiglio di Stato in materia ecclesiastica*, in *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e Prospettive*, a cura di R. Coppola, C. Ventrella, Cacucci Editore, Bari, 2012, p. 132 ss.

²⁰ **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. 2.



della materia alle Regioni, ha portato a un *patchwork* legislativo molto, eccessivamente diversificato, in cui la Lombardia si è spesso distinta in modo negativo²¹.

Se l'inerzia del legislatore statale è, certo, difficilmente giustificabile, ancora meno lo è la perseveranza con cui alcuni enti territoriali mantengono in vigore norme palesemente contrarie alla Costituzione²², venendo meno all'obbligo di dare inizio a una programmazione seria e ponderata dei propri interventi²³, che debellati in modo definitivo l'affievolimento (in punto di fatto, più che di diritto) del diritto di libertà di religione e di culto, fin quasi a degradarlo a mero interesse legittimo, se non addirittura svuotarlo del suo contenuto sostanziale.

Non si può parlare di un'*amnesia legislativa*, ma di una vera e propria *voluntas* dell'organo nomotetico, che espone l'intera disciplina del diritto ecclesiastico italiano a un notevole *vulnus*: la frammentazione territoriale del quadro normativo, potendo le Regioni disciplinare la materia con larga autonomia²⁴.

L'individuazione dei destinatari delle aree edificabili, la definizione dell'insieme degli immobili appartenenti alle "attrezzature religiose", l'attribuzione dei criteri per l'ottenimento dei contributi pubblici, seguono strade talmente diverse da Regione a Regione, che si può pacificamente parlare di un *diritto di libertà religiosa a geometria variabile*: oggi che la nostra democrazia, divenuta anche fortemente autonomista, porta alla luce nelle sue articolazioni territoriali contesti fortemente e pericolosamente differenziati dal punto di vista storico, culturale politico, è ormai di tutta evidenza il potenziale rischio di un esercizio non uniforme delle libertà a seconda delle aree geografiche, siano esse su base regionale se non addirittura comunale. Ancora una volta, nel quadro di quella che è stata a ragion veduta definita una crescente "amministrativizzazione" e "frammentazione" del diritto ecclesiastico oggettivo, il soddisfacimento di ampi settori di interessi primari riconducibili ai diritti fondamentali delle persone è affidato allo "spontaneismo" degli amministratori locali, spesso

²¹ C. CARDIA, *La condizione giuridica*, cit., p. 28.

²² Sul punto, con particolare riguardo alle limitazioni poste dalle leggi regionali all'accesso ai benefici legali per l'edilizia di culto, nonostante la già citata sentenza della Corte Cost. n. 195 del 1993, V. TOZZI, *La disciplina regionale dell'edilizia di culto*, cit.

²³ C. CARDIA, *La condizione giuridica*, cit., p. 29

²⁴ Cfr. P. CAVANA, *Lo spazio fisico della vita religiosa (luoghi di culto)*, in *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, cit., p. 214.



inclinati a forme di "autarchia" in ambito religioso, a difesa delle comunità che li hanno eletti²⁵.

In questo contesto di *gubernaculum*²⁶ regionale, nel quale è possibile intravedere un progetto unitario grazie all'opera della giurisprudenza costituzionale ma non del legislatore, la regione lombarda, come giustamente osservato, si è ampiamente avvalsa dello spazio di discrezionalità regolatrice imputabile alla mancanza di una legge cornice, sia nella stesura originaria dei suoi testi normativi, sia nelle successive integrazioni e modifiche delle leggi, costantemente indirizzate a favorire le istanze di controllo del governo del territorio²⁷.

3 - Il tassello lombardo: perseveranza o amnesia del legislatore? Il contesto: risultanze di una ricerca sul campo

Come emerge chiaramente da quanto detto, la definizione del fragile e composito bilanciamento tra esigenze proprie delle regole urbanistiche e specifiche esigenze di culto è, allo stato attuale, in buona misura rimessa alla discrezionalità dei legislatori regionali e degli amministratori locali.

Per le ragioni appena esposte, risulta quindi rilevante e utile un'analisi della realtà lombarda, che possa permettere di cogliere le *ratio* non dichiarate ma evidenti che spingono il legislatore regionale a un recidivo ed evidentemente poco garantista atteggiamento nei confronti dell'unica confessione verso la quale la "volontà popolare" nutre più forti timori, ossia l'Islam²⁸.

²⁵ Cfr. G. CASUSCELLI, *Il diritto alla moschea, lo Statuto lombardo e le politiche comunali: le incognite del federalismo*, cit., p. 12.

²⁶ Il termine "gubernaculum" è stato coniato dal giurista inglese Henry Bracton che, nel suo *De Legibus et Consuetudinibus Angliae* fece una distinzione tra *gubernaculum* e *iurisdictio*: con il primo si indicano le scelte di governo, attinenti per lo più a motivazioni di tipo politico e pertanto svincolate dal diritto; il secondo è il momento nel quale vengono prodotte e applicate le norme giuridiche, con decisioni vincolate al diritto. Noto per essere tra i primi pensatori di quello che con Montesquieu è poi divenuto il c.d. Principio fondamentale della separazione dei poteri, il termine assume a parere di chi scrive un'utile sfumatura tutt'oggi attuale. Si può infatti parlare di *gubernaculum regionale* proprio per sottolineare un governo locale sciolto dai vincoli della legislazione, ma fortemente influenzato dalla politica.

²⁷ Cfr. S. BERLINGÒ, *A trent'anni dagli Accordi di Villa Madama: edifici di culto e legislazione civile*, cit., p. 10.

²⁸ L'ultimo rapporto Caritas Migrantes 2013 ha stimato che un terzo degli immigrati presenti sul territorio nazionale, più di 1.500.000 persone, è di origine musulmana. I musulmani italiani risiedono principalmente nel Nord Ovest e nel Nord Est



A tal fine sarà utile condividere le risultanze della ricerca sul campo condotta all'interno del progetto di ricerca "*Islam e comunità musulmane in Italia. Status giuridico, realtà socio-economica, problematiche d'integrazione*", all'interno del quale i sopralluoghi compiuti nella regione lombarda sono stati numerosi e ricchi di interessantissimi spunti, sociologici e politici certo, ma anche giuridici.

Il numero di centri islamici rilevati *de visu*²⁹ all'interno della ricerca è stato di circa 120. La rilevazione è consistita sì, nella visita *in loco* dei centri stessi, ma anche in un colloquio con i Presidenti della realtà organizzative (se non con diversi rappresentanti di essa) e con lo studio e l'analisi a posteriori della forma giuridica adottata da ciascun ente collettivo e della *ratio* a monte di tale scelta.

Ciò che si è da subito registrato è stata la proteiformità tanto organizzativa quanto soggettiva che caratterizza il fenomeno insediativo islamico, fenomeno che, seppure in via di progressivo consolidamento e integrazione, appare, anche spazialmente, relegato in sedi marginali del tessuto urbano e non pienamente imbibito delle categorie giuridiche occidentali quanto a organizzazione e interazione con altri attori dell'ordinamento. Quanto rilevato in tutto il Nord Italia, risulta ancor più

(rispettivamente col 39% e 27% del totale della popolazione musulmana)²⁸. In particolare in Lombardia, si registra il primato italiano sia delle presenze musulmane (il 26,5% del totale dei musulmani presenti in Italia) che della presenza di stranieri di religione islamica (che costituiscono il 38% del totale).

²⁹ La ricerca (compiuta nell'Italia settentrionale, anche se in questa sede si renderà conto solo della regione lombarda) si è articolata in due fasi. Preliminarmente l'indagine si è diretta alla individuazione quanto più ampia e aggiornata possibile di dati già esistenti relativi all'entità numerica, dislocazione territoriale, composizione e afferenza ad associazioni di livello Regionale o nazionale dei centri di aggregazione islamica presenti sul territorio. L'utilizzo dello strumento telematico ha da subito evidenziato le due principali caratteristiche delle comunità e organizzazioni islamiche italiane: la fluidità e la frammentarietà. Con riferimento al primo aspetto, si ha avuto modo di notare come spesso le organizzazioni islamiche siano soggette a mutamenti nella loro denominazione e sede, sia per consapevole scelta, sia per necessità. Per ciò che concerne la loro frammentarietà (con alti gradi di *infraconflittualità*), molto frequentemente si registrano avvicendamenti repentini nei vertici delle organizzazioni, dovuti a motivazioni di diversa natura. Poiché il quadro fornito dalla raccolta in internet non consentiva dunque di rilevare quali comunità avessero stabile natura e quali invece fossero trasferite o non più esistenti, a fronte di un necessario affinamento dei dati rinvenuti, si è operato un 'controllo incrociato' tra le risultanze preliminari con i dati conservati presso istituzioni locali, in particolare Regioni, Province, Comuni e quelli propri delle Agenzie delle Entrate.

Solo a questo punto è iniziata la fase della ricerca sul campo, previo appuntamento con i Presidenti delle comunità in questione.



evidente in Lombardia, dove il susseguirsi di legge regionali distopiche con riferimento al diritto di culto, ha fatto sì che le comunità islamiche (tranne per le eccezioni di quelle storicamente insediate, ma comunque non accettate) compissero una ciclica migrazione da edificio a edificio nelle zone periferiche o industriali delle grandi città.

Nella sola città di Milano si ha avuto modo di visitare 15 comunità islamiche stabili e regolari che, anche se quasi mai integrate e accettate dal contesto urbano nel quale si collocano³⁰, intrattengono tuttavia costruttivi rapporti con le istituzioni³¹.

La maggior parte delle comunità islamiche è frequentata da fedeli di diverse nazionalità d'origine, anche se nella Regione si riscontra l'esistenza di centri di preghiera etnici, quali *Milli Gorus* (Turchia), Muridi (Senegal), e la Federazione Regionale marocchina, alla quale sono affiliati circa 30 centri. A Milano si registra anche la presenza di un coordinamento delle comunità islamiche (il CAIM, ossia Coordinamento Associazioni Islamiche di Milano)³².

³⁰ Il disagio causato dai fedeli musulmani che frequentano lo storico centro islamico di Viale Jenner a Milano, ha avuto una forte eco mediatica soprattutto negli anni scorsi. Centinaia di musulmani, infatti, durante il Ramadan pregavano sul marciapiede, sia per un'impossibilità materiale del centro (un'ex officina meccanica fatiscente di circa 150 mq) di contenerne l'affluenza, sia come forma di protesta nei confronti della giunta comunale che non aveva messo a disposizione alcun luogo, quanto meno durante il Ramadan. Il centro tuttavia, deve la sua notorietà non solo ai disagi causati dalle preghiere quotidiane, quanto piuttosto alla c.d. "Operazione Sfinge" (promossa dai N.O.C.S unitamente alla D.I.G.O.S) che, reputando l'ex garage meccanico epicentro per il reclutamento dell'ala più radicale dei musulmani milanesi, aveva compiuto una vera e propria imboscata al centro stesso. Ciò che viene riferito in sede di colloquio dal Presidente è tuttavia ben diverso. Il signor Abdel Hamid Shaari, cittadino italiano di origine libica, di professione architetto, è spesso additato come capofila dell'ala più radicale dei musulmani milanesi, in quanto fondatore nel 1989 dell'Istituto culturale islamico di viale Jenner, di cui è tuttora il direttore. La sua figura (così come tutta l'UCOII e, localmente, il CAIM) è stata fortemente criticata per i legami con i Fratelli Musulmani.

³¹ Basti pensare che Mahmoud Asfa, architetto di origini giordane cittadino italiano e Presidente di uno dei centri islamici storici del capoluogo lombardo, sito in Via Padova e denominato "Casa della cultura islamica", si è visto assegnare nel 2009 l'*Ambrogino d'oro*, onorificenza conferita dal comune di Milano per personalità di rilievo, che si sono distinte per civica benemerita.

³² A titolo meramente esplicativo si riporta quanto si legge nel regolamento CAIM: "Scopo del Coordinamento è elaborare e proporre soluzioni riguardanti la reale garanzia del diritto alla pratica del culto per i cittadini musulmani di Milano, in particolare fornendo alla giunta un unico interlocutore. A tal fine il Coordinamento: -istituisce gruppi di lavoro e commissioni specifiche per l'analisi di determinate tematiche riguardanti l'islam e il territorio milanese.- indice convegni o seminari - partecipa con proprie rappresentanze ad iniziative che trattano i temi di interesse o rilevanti a livello umanitario (delegazione in Emilia per il terremoto).- quest'anno è



Tale entità collettiva, pur essendo dimostrazione dello sviluppo di un buon livello di organizzazione delle comunità e prodotto dell'intuita utilità di un coordinamento in sede di rapporti con le istituzioni a un livello mediano rispetto a quello nazionale (UCOII e COREIS), ha tuttavia la caratteristica (comune ad altri enti di coordinamento appartenenti ad altre regioni) di non riuscire ad abbracciare tutti i centri potenzialmente interessati, per lo più a causa di dissidi intestini tra i presidenti dei diversi centri e a una onnipresente circospezione (anche rivolta all'interno) tra le varie associazioni³³. Sicuramente degna di nota è l'iniziativa che ha visto il Caim farsi portavoce, a Milano³⁴, di un'istanza che ha negli ultimi mesi

stato fondamentale per l'organizzazione della festa di fine Ramadan, nella quale ha [sic] riuscito a riunire la maggior parte delle associazioni che vi aderiscono".

³³ Altra entità organizzativa con sede legale a Milano che merita menzione e la cui rilevanza non è di poco momento è l'associazione *Wakf al Islami* in Italia, ovvero Ente di Gestione dei Beni Islamici in Italia. Si tratta di un ente depositario a cui vengono intestate le proprietà immobiliari con fini di culto della religione islamica, titolare di immobili destinati al culto islamico distribuiti in tutto il territorio nazionale, tra cui i centri di Bergamo, Brescia, Lodi, Genova, Torino, Vercelli, Fano, Imola e Arcore.

La denominazione "*waqf*" si vuole rifare a un istituto appartenente al diritto islamico e non traslabile in tutte le sue sfumature nel diritto civile italiano. Quella che, sommariamente, può essere tradotta come "fondazione pia", è infatti una figura giuridica caratterizzata da un'immobilizzazione definitiva della sostanza (*raqaba*) del bene, la cui destinazione dell'utilità (*manfa'a*) è invece alienabile. Satellitariamente si è percepita una sorta di diffidenza da parte di alcuni presidenti di importanti realtà territoriali nei confronti del *Waqf al Islami*, associazione facente capo all'UCOII che interviene nelle procedure di acquisto dei locali da adibire a moschea: molti mettono in dubbio che si tratti di un *Waqf* siccome inteso dal diritto islamico e temono interferenze entro la libera attività associativa. Si è avuto modo di apprendere che quest'ultima organizzazione invia dei propri delegati, per informare le varie associazioni che intendono procedere con gli acquisti di immobili, per 'indirizzarle' a cederne la titolarità. I delegati affrontano anche distanze notevoli (uno in particolare proviene dalla provincia di Napoli) e, a quanto riferito, sconsigliano vivamente di intessere rapporti con l'ente pubblico (ad esempio viene suggerito di non accettare partecipazioni finanziarie *et sim.*) per evitare future ingerenze nella gestione dei centri.

³⁴ Il Coordinamento delle Associazioni Islamiche Milanesi ha condotto una vera e propria campagna mediatica per l'assegnazione del terreno dove oggi sorge il c.d. *Palasharp*, ex palazzetto dello sport di Lampugnago, appena fuori Milano, ai fini dell'edificazione di una vera e propria moschea per la città. Oggetto del dibattito sono da un lato i legami con la controversa moschea di viale Jenner, che rischia (a detta di coloro che si dichiarano contrari) di diventare la reale beneficiaria del *Palasharp*, dall'altro l'appoggio esplicito da parte del CAIM (o quantomeno del suo Presidente, stando alle dichiarazioni riportate) ai Fratelli Musulmani, organizzazione dichiarata terrorista e messa al bando in Egitto, Arabia Saudita, Russia e sotto indagine in Gran Bretagna.



accomunato diversi capoluoghi lombardi³⁵, quella cioè di una concessione di spazi pubblici a uso delle comunità islamiche.

Il lavoro sul campo ha consentito la costituzione di una mappatura molto accurata degli effettivi centri presenti in ciascuna provincia lombarda, ma va tuttavia rilevato che non sempre quanto dichiarato ufficialmente dai rappresentanti rispecchia la realtà della associazione, con riferimento non solo ai dati numerici (talora esagerati *ad pompam*, talora volutamente per celare l'inidoneità delle strutture all'afflusso di persone superiore a quanto consentito), e alle attività svolte (spesso aumentate ad arte, al fine di relegare il culto in posizione marginale, ammantandolo di corsi e iniziative certo progettate, ma mai effettuate), ma anche alla forma organizzativa dell'organizzazione stessa.

In tal senso, si registra come in Lombardia, esattamente come nel resto d'Italia, l'esercizio della libertà religiosa in forma aggregata, costituisca la motivazione e al contempo la causale giuridica del ricorso a strutture organizzative di varia tipologia proprio per il raggiungimento dei fini religiosi del gruppo³⁶.

Anche in ragione delle discrepanze tra quanto accertato *ictu oculi* e quanto invece oggetto di narrazione, sarà allora utile approfondire gli aspetti legati al contenzioso amministrativo, che è andato via via appalesandosi quale il vero ganglio sul quale si evolve, basa e plasma la presenza musulmana in Lombardia, tra le maglie di una legge regionale sempre più spesso oggetto di correzioni giurisprudenziali.

4 - La legge n. 12 del 2005 della Regione Lombardia: il problema, aggirato ma non risolto, della destinazione d'uso degli edifici

Ciò che in sede di ricerca sul campo ha di primo acchito sorpreso in una Regione grande come la Lombardia, è quanto siano tra di loro simili le fattispecie dei soggetti musulmani collettivamente organizzati (anche se spesso disgiunti completamente tra di loro e appartenenti ora a città, ora a paesi): da un lato ci sono numerosissimi centri islamici che grazie a una

³⁵ Tra questi, in sede di ricerca sul campo, sono stati rilevati Sesto San Giovanni, Crema, Pavia, Cantù, Bergamo, Gallarate, Cinisello Balsamo. Va rilevato come nei centri minori, invece, si registra in tal senso uno spontaneismo delle istituzioni locali, che per il periodo del Ramadan spesso e volentieri permettono l'utilizzo di palestre o tensostrutture a titolo gratuito, anche se temporaneo.

³⁶ Cfr. **A. FUCCILLO**, *Società di capitali, enti religiosi e dinamiche interculturali*, in A. Fucillo (a cura di), *Esercizi di laicità interculturale*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 4.



molteplicità di fattori³⁷ sono in grado ad acquistare interi edifici, dall'altro ci sono gruppi comunali (appartenenti alla Lega Nord per di più) che impugnano le concessioni sulla base della contestatissima Legge Regionale n.12 del 2005 (artt. 51-54), impedendo al centro islamico l'utilizzo dell'immobile acquistato almeno fino alla risoluzione della controversia giudiziaria.

Le vicende della regione lombarda, al crocevia tra ambito normativo e giudiziario³⁸, rilevano non solo in ragione della recente novella di cui si parlerà subito dopo, ma innanzitutto come dimostrazione che, qualora si rimetta all'assoluta discrezionalità del legislatore regionale la definizione del complesso e delicato equilibrio tra esigenze urbanistiche e di culto, l'intervento quasi nomotetico degli organi giudicanti non è mai del tutto soddisfacente, anche in riferimento a un inquadramento organico e coerente del fondamentale diritto di culto, che dovrebbe essere garantito in egual misura su tutto il territorio nazionale ma che, nel caso della regione Lombardia, varia notevolmente addirittura da comune a comune³⁹.

Senza entrare nel merito di quanto la legge n.12 del 2005 stabilisce con riferimento alla possibilità di usufruire di benefici previsti per

³⁷ Tra cui la presenza storicamente risalente della comunità sul territorio (non si dimentichi che la Lombardia è una regione con un ingente numero di industrie sul proprio territorio, tra le mete privilegiate degli immigrati di prima generazione che solitamente cercano lavoro nel settore secondario) e il sistema di autofinanziamento delle comunità stesse, retto da due pilastri fondamentali: *zaqat* e finanziamenti esteri.

³⁸ Cfr. **S. BERLINGÒ**, *A trent'anni dagli Accordi di Villa Madama: edifici di culto e legislazione civile*, cit., p. 9.

³⁹ **S. BERLINGÒ**, *A trent'anni dagli Accordi di Villa Madama: edifici di culto e legislazione civile*, cit., p. 12, sottolinea come «la legge regionale lombarda (...), mentre similmente a quasi tutte le altre Regioni italiane procede ad una definizione delle attrezzature destinate a servizi religiosi sul presupposto dell'inclusione di tali attrezzature, insieme con gli edifici di culto fra le opere di urbanizzazione secondaria, dall'altra attribuisce agli organi comunali, per la parte in cui risultano responsabili del governo del territorio, il potere di esercitare una serie di controlli in materia. In primo luogo, la legge abilita i Comuni a vagliare la legittimazione degli enti destinatari sia la concessione delle aree sia degli eventuali contributi comunali per la realizzazione delle attrezzature religiose. [...], ma è anche e soprattutto con riferimento al disposto secondo cui "le confessioni religiose come tali qualificate in base a criteri desumibili dall'ordinamento" devono esibire una "presenza diffusa, organizzata e stabile nell'ambito del comune" e devono, inoltre, procedere per poter fruire dei benefici di legge, alla "stipulazione di una convenzione con il Comune medesimo". Peraltro [...], il Comune ha poi il potere di valutare la "consistenza ed incidenza sociale...delle rispettive confessioni religiose", per di più solo ai fini del riparto fra le stesse dei "contributi necessari per la realizzazione di attrezzature religiose", ovvero "per interventi manutentivi, di restauro e ristrutturazione edilizia, ampliamento e dotazione di impianti" ovvero ancora per l'"acquisto di aree"».



l'edilizia di culto⁴⁰, numericamente risulta come la maggior parte delle vertenze riguardi questioni urbanistiche attorno alla destinazione d'uso dei locali adibiti a luoghi di culto o a centri culturali islamici.

Ciò è da imputare, secondo chi scrive, a due ordini di ragioni: il primo è il sistema di autofinanziamento delle organizzazioni islamiche che, oltre alla *zakāt* (la colletta a cui ogni buon musulmano deve adempiere per un'equa riallocazione di parte della ricchezza accumulata e distribuita in maniera disomogenea), ricevono spesso ingenti finanziamenti da parte degli Stati musulmani di provenienza dei fedeli consociati nelle organizzazioni con sede in Italia⁴¹. La seconda motivazione è di tipo quantitativo: ciò che per la stragrande maggioranza dei casi ostacola l'esercizio del culto da parte dei fedeli musulmani, infatti, non è tanto la mancata titolarità di un immobile, quanto piuttosto la destinazione d'uso degli stessi. A dimostrazione di quanto appena detto basti pensare, *a contrario*, che in alcuni casi, a seguito dell'acquisto dell'edificio, sia stata congelata la possibilità di usufruirne ai fini del culto da parte delle associazioni islamiche divenute (inutilmente) proprietarie⁴², attraverso per lo più l'escamotage dell'esproprio per pubblica utilità.

Venendo dunque all'analisi della normativa regionale lombarda, si vuole in questa sede prestare particolare attenzione ai profili riguardanti la destinazione d'uso degli immobili, in particolare perché le modifiche successivamente introdotte (dal 2006 al 2011), hanno portato a un uso distorto (e utilitaristico) di determinate forme civili da parte delle comunità musulmane, al fine di aggirare il disposto normativo.

L'art. 52.3 bis l.r. n. 12 del 2005 stabilisce che

⁴⁰ Per l'analisi dei quali si rinvia a **N. MARCHEI**, *La legge della Regione Lombardia sull'edilizia di culto alla prova della giurisprudenza amministrativa*, cit. p. 6 e ss; **S. BERLINGÒ**, *A trent'anni dagli Accordi di Villa Madama: edifici di culto e legislazione civile*, cit., pp. 9-13.

⁴¹ Per un approfondimento degli aspetti riguardanti il finanziamento delle comunità islamiche in Italia, si rinvia al completo studio di **F.S. DALBA**, *Forme e modalità di finanziamento delle associazioni confessionali islamiche in Italia*, in C. Cardia, G. Dalla Torre (a cura di), *Comunità islamiche in Italia*, cit., pp. 299-333.

⁴² Emblematica, in tal senso, è la vicenda riferita in sede di ricerca sul campo dalla comunità islamica di Bonate Sotto, nella Valle del Brembo (BG). L'UCI (Unione Comunità Islamiche), aveva infatti acquistato (autofinanziandosi) l'ex Casa Centrale Enel situata alle porte del grande Parco Brembo rimasta per anni invenduta. A seguito dell'acquisto, tuttavia, il Comune - di giunta leghista- ha deliberato l'esproprio dell'immobile per la futura (ma a oggi eventuale) realizzazione di una struttura ricettiva e una sede museale non meglio definite.



“i mutamenti di destinazione d'uso degli immobili, anche non comportanti la realizzazione di opere edilizie, finalizzati alla creazione di luoghi di culto e luoghi destinati a centri sociali, sono assoggettati a permesso a costruire”⁴³.

Tale norma, ha causato, com'era facilmente prevedibile, un cospicuo e multiforme contenzioso ordinario, che vede le singole associazioni affrontare il problema dell'insediamento in un tessuto urbano che non ne aveva prevista la fioritura così numerosa e in un quadro politico che, in Lombardia come in altre regioni del Nord, si appalesa non sempre (per non dire quasi mai) favorevole alla presenza di centri islamici sul territorio. L'analisi e lo studio delle questioni pendenti ha consentito di effettuare una raccolta della totalità degli arresti giurisprudenziali che in vari ambiti hanno interessato (e dunque plasmato) il modo di essere delle comunità in Italia e le forme del loro porsi nei confronti degli enti pubblici, aggirando il problema della non disponibilità del luogo di culto laddove non fosse possibile risolverlo.

⁴³ Tale comma è stato introdotto dall'art. 1 della legge regionale n. 12 del 2006. Sul punto, il Consiglio di Stato si è pronunciato in modo non sempre uniforme e univoco. Con sentenza n. 5578 del 2011, per esempio, si è pronunciato per la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 52, comma 3-*bis*, della l.r. n. 12 del 2005, siccome novellato dalla l.r. n. 12 del 2006. L'articolo in questione stabilisce che i mutamenti di destinazione d'uso di immobili (anche non comportanti la realizzazione di opere edilizie) finalizzati alla creazione di luoghi di culto e luoghi destinati a centri sociali sono assoggettati a permesso di costruire. Il Consiglio argomenta la legittimità della norma (i ricorrenti ne contestavano per l'appunto la contrarietà agli artt. 2, 3 e 8 Cost.), evidenziando come per la sua collocazione e la sua *ratio* essa sia 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, le quali richiedono la verifica delle dotazioni di attrezzature pubbliche rapportate a dette destinazioni: se non altro agli effetti dell'altrettanto necessario e conseguente rilascio del certificato di agibilità (cfr. art. 23 e ss. del T.U. Edilizia) dell'immobile destinato al nuovo uso, nonché della parimenti necessaria e conseguente pratica di prevenzione incendi di cui al d.p.r. 12 gennaio 1998 n. 37 di competenza dei Vigili del Fuoco. Il giudice amministrativo di secondo grado ha così ritenuto che non sussista, entro il contesto del medesimo comma 3-*bis*, alcuna discriminazione di carattere politico-culturale e religioso, anche per il fatto che la disciplina sopra descritta è uniformemente applicata a ogni luogo di culto, anche cattolico, nonché a ogni centro sociale, di qualsivoglia tendenza socio-politica, al fine di salvaguardare l'incolumità di tutti coloro che frequentano tali luoghi di riunione. L'ordinanza 2559 del 2011 con la quale, invece, il Consiglio di Stato si è pronunciato per la non applicabilità della norma in questione qualora la preghiera non sia l'attività svolta con carattere di esclusività entro gli edifici dell'associazione.



Il primo e più evidente risultato del contenzioso è che difficilmente le associazioni, che in effetti svolgono in via pressoché esclusiva attività culturale, assumono la denominazione di moschea. Tale scelta non è di certo per motivi architettonici o metafisici, ma unicamente in quanto una denominazione siffatta costituirebbe un ostacolo alla collocazione territoriale, a mente del d.m. n. 1444 del 1968 e dei differenti piani urbanistici, che riservano agli edifici religiosi limitate aree del territorio, non corrispondenti a quelle ove già in precedenza si è avuto l'impianto (e di frequente l'economicamente gravoso acquisto) delle sedi delle associazioni. Poiché si tratta di una semplice questione nominale (alla quale fa però seguito la contestazione di un abuso edilizio, col corollario sanzionatorio, anche penale), si assiste a una diffusa mimesi definitoria, cosicché si hanno associazioni e centri culturali, ma mai moschee, anche se colloquialmente tutti gli appartenenti chiamano 'moschea' il luogo di ritrovo e la sede dell'associazione.

Ecco allora che il mimetismo giuridico che caratterizza le formazioni islamiche collettivamente organizzate è certamente da ritenersi una scelta necessitata, dettata dalla mancanza di alternative rispetto alla vetusta disciplina dei *culti ammessi*, ma al tempo stesso consapevole, nella misura in cui tale mimetismo diventa funzionale a eterogenei, seppur legittimi, scopi⁴⁴.

L'individuazione degli scopi che di volta in volta orientano le comunità islamiche permette a monte di rilevare la *ratio* dell'assunzione di determinate forme giuridiche. Il vero snodo giuridico, quindi, è in Lombardia (come in molte regioni di Italia), la possibilità di fruire in modo permanente di un luogo da destinarsi al culto, aggirando la norma regionale, particolarmente restrittiva, che assoggetta i mutamenti di destinazione d'uso allo stesso *iter* procedurale delle nuove costruzioni.

Per poter aggirare il problema, le comunità musulmane hanno iniziato ad assumere la forma delle Associazioni di Promozione Sociale che, grazie all'art. 32, comma 4°, della legge 7 dicembre 2000, n. 383, recante *Disciplina delle associazioni di promozione sociale*, prevede che la sede

⁴⁴ Così E. CAMASSA, *Caratteristiche e modelli organizzativi dell'islam italiano a livello locale: tra frammentarietà e mimetismo giuridico*, in C. Cardia, G. Dalla Torre (a cura di), *Comunità islamiche in Italia*, cit., 2015, pp. 130-131. L'A. prosegue: «La scelta della forma giuridica obbedisce sostanzialmente alle diverse necessità emerse nel corso degli anni, passando ed evolvendosi (anche cronologicamente) dall'utilizzo della forme più semplici, quella delle associazioni non riconosciute, sulla base dell'esigenza di soddisfare le necessità più essenziali e condizionate da una scarsa disponibilità economica, all'adozione della forma delle ONLUS per meglio rispondere a necessità tributarie di fruizione del 5 per mille, all'adozione della forma delle APS, per meglio rispondere a necessità che potremmo definire "urbanistiche"».



delle associazioni di promozione sociale e i locali nei quali si svolgono le relative attività siano compatibili con tutte le destinazioni d'uso omogenee previste dal decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, indipendentemente dalla destinazione urbanistica⁴⁵. Tale appiglio normativo ha fatto sì che molti dei centri islamici di medie- grandi dimensioni⁴⁶ aggirassero il dettato normativo, quantomeno prima dell'inevitabile instaurarsi del contenzioso, che ha esaminato *funditus* la nozione di promozione sociale, l'abuso della medesima ai meri fini di avvalimento della deroga urbanistica, la necessità dell'iscrizione nell'apposito registro regionale e, da ultimo, la coniugabilità tra attività di culto e '*ricerca etica e spirituale*' (elemento presente ma non caratterizzante in via esclusiva le finalità delle associazioni di promozione sociale).

Aggirato lo scoglio dell'art. 54 e ridisegnato autonomamente uno spazio al culto (in particolare islamico) con l'abuso della fattispecie civilistica delle Aps, non è andata maturando tuttavia una politica di integrazione e multicultu(r)alità che permettesse e garantisse in modo organico e costituzionalmente orientato il diritto di culto per tutte le confessioni religiose.

Quanto appena detto, a parere di chi scrive, è la *ratio* inespressa alla base della l. n. 2 del 2015 approvata lo scorso gennaio dalla regione lombarda: risolvere il problema del luogo di culto (in particolare per i fedeli islamici) con una disciplina tale da renderne un'eventuale realizzazione molto difficile.

5 - La nuova legge regionale: profili di incostituzionalità

⁴⁵ La disposizione si inserisce in un'ampia platea di previsioni beneficiarie, principalmente di indole economico-finanziaria, volte ad agevolare lo svolgimento dell'attività e il perseguimento dei fini propri delle associazioni di promozione sociale, differenziandosene tuttavia poiché esercita un'efficacia trasversalmente derogatoria del fitto ordito urbanistico di fonte normativa e regolamentare della quasi totalità delle Regioni italiane e degli enti territoriali competenti. La previsione legislativa, di natura eccezionale e dunque di stretta interpretazione, incide infatti direttamente e immediatamente sull'assetto pianificatorio che gli enti territoriali hanno inteso assegnare al proprio territorio, poiché rimette in sostanza a un soggetto privato, quale è l'associazione, l'individuazione della specifica destinazione d'uso da assegnare a un immobile, anche in contrasto con le previsioni di piano e di zona. In sede nomopoietica non emersero, né si presagirono gli effetti che in potenza dalla norma sarebbero potuti scaturire e ora, oltre un decennio dopo l'entrata in vigore della legge n. 383 del 2000 vi si fa ricorso al fine di sopperire a un forse non più ritardabile intervento normativo *ad hoc*.

⁴⁶ Si tratta, tra gli altri, di quello di Brescia, quello di viale Jenner a Milano, il centro islamico di Bergamo e quello di Varese.



Il 27 gennaio 2015 il Consiglio della Regione Lombardia ha approvato, con la votazione della sola maggioranza, la legge regionale n. 2 del 3 febbraio del 2015, recante le *Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2015, n. 12 (Legge per il governo del territorio) - Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi*.

La norma novella l'art. 70 della previgente legge dotandolo di nuovi commi e sostituisce interamente l'art. 72, ridisegnando ancora una volta il complesso equilibrio tra libertà di culto, esigenze urbanistiche (*rectius*, di controllo) e di sicurezza pubblica a favore nettamente di queste ultime due.

Il legislatore lombardo ha ancora una volta strumentalizzato la disciplina urbanistica, atta a pianificare un corretto e ordinato dispiegamento, tra gli altri, del diritto di libertà religiosa, per conseguire un fine che è palesemente in contrasto con il principio pluralistico di affermazione e di garanzia dei diritti fondamentali della persona esercitati in forma singola o associata, pubblica e privata (artt. 2, 17, 18, 19 Cost.).

La legge regionale n. 2 del 2015 contiene numerosi profili di incostituzionalità, di cui alcuni sono la mera riproposizione di contenuti di leggi regionali già precedentemente censurate dalla Corte Costituzionale⁴⁷, ai quali si aggiungono ulteriori aspetti di dubbia costituzionalità, con l'effetto di delineare un quadro di regole gravemente lesivo del fondamentale diritto di libertà religiosa⁴⁸.

⁴⁷ Cfr. Corte Cost., sentenze n. 195 del 1992 e n. 346 del 2002.

⁴⁸ Cfr. *Istanza di impugnativa della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2 "Modifiche alla l.r. 12/2005; principi per la pianificazione delle attrezzature religiose"*, proposta ex art.117 Cost. all'Ufficio per l'esame di legittimità della legislazione regionale e delle province autonome e il contenzioso costituzionale da ASGI – Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione, Avvocati Per Niente Onlus, CAIM - Coordinamento delle Associazioni Islamiche di Milano Monza-Brianza, Fondazione (di religione e di culto) "Casa della Carità – Angelo Abriani", COEN – Conferenza Evangelica Nazionale - Presidenza Nazionale Unione Induista Milano Dharma Seva & Unione Induista Italiana Sanatana Dharma Samgha Associazione Cheikh Ahmadou Bamba (Brescia) Consulta Milanese per la Laicità delle Istituzioni, Comunità di Sant'Egidio Milano Onlus. Curioso come la prima istanza di impugnativa della normativa regionale pervenuta, sia stata sottoscritta non solo (come era prevedibile) dalle comunità islamiche, ma anche da altre confessioni religiose (Induisti, evangelici) e dalle più disparate realtà organizzative (Consulta Milanese per la Laicità delle Istituzioni, Comunità di Sant'Egidio Milano Onlus, – Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione, Avvocati Per Niente Onlus, Fondazione (di religione e di culto) "Casa della Carità – Angelo Abriani"), a rimarcare che non è la sola confessione islamica a soffrire un nocimento dall'entrata in vigore della norma, ma la libertà religiosa nella sua più basilare e fondamentale accezione, sia positiva che negativa.

Come precedentemente accennato, poco più di un mese dopo lo stesso Governo ha



Ecco allora che, per comprenderne la *ratio*, torna utile la precedente analisi sul contesto nel quale l'operato del consiglio regionale lombardo si innesta. Un contesto nel quale si è voluto dare ai cittadini una risposta repressiva ai problemi di accoglimento (e assorbimento) delle comunità musulmane nel tessuto sociale lombardo, la cui integrazione, oggi, risulta essere particolarmente difficile per un duplice profilo di ragioni: da un lato la persistente domestica crisi economica che amplifica una conflittualità sociale altrimenti latente nei momenti di maggiore tranquillità⁴⁹, dall'altro il quadro internazionale nel quale il terrorismo islamico assume sempre più un ruolo predominante e preoccupante⁵⁰.

Last but not least, il precedentemente accennato diffuso dibattito locale sull'eventuale concessione di spazi pubblici alle comunità islamiche, tra i quali spicca il bando del 29 dicembre 2014 della Città di Milano finalizzato all'assegnazione di sue aree edificabili⁵¹ e, appunto, del

proposto istanza di impugnativa, "in quanto alcune disposizioni, al fine di regolamentare la realizzazione di luoghi di culto e di attrezzature religiose nel territorio regionale, impongono agli enti rappresentanti di organizzazioni religiose una serie di stringenti obblighi e requisiti che incidono sull'esercizio in concreto del diritto fondamentale e inviolabile della libertà religiosa, in violazione degli artt. 3, 8 e 19 della Costituzione, nonché dell'art. 117, lett. c), Cost., per invasione nella competenza esclusiva dello Stato in materia di rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose. Tali disposizioni regionali violano inoltre l'art. 117, primo e secondo comma, lett. a), Cost., per contrasto con i principi contenuti in trattati europei ed internazionali in materia di libertà di religione e di culto, nonché, prevedendo il coinvolgimento di organi statali preposti alla sicurezza pubblica, l'art. 117, comma 2, lett. h), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordine pubblico e della sicurezza e l'art. 118, comma 3, Cost., che affida alla sola legge statale il potere di disciplinare forme di coordinamento fra Stato e Regioni nella materia della sicurezza pubblica". Per il testo completo si rimanda al sito ufficiale del governo (http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/testo_int.asp?d=78053).

⁴⁹ Cfr. **A. TIRA**, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: profili di illegittimità e ombre di inopportunità*, in *OLIR.it*, n. 2/2015, p. 1.

⁵⁰ Non è un caso, infatti, che il progetto della norma in questione, pronto dall'estate del 2014, sia stato restituito alla Presidenza del Consiglio Regionale e votato dalla maggioranza a ridosso dell'attentato terroristico di matrice islamica avvenuto in Francia alla sede della rivista satirica *Charlie Hebdo*.

⁵¹ Il bando, di durata bimestrale, assegnava due aree edificabili, 3400 metri quadri in via Marigliano e 5000 metri quadri in via Sant'Elia, accanto al Palasharp, e un edificio dismesso in via Esterle da 1500 metri quadri. I requisiti dei soggetti partecipanti sono: che si tratti di associazioni che si sono iscritte a uno speciale albo del Comune e che sono in grado di garantire non solo lo svolgimento delle funzioni religiose, ma anche i necessari interventi di realizzazione e riqualificazione. Il Comune, non finanzia né la riqualificazione delle aree (in un caso è necessario anche un costoso intervento di demolizione), né la costruzione dei luoghi di culto. Come base d'asta venivano però fissati dei canoni d'affitto per le tre aree piuttosto bassi, come succede per tutte le concessioni a fini culturali e sociali, di durata massima trentennale eventualmente



dismesso Palasharp, che le comunità islamiche affittano da anni nel periodo del Ramadan.

La l.r. n. 2 del 2015, quindi, non solo ha rallentato le procedure in corso a Milano per l'attribuzione delle aree sopracitate, ma ha anche dato una risposta univoca (negativa) a simili dibattiti negli altri capoluoghi lombardi⁵², prediligendo *über alles* la salvaguardia di ordine pubblico, di programmazione urbanistica, di viabilità, di sicurezza e trasparenza nella gestione dell'edificio. Se è innegabile la rilevanza di tali interessi, è ovvio a chiunque che giammai questi possono essere considerati sovraordinati al diritto di libertà religiosa: il loro apprezzamento potrà indurre un determinato ente locale a chiedere delle garanzie nella gestione dell'edificio di culto ma non potrà adottare misure che determinino un concreto indebolimento del diritto dei fedeli⁵³, diritto che - nel caso della legge in questione- più che indebolito viene quasi soppresso.

Per quanto sia assolutamente incontestabile l'opinione di chi mette in discussione la legittimità dell'intera norma regionale (e non solamente la sua ultima novella)⁵⁴, in questa sede si analizzeranno i profili d'incostituzionalità facilmente rilevabili dalla l.r. n. 2 del 2015, in modo da sottolinearne i profili eminentemente nuovi.

rinnovabile. Il bando prevedeva inoltre un'assegnazione di punti ai progetti presentati, per incoraggiarne la sostenibilità economica finanziaria e la tracciabilità dei finanziamenti, oppure l'utilizzo della lingua italiana durante l'attività religiosa, la presenza di ulteriori attività sociali e culturali rivolte ai cittadini, la realizzazione di spazi e momenti volti alla promozione del pluralismo religioso. Un consistente bonus era previsto poi per gli Enti di culto riconosciuti dal ministero dell'Interno, per quelli che hanno sottoscritto la Carta dei Valori della Cittadinanza e dell'Integrazione, per quelli che hanno chiesto l'approvazione dei "ministri di culto" al Viminale e per quelli che hanno frequentato un corso di formazione civica sotto il patronato dello stesso ministero.

⁵² "Nella cittadina cremonese un'operazione politicamente maldestra della Giunta attualmente in carica, promotrice della concessione di un'ampia area da destinare alla comunità islamica, ha dato luogo a diffuse perplessità sulle modalità di conduzione della vicenda. Gli attriti così sorti sono cresciuti poi fino a confluire in episodi di strumentalizzazione politica, come dimostra la partecipazione di alcuni leader politici nazionali ad una seduta del consiglio comunale (6 febbraio 2015), in occasione della quale il dibattito fra le parti contrapposte si è peraltro ridotto a un ribadire con asprezza le rispettive posizioni": così **A. TIRA**, *La nuova legge regionale*, cit., p. 1.

⁵³ **G. CASUSCELLI**, *Il diritto alla moschea, lo Statuto lombardo e le politiche comunali: le incognite del federalismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., 2009, p. 1.

⁵⁴ **G. CASUSCELLI**, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto*, cit., p. 13, rileva come "Tutte le disposizioni risultano infatti connesse, e tutte sono avvinte da un inscindibile rapporto strumentale con quelle direttamente incostituzionali che rende palese la complessiva, manifesta irragionevolezza e arbitrarietà".



6 - Le confessioni religiose (non) sono egualmente libere davanti alla legge: art. 1, comma 1°, lettera a), l.r. n. 2 del 2015.

Il primo profilo che s'intende affrontare è quello che determina un'irragionevole discriminazione tra soggetti (siano essi individuali o collettivi) portatori di interessi identici (la proclamazione e professione delle rispettive fedi), e quindi limita e impedisce l'esercizio della libertà religiosa, sulla scorta di elementi del tutto aleatori.

Nello specifico, si ritiene che la norma violi gli artt. 2, 3, 8 comma 1°, e 19 della Costituzione a partire dall'art. 1, lett. B, della l.r. n. 2 del 2015. Tale norma emenda l'art. 70 della l.r. n. 12 del 2005, aggiungendo il comma *2bis* che estende anche alle confessioni acattoliche prive di intesa l'applicazione delle norme regionali sulle attrezzature religiose purché siano garantiti due ulteriori requisiti:

a) della *“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) del *carattere religioso dei loro fini istituzionali espresso dai relativi statuti nel rispetto dei principi e dei valori della Costituzione*.

Dal combinato disposto delle norme, quindi, si deduce facilmente come la sussistenza di questi requisiti non è richiesta per la Chiesa Cattolica e per le altre confessioni con intesa con lo Stato approvata con legge (art. 70, commi 1° e 2°, l.r. n. 12 del 2005)⁵⁵. Tale *“vigenza variabile”* della norma sarebbe di per sé sufficiente per reputare la norma illegittima.

La norma in questione, inoltre, non riguarda l'attribuzione di un qualsivoglia *favor*, ma *ex* lettera a), introduce un'irragionevole disparità di trattamento a danno delle confessioni acattoliche prive di intesa e di quelle con intesa non ancora approvata con legge rispetto alla Chiesa Cattolica e alle altre confessioni religiose con intesa approvata con legge⁵⁶.

⁵⁵ È stato acutamente osservato che *«sono ancora discriminate le altre confessioni che, pur non avendo concluso con lo Stato un'intesa generale, hanno però sottoscritto le così dette “piccole intese” (destinate a operare nel micro settore della previdenza e assistenza del clero)»*, cfr. **G. CASUSCELLI**, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto*, cit., p. 15. Per l'elenco completo delle confessioni che hanno prescelto questa via si rimanda a **S. BERLINGO, G. CASUSCELLI**, *Codice del diritto ecclesiastico*, 5ª ed., Giuffrè, Milano, 2009, pp. 255-256.

⁵⁶ Si segnala che la norma, letteralmente, parla di *“altre confessioni religiose con le quali lo Stato ha già approvato con legge la relativa intesa ai sensi dell'articolo 8 terzo comma della Costituzione”*, in questo modo *«viola il principio di parità di trattamento (art.8 primo comma) e di ragionevolezza della legge (art. 3) in quanto, stravolgendo il principio del pluralismo confessionale “aperto” di cui al primo comma dell'art.8, dispone solo per le confessioni i cui rapporti con lo Stato sono già regolati con legge e pone questo discrimine temporale alla fine di*



Venendo alla *littera legis*, è facile notare come il requisito, la *presenza diffusa e consistente a livello territoriale*⁵⁷, non si riferisca ad alcun parametro predefinito e tanto meno definibile, una sorta di *notorio arraigo* italiano che pertanto risulta del tutto indeterminato e generico se non fuorviante e idoneo a determinare un'applicazione del tutto arbitraria⁵⁸.

Benché il parametro della "*significativa presenza nel Comune di riferimento*"⁵⁹ sia stato ritenuto legittimo dalla Corte Costituzionale per la ripartizione dei fondi pubblici derivanti da una percentuale degli oneri di urbanizzazione secondaria⁶⁰, esso non può esser ritenuto adeguato per disciplinare *tour court* la materia urbanistica delle confessioni religiose.

I motivi per reputare ragionevole la posizione di chi ritiene sia sussistente una violazione degli artt. 2, 3, 8 e 19 della Costituzione, sembrano tanto più fondati se si considera l'esclusione delle confessioni non presenti né organizzate sul territorio che, quindi, non si sono ancora rese "significativamente presenti" nel territorio comunale. Difatti, se l'attrezzatura religiosa è strumentale all'esercizio della pratica religiosa e se lo è altrettanto l'individuazione delle aree sulle quali potere edificare gli edifici di culto (Corte Cost., n. 195 del 1993), è di per sé evidente che la libertà risulta preclusa per chi non è ancora presente e organizzato sul territorio. In questa prospettiva, corollari fondamentali (e costitutivi) della libertà religiosa, quali per esempio la pratica di proselitismo religioso e l'attività missionaria, non sono assolutamente contemplate dal legislatore regionale che crea un discrimine lampante tra confessioni presenti e altre che non lo sono⁶¹.

escludere ogni confessione che in futuro divenisse ascrivibile alla categoria di quelle "con intesa" in forza di un accordo (già in corso di perfezionamento o solo futuro) con lo Stato», cfr. G. CASUSCELLI, La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto, cit. p.16.

⁵⁷ Che sembra simile al *notorio arraigo* spagnolo.

⁵⁸ D'altronde il rischio di un'applicazione arbitraria emerge in maniera ancora più lampante se si evidenzia che il dato "*della diffusione e della consistenza*" è, a sua volta, collegato a un *livello*, quello *territoriale*, altrettanto indeterminato. Persino l'ulteriore indicazione, ovvero la "*significativa presenza nel Comune di riferimento*" si presta ad analoghi ragionamenti, essendo anche questo requisito del tutto avulso da parametri che consentano di indicare un rapporto tra dimensioni demografiche dei Comuni e le dimensioni numeriche delle comunità religiose di riferimento.

⁵⁹ Si noti comunque che la *littera legis* non fa riferimento neppure al Comune, lasciando del tutto indeterminato anche il dato *territoriale*, che potrebbe riferirsi all'intera regione, a una parte di essa o anche semplicemente al comune per l'appunto.

⁶⁰ Cfr. Corte Cost., sent. n. 195 del 1993.

⁶¹ Ne conseguono, ad esempio, la preclusione per il ministro di un culto di una confessione non ancora presente in un determinato Comune, di domandare all'amministrazione l'accesso a un'area pubblica da destinarsi a luogo di culto,



È da evidenziare come l'operatività di tale requisito si estenda anche per l'accesso ai contributi derivanti da una quota degli oneri di urbanizzazione secondaria assegnati per la realizzazione e il mantenimento delle attrezzature religiose⁶²; ne deriva che in presenza di situazioni sostanzialmente omogenee riguardanti la pratica religiosa delle confessioni, rispetto alla libertà di culto, la consistenza numerica incide non solo sulla possibilità di accesso, ma anche sull'entità del finanziamento, a prescindere dalle effettive condizioni degli immobili che le diverse comunità religiose intendono ristrutturare o realizzare. Non è chiaro sulla base di quale principio il legislatore lombardo abbia ritenuto che gli immobili e fabbricati di confessioni religiose numericamente non consistenti non possano avere la stessa necessità di importanti e costosi lavori di manutenzione o di ristrutturazione degli immobili, o, ancora peggio, che non abbiano necessità di alcun finanziamento o comunque significativamente minore rispetto alle realtà già presenti sul territorio. È vero che il criterio indicato dalla Corte costituzionale è quello di proporzionalità, per cui i fondi pubblici devono essere distribuiti tra le varie confessioni richiedenti proporzionalmente al numero dei loro fedeli presenti sul territorio, ma è pur vero che una redistribuzione degli stessi sulla base di requisiti estremamente generici, finisce con l'essere potenzialmente arbitraria⁶³.

Così, il requisito della consistenza e significatività numerica riproduce *“un'inaccettabile discriminazione basata soltanto sul maggiore o minore numero di appartenenti alle varie confessioni religiose”* (Corte Cost., sent. n. 925 del 1988), e questo vuol dire *“che in materia di religione, non valendo il numero, si impone ormai la pari protezione della coscienza di ciascuna persona che si riconosce in una fede, quale che sia la confessione religiosa di*

l'impossibilità di domandare nei Comuni lombardi nuove aree per attrezzature religiose, enormi difficoltà nell'ottenere cambio di destinazione d'uso di immobili di proprietà poiché questa possibilità viene riservata alle sole confessioni già presenti, stabili, diffuse e organizzate.

⁶² Così l'art. 73 l.r. n. 12 del 2005.

⁶³ È stato giustamente sottolineato come *“la norma in esame sembra mostrare un carattere di illegittimità costituzionale per violazione del diritto fondamentale di libertà religiosa nella parte in cui non prevede che in sede comunale debba comunque essere prevista la disponibilità di uno spazio da assegnare, anche saltuariamente, alle confessioni non consistenti e non significative, ovvero per l'attività di proselitismo e missionaria di confessioni non ancora presenti sul territorio. La mancata previsione di questi spazi e la preclusione al finanziamento non garantiscono ad ogni persona “quel nucleo irriducibile” dei diritti fondamentali, tra cui il diritto alla libertà religiosa, protetti e promossi dalla Costituzione (Corte Cost., sent. 509/2000)”*: cfr. **N. MARCHEL**, *La normativa della Regione Lombardia sui servizi religiosi*, cit., in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 2/2015, p. 431.



appartenenza. Il primo comma dell'art. 8 della Costituzione trova così la sua piena valorizzazione" (Corte Cost., sent. n. 440 del 1995).

7 - La "supercompetenza" lombarda: art. 1, comma 1°, lettera b), della l.r. n. 2 del 2015

Con l'art. 1, comma 1°, lett. b), della l.r. n. 2 del 2015 (che prescrive il controllo "del carattere religioso dei ... fini istituzionali espresso dai relativi statuti nel rispetto dei principi e dei valori della Costituzione") si prevede che la stessa Regione Lombardia costituisca una *consulta*⁶⁴, prevista dal nuovo comma 2 *quater* dell'art. 70, e i Comuni in sede di pianificazione urbanistica, possano esercitare un controllo sostanziale sui contenuti statutari delle comunità religiose. Tutto ciò si risolve in una concreta e inammissibile ingerenza nell'organizzazione delle singole confessioni religiose: la valutazione, da parte del costituendo organo regionale sulle finalità statutarie delle realtà religiose implica un giudizio di merito sulla qualificazione religiosa dell'ente e un giudizio che va ben oltre quel controllo relativo alla non contrarietà al buon costume dei riti, unico limite alla libertà religiosa in relazione alla non contrarietà degli statuti confessionali all'ordinamento italiano, *ex art. 8 co. 2 Cost.*

⁶⁴ Sul metodo "consultivo" e i suoi profili critici (se non incompatibili) con l'ordinamento italiano, si rimanda all'acceso dibattito dottrinale sorto a seguito dell'istituzione della Consulta per l'Islam italiano. In particolare si segnala Si veda in tal senso **N. COLAIANNI**, *La consulta italiana: un caso di revisione strisciante della Costituzione* (in www.olir.it, gennaio 2006). L'A. critica *tout court* la Consulta, a partire dalla sua rappresentanza/rappresentatività: "proprio sotto questo profilo, non si può che dubitare fortemente proprio perché è molto dubbia la capacità della Consulta di rappresentare, sia pure grosso modo, il frastagliato associazionismo dell'islam italiano. A parte la competenza personale, certamente fuori discussione, i componenti, infatti, sono stati scelti con il criterio del notabilato piuttosto che con il metodo democratico. Tale omissione è tanto più grave in quanto è noto che proprio la legittima rappresentanza costituisce il problema procedimentale più serio per avviare le trattative di intesa con l'Islam italiano. [...] Il metodo della nomina per *rescriptum principis* non favorisce affatto una politica di costruzione sia pur graduale di questa rappresentanza ed anzi non può che suscitare l'opposizione preconcepita degli esclusi", fino a giungere ai profili di ben più ampio sviamento costituzionale, da cui il decreto ministeriale è viziato: si attribuisce infatti al ministero dell'interno una competenza che esso non ha. Invero, la materia dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose è sottoposta alla deliberazione del Consiglio dei ministri (art. 2, co.3, lett l.), l. n. 400/1988 e quindi, previamente, alla consulta dell'apposita commissione per la libertà religiosa istituita presso la presidenza del consiglio (d.p.c.m. 14.3.1997), in sostanza sostituita, relativamente all'Islam, dalla Consulta". Critiche analoghe si trovano altresì in **P. CONSORTI**, *Pluralismo religioso: reazione giuridica multiculturalista e proposta interculturale* (in www.olir.it).



Il requisito del preventivo esame sulla natura religiosa del soggetto, trova una sua proiezione anche nel comma 2 *quater* dell'art. 70 della l.r. n. 12 del 2005, come inserito dall'art. 1, comma 1°, lett. b), della l.r. n. 2 del 2015, secondo il quale,

“Per consentire ai Comuni la corretta applicazione delle disposizioni di cui al presente capo, viene istituita e nominata con provvedimento della Giunta regionale ... una consulta regionale per il rilascio del parere preventivo e obbligatorio sulla sussistenza dei requisiti di cui al comma 2 bis.”.

La natura preventiva e obbligatoria del parere, evidenzia rilevanti profili d'illegittimità costituzionale, poiché affida alla Regione (e ai Comuni), il compito di valutare il carattere religioso del soggetto e la sua consistenza e significatività. Tale “supercompetenza” non solo esula completamente dal disegno costituzionale che si ricava dall'art. 117⁶⁵, potendosi tutt'al più ravvisare nell'ordinamento una competenza (nella prassi non esercitata) di tal genere spettante al Consiglio di Stato (Istituzione centrale per eccellenza) in sede di riconoscimento *ex l. n. 1159 del 1929*.

La neo “supercompetenza lombarda” tuttavia, non si estende solo ai profili riguardanti il potere di entrare nel merito del carattere religioso della confessione e dei suoi statuti ma si estende a un ulteriore profilo. L'art. 1 comma 1°, lett. b), della l.r. n. 2 del 2015 dispone, per le confessioni con intesa e prive di intesa: *“Ai fini dell'applicazione del presente capo”, l'obbligatoria stipula di una convenzione “a fini urbanistici⁶⁶ con il Comune interessato. Le convenzioni prevedono espressamente la possibilità della risoluzione o della revoca, in caso di accertamento da parte del Comune di attività non previste nella convenzione”⁶⁷.*

Con riferimento alla norma in esame si denuncia altresì l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 1°, lett b), della l.r. n. 2 del 2015, che ha introdotto nell'art. 70 della l.r. n. 12 del 2005, il comma 2^{ter}, il quale attribuisce ai Comuni la potestà di revocare gli effetti della convenzione

⁶⁵ In particolare si rileva come in virtù del dettato dell'art. 117, comma 2°, lett. c), e comma 3°, nonché dell'art. 118, comma primo, della Costituzione, non compete né alla Regione né ai Comuni esprimersi sulla qualificazione del soggetto religioso.

⁶⁶ Non è chiaro il contenuto “a fini urbanistici” di tale convenzione, e quindi se si tratta di uno strumento pattizio diretto a disciplinare soltanto: l'assetto planivolumetrico, gli indici edificatori dell'area, le vie di accesso e di uscita, le caratteristiche tecniche dei locali, il numero dei soggetti ammessi contemporaneamente nei locali (cfr. Tar Lombardia, Bs, I, 14 settembre 2010, n. 3522; Tra Lombardia, Mi, II, 8 novembre 2013, n. 2485).

⁶⁷ *Ad abundantiam* si rilevi che, ancora una volta, viene previsto un obbligo a capo solo delle confessioni diverse dalla cattolica e già questa applicazione è evidentemente irragionevole e discriminatoria.



stipulata “a fini urbanistici”, “qualora siano accertate attività che differiscono dalle finalità dell’esercizio religioso”. Tale norma è in palese contrasto con il dettato degli artt. 8, comma primo, 19 e 118, primo comma della Costituzione. Infatti, l’art. 118, primo comma, della Costituzione, attribuisce, secondo il principio di sussidiarietà verticale, competenza residuale generale ai Comuni. In materia urbanistica rileva l’art. 7 della legge n. 1150 del 1942 che affida ai Comuni il potere di pianificazione dell’intero loro territorio, ma tale potere non si estende e non può estendersi sino ad arrivare a incidere sulla libertà religiosa con una valutazione di merito circa le forme, le modalità e i contenuti di esercizio della pratica religiosa e di culto, come invece ipotizzato dalla novella in questione.

8 - La derubricazione del diritto di libertà religiosa a interesse legittimo: dall’obbligo alla facoltà dei Comuni secondo l’art. 1, comma 1 lett, c), della l.r. n. 2 del 2015

Il nuovo comma 5° dell’art. 72 l.r. n. 12 del 2005, come sostituito dall’art. 1, comma 1°, lett. c), della l.r. n. 2 del 2015, stabilisce che i *Comuni hanno la facoltà e non l’obbligo* di prevedere nuove attrezzature religiose. Venendo meno eventuali sanzioni laddove un Comune non provveda (neanche in seguito a espresse sollecitazioni) nuove attrezzature religiose si verifica così, con la legittimata inerzia dei Comuni, l’automatica lesione della libertà di culto per la mancanza di luoghi idonei a consentirne l’esercizio⁶⁸.

Già solo la mancanza della previsione (che di fatto equivale a una negazione) che in sede comunale debba comunque essere prevista la disponibilità di uno spazio da assegnare, anche saltuariamente, alle

⁶⁸ Sul punto è appena il caso di evidenziare che l’art. 3 del d.m. n. 1444 del 1968 ha determinato i rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, e ha stabilito che nei piani regolatori comunali, ai sensi dell’art. 7 della legge n. 1150 del 1942, debbano essere individuati almeno 2 mq per abitante da destinare ad attrezzature di interesse comune, tra cui quelle religiose. Da tali norme deriva il principio fondamentale e vincolante in materia urbanistica per la quale la pianificazione urbanistica comunale deve provvedere anche alle esigenze religiose della popolazione con adeguate strutture e edifici religiosi. Risultano pertanto violati gli artt. 2, 3, 8, 19, 20 e 117 della Cost., norma quest’ultima che attribuisce alle regioni la potestà legislativa nella materia del “governo del territorio”, ma che non consente di incidere sulla libertà religiosa o sulla disciplina delle confessioni religiose, e l’art. 118, comma primo, Cost. in relazione all’art. 7 legge n. 1150 del 1942 e all’art. 3 del d.m. n. 1444 del 1968.



confessioni non consistenti e non significative, e per l'attività di proselitismo e missionaria di confessioni non ancora presenti sul territorio costituisce un'evidente violazione del dettato costituzionale. L'assenza di una previsione sull'obbligo della disponibilità di spazi e la preclusione al finanziamento incide inevitabilmente (e negativamente) su "quel nucleo irriducibile" dei diritti fondamentali delle persone protetti e promossi dalla Costituzione (Corte Cost., sent. n. 509 del 2000).

Eppure sul punto, la Corte aveva già avuto modo di pronunciarsi a chiare lettere, affermando che il rispetto della libertà religiosa e dell'uguaglianza devono essere garantiti

in riferimento al medesimo diritto di tutti gli appartenenti alle diverse fedi o confessioni religiose di fruire delle eventuali facilitazioni disposte in via generale dalla medesima disciplina comune dettata dallo Stato perché ciascuno possa in concreto più agevolmente esercitare il culto della propria fede religiosa⁶⁹.

Consegue allora che rispetto all'esigenza sopra enunciata di assicurare edifici aperti al culto pubblico mediante l'assegnazione delle aree necessarie e delle relative agevolazioni, la posizione delle confessioni religiose va presa in considerazione in quanto preordinata alla soddisfazione dei bisogni religiosi dei cittadini, e cioè in funzione di un effettivo godimento del diritto di libertà religiosa, che comprende l'esercizio pubblico del culto professato come esplicitamente sancito dall'art. 19 della Costituzione. In questa prospettiva tutte le confessioni religiose sono idonee a rappresentare gli interessi religiosi dei loro appartenenti. L'aver stipulato l'intesa prevista dall'art. 8, comma terzo, della Costituzione per regolare in modo speciale i rapporti con lo Stato non può quindi costituire l'elemento di discriminazione nell'applicare una disciplina, posta da una legge comune, volta ad agevolare l'esercizio di libertà dei cittadini.

9 - Quando la "sicurezza" vince sulla "libertà": ancora sull'art. 1, comma 1°, lett. c)

L'art. 1, comma 1°, lett. c), della l.r. n. 2 del 2015, ha sostituito il testo dell'art. 72 della l.r. n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 1, comma 1°, lett. c), l.r. n. 2 del 2015, con la previsione di un nuovo piano per le attrezzature religiose, che diventa lo strumento di pianificazione urbanistica specifica

⁶⁹ Corte Cost., sent. n. 195 del 1992.



per queste opere di urbanizzazione secondaria (art. 3, dm n. 1444 del 1968), la cui approvazione è condizione per la realizzazione di ogni nuova attrezzatura (art. 72, commi 1° e 2°, l.r. n. 12 del 2005, come sostituiti dall'art. 1, comma 1°, lett. c), l.r. n. 2 del 2015).

Il comma 4° del nuovo art. 72 della l.r. n. 12 del 2005, prescrive che

“Nel corso del procedimento per la predisposizione del piano di cui al comma 1 vengono acquisiti i pareri delle organizzazioni, comitati di cittadini, esponenti e rappresentanti delle forze dell’ordine oltre agli uffici provinciali di questura e prefettura al fine di valutare possibili profili di sicurezza pubblica, fatta salva l’autonomia degli organi statali. Resta ferma la facoltà per i Comuni di indire referendum nel rispetto delle previsioni statutarie e dell’ordinamento statale”.

A parere di chi scrive, la norma contiene due distinti profili di illegittimità costituzionale.

Il primo riguarda il coinvolgimento partecipativo degli organismi popolari e dei comitati dei cittadini. L'acquisizione di

pareri delle organizzazioni, comitati di cittadini [...] al fine di valutare possibili profili di sicurezza pubblica così come la facoltà per i Comuni di indire referendum nel rispetto delle previsioni statutarie dell’ordinamento statale

lascia intendere che i Comuni debbano deliberare le proprie decisioni soltanto dopo l'esito dei vari procedimenti partecipativi. In questa ottica la previsione viola l'art. 19 Cost., poiché la normativa regionale sembra subordinare la possibilità di destinare aree ad attrezzature religiose al gradimento o dalla condizione di tolleranza sociale da parte della maggioranza della popolazione residente nel Comune di riferimento⁷⁰. Pur trattandosi di “pareri” o referendum di natura consultiva, a parere di chi scrive è quantomeno superfluo (quando non controproducente) richiedere tali atti.

⁷⁰ Sul punto si era pronunciato proprio il Tar della Lombardia, Mi, II, n. 2485 del 2013, cit., affermando che *“Stabilisce l’art. 19 della Costituzione che tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa ed esercitarne in privato ed in pubblico il culto: la garanzia di tale diritto, che implica quella di poter realizzare attrezzature religiose (cfr. Corte cost. sent. n. 195 del 27 aprile 1993), riguarda tutti i soggetti, e quindi anche coloro che appartengono a minoranze; essa deve essere, perciò assicurata anche se non vi è il gradimento della “maggioranza della popolazione, la quale non può, con il proprio volere, comprimere le libertà fondamentali dell’individuo sancite dalla Costituzione (si realizzerebbe, in caso contrario quel fenomeno che la dottrina definisce “tirannia della maggioranza” e che la Carta fondamentale intende invece scongiurare)”.*



L'altro profilo di potenziale illegittimità attiene alla richiesta di pareri preventivi agli organi adibiti alla sicurezza pubblica per valutare, per l'appunto, i possibili profili di sicurezza pubblica, eventualmente minacciati dalle scelte della proposta urbanistica contenuta nel piano per le attrezzature religiose, certo non vincolanti, ma quantunque da ritenere non condivisibili.

Sul punto è appena il caso di evidenziare che così legiferando il legislatore lombardo ha inteso subordinare l'esercizio di una libertà fondamentale a un parere preventivo per ragioni di sicurezza pubblica con macroscopica violazione degli artt. 8, primo comma, e 19 della Costituzione. Mentre si deve

“ritenere insussistente nel nostro ordinamento giuridico la regola che a ogni libertà costituzionale possa corrispondere un potere di controllo preventivo da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, in ordine ai futuri comportamenti del cittadino. Il che, come è evidente, non può escludere che sui comportamenti effettivamente verificatisi cadano, nella fattispecie previste, le sanzioni della legge; e su quelli in atto si eserciti, anche ai fini dell'ordine pubblico, il potere della polizia, entro i limiti giuridicamente consentiti” (Corte Cost., sent. n. 59 del 1958).

Vi è un evidente profilo specifico di incompetenza della legge regionale che, nel voler disporre autonomamente regole, viola l'art. 118, comma 3°, Cost., che affida alla sola legge statale il potere di disciplinare forme di coordinamento fra Stato e Regioni nella materia della sicurezza pubblica, e dell'art. 117, comma 2°, lett. h), che assegna questa materia alla esclusiva competenza statale *“ad esclusione della polizia amministrativa locale”*.

È proprio in nome della sicurezza, tuttavia, che il legislatore lombardo sembra non rispettare neppure il più basilare canone della ragionevolezza: il novellato art. 72, in particolare il comma 7°, è infatti l'emblema perfetto della fisionomia tipica di quei mostri nati dal sonno della Costituzione⁷¹. Imporre la “presenza di strade [...] adeguatamente

⁷¹ Nello specifico, l'art. 70, al comma 7°, stabilisce: *Il piano delle attrezzature religiose deve prevedere tra l'altro:*

- a) la presenza di strade di collegamento adeguatamente dimensionate o, se assenti o inadeguate, ne prevede l'esecuzione o l'adeguamento con onere a carico dei richiedenti;
- b) la presenza di adeguate opere di urbanizzazione primaria o, se assenti o inadeguate, ne prevede l'esecuzione o l'adeguamento con onere a carico dei richiedenti;
- c) distanze adeguate tra le aree e gli edifici da destinare alle diverse confessioni religiose. Le distanze minime sono definite con deliberazione della Giunta regionale;
- d) uno spazio da destinare a parcheggio pubblico in misura non inferiore al 200 per cento della



dimensionate", "distanze adeguate" (definende dalla Giunta regionale), "un'area di parcheggio ampia il doppio rispetto alla superficie dell'edificio"⁷², "un impianto di videosorveglianza" (ovviamente a carico dei richiedenti) di stampo pressoché orwelliano in quanto "collegato con gli uffici della polizia locale" e, *dulcis in fundo*, "la congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto previsti con le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo", non significa solo avere un *drafting normativo* dolosamente impreciso e indeterminato, ma sottoporre le confessioni religiose che non hanno stipulato un'intesa divenuta legge a un trattamento talmente repressivo da renderle, di fatto "non più tollerate".

10 - Il nuovo tempio di Scientology a Milano: un imponente luogo di culto per "going clear"⁷³

superficie lorda di pavimento dell'edificio da destinare a luogo di culto. Il piano dei servizi può prevedere in aggiunta un minimo di posteggi determinati su coefficienti di superficie convenzionali;

e) la realizzazione di un impianto di videosorveglianza esterno all'edificio, con onere a carico dei richiedenti, che ne monitori ogni punto di ingresso, collegato con gli uffici della polizia locale o forze dell'ordine;

f) la realizzazione di adeguati servizi igienici, nonché l'accessibilità alle strutture anche da parte di disabili;

g) la congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto previsti con le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo, così come individuate nel PTR.

⁷² Le previsioni *ex art.* 70 comma 7°, lett a), b), c), d) e f), non sono irragionevoli in quanto tali: ciò che risulta afflittivo, infatti, non è tanto porre a carico delle confessioni religiose i costi per le opere di urbanizzazione primaria mancanti o inadeguate, quanto piuttosto prevedere esplicitamente che sia la confessione religiosa a provvedervi, in contrasto con "la natura di opera di urbanizzazione secondaria rivestita dall'attrezzatura religiosa, per la quale la confessione ha titolo, ai sensi dell'art. 73, lr 12/2005, di ricevere dal comune una quota dell'8% degli oneri di urbanizzazione secondaria. In sostanza la legge impone al soggetto richiedente di realizzare a sue spese le opere che il comune finanzia assegnandogli una parte dei suoi introiti": cfr. **N. MARCHEI**, *La normativa della Regione Lombardia sui servizi religiosi*, cit., in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 2/2015, p. 436.

⁷³ Il riferimento è al documentario riguardante Scientology intitolato, appunto, *Going Clear - Scientology e la prigione della fede*. Uscito in Italia il giugno scorso, il documentario girato da Paul Haggings è ispirato al libro del 2013 *Going Clear: Scientology, Hollywood, and the Prison of Belief*, dello scrittore e giornalista del *New Yorker* Lawrence Wright. *Going Clear* racconta la storia della nascita di Scientology e cosa è diventata di recente, e contiene diverse interviste a *ex* importanti membri del culto. Il documentario è molto critico sulla pretesa di Scientology di essere riconosciuta come religione, sui metodi utilizzati per difendersi dai suoi critici e sugli abusi fisici e psicologici compiuti al proprio



La legge regionale n. 12 del 2005 così come ridisegnata nei profili appena enunciati dalla novella l.r. n. 2 del 2015 rende estremamente difficoltoso la realizzazione di nuovi edifici di culto per le confessioni religiose *che non abbiano un'Intesa divenuta legge con lo Stato*.

Tra le confessioni (non più?) ammesse colpite fortemente da questo testo normativo, com'è stato dimostrato poc'anzi, si trova *in primis* l'Islam.

A fronte di un evidente svilimento del diritto di libertà religiosa (da intendersi sia *uti singuli* che collettivamente, in questa sede in particolare come diritto di culto in un luogo appropriato) per una confessione religiosa così presente sul territorio, non può non suscitare scalpore la recentissima inaugurazione proprio nel capoluogo lombardo del tempio di Scientology.

Con più di novemila metri quadri di superficie, l'edificio *ex sede* degli uffici della Philips in via Testi ha avuto *de plano* la qualifica di luogo di culto, essendo stato acquistato nel 2011 e avendo iniziato la pratica di ristrutturazione a partire dal 2014, prima cioè della novella oggetto di esame nel presente contributo.

Se questa senza dubbio non è la sede per illazioni circa la perfetta tempistica con la quale gli *scientologists* hanno richiesto e ottenuto la qualifica di luogo di culto, sottostando a una disciplina di *favor* molto meno restrittiva di quella novellata, merita tuttavia qualche riflessione in merito alla concessione del cambio di destinazione d'uso dell'immobile, senza nessun rilievo per i profili di criticità del "culto" in questione.

Pur essendo pacifico che non spetta a Cesare la valutazione di ciò che è di Dio, è tuttavia indubbio che il "fenomeno Scientology" merita qualche accorgimento in più rispetto ad altre confessioni religiose, a partire dal fatto che lo stesso fondatore, lo scrittore di fantascienza L. Ron Hubbard, non la definisce come tale, ma come "uno studio dello spirito" o più precisamente "lo studio e il modo di occuparsi dello spirito in relazione a se stesso, agli universi e ad altre forme di vita"⁷⁴.

interno da parte degli stessi membri. Il titolo viene proprio da quello che è il primario scopo di Scientology, *going clear*: liberarsi, autodeterminarsi, essere consapevoli.

⁷⁴ Tale definizione si trova nel primo libro del fondatore: **L. RON HUBBARD**, *Scientology: i fondamenti del pensiero*, Copenhagen (Danimarca), New Era Publications International, ApS, 2007, p. 6. Sul sito del movimento si legge che la parola "scientology" deriva dal latino *scio* (*sapere*) e dal greco *logos* (*studio di*). Il significato di Scientology, affermano, è *sapere come sapere*. Per una panoramica su ciò che Scientology dice di se stessa si rimanda al sito ufficiale (www.scientology.it).



Tralasciando le curiose, seppur talvolta inquietanti⁷⁵, vicissitudini che hanno portato all'affermazione della Chiesa di Scientology nel panorama globale⁷⁶, basti qui rilevare che a partire dal manoscritto del 1950 "Dianetics⁷⁷ - la forza del pensiero sul corpo" e dalla fondazione, l'anno successivo, dell'*Hubbard Association of Scientologists*, il movimento si è espanso a livello globale con un numero di fedeli difficile da quantificare, ma certamente cospicuo⁷⁸. La peculiarità (anche giuridicamente) più rilevante di Scientology, è che non si tratta di una religione dogmatica basata sulla fede, ma piuttosto di una vera e propria "Scienza del sapere", che permette all'uomo di acquisire un metodo scientifico (e pertanto, a detta del fondatore e dei suoi seguaci, assolutamente certo) in grado di fargli conoscere le reali potenzialità dell'essere umano, di gran lunga superiori a quelle che normalmente usa⁷⁹, precluse a causa della c.d. "mente reattiva". La mente reattiva è infatti la sede di crimini commessi (gli atti overt) o di traumi fisici e mentali (c.d.

⁷⁵ Ci si riferisce *in primis* al celeberrimo caso della morte di Lisa McPherson, avvenuta il 5 dicembre 1995 all'età di 36 anni dopo diciassette giorni di segregazione nella camera 174 del Fort Harrison Hotel (struttura che è proprietà di Scientology) a Clearwater in Florida, ma anche a tutte le testimonianze di *ex scientologist*, che parlano delle tecniche persuasive (se non intimidatorie) che rendono estremamente problematica l'uscita dalla comunità.

⁷⁶ Per un'interessante studio su uno dei fenomeni più controversi della storia moderna, si rimanda *ex multis* da un lato allo scritto del fondatore che parla della metodologia chiave con la quale **L.R. HUBBARD**, *Dianetics and Scientology Technical Dictionary*, Bridge Publications, Los Angeles, giugno 1975; dall'altro

⁷⁷ Dianetica deriva dal greco "Dias" (attraverso) e "Noos" (anima, mente, pensiero) legato alla parola "etica". Con tale neologismo, l'Autore intende indicare la metodologia che, utilizzando il pensiero e la mente, riesce a creare una Etica, un comportamento, personale e sociale. Sul sito ufficiale del movimento, essa viene definita come "una metodologia in grado di aiutare ad alleviare sensazioni ed emozioni indesiderate, paure irrazionali e malattie psicosomatiche (cioè le malattie causate o aggravate da stress mentale). Volendola definire più precisamente, potremmo dire che Dianetics si occupa di ciò che l'anima fa al corpo attraverso la mente". E ancora: "Nel 1950, con la pubblicazione di *Dianetics: La Forza del Pensiero sul Corpo*, L. Ron Hubbard ha segnato una svolta nella storia della ricerca condotta dall'Uomo, per comprendere realmente se stesso. [...]. L'obiettivo di Dianetics, e' acquisire la comprensione dello stato di "Clear".

⁷⁸ Nel suo sito ufficiale, Scientology afferma: "Nell'ultimo decennio la Chiesa di Scientology ha sperimentato un'espansione maggiore di quella che ha avuto nei precedenti 50 anni. Nei primi 10 mesi del 2015 sono stati raggiunti traguardi storici sia per la chiesa che per i suoi programmi umanitari".

⁷⁹ Facoltà che comprenderebbero il potere di guarire dalle malattie con la sola forza del pensiero (poiché il 90% di esse sarebbe solo psicosomatico), il controllo cosciente di ogni parte del corpo e la facoltà di abbandonare il corpo fisico per vagare nello spazio in forma incorporea.



engram), avvenuti sia nella vita attuale che in quelle precedenti e depositati in modo subconscio nell'essere umano, con conseguente influenza negativa sulla "mente cosciente".

Scopo di Scientology è raggiungere lo stato di Clear (da qui il titolo del documentario "going Clear", appunto) ossia permettere al "fedele-paziente-cliente" di utilizzare tutto il potenziale della mente cosciente liberandola dalla mente reattiva, depositaria degli engram. Questo raggiungimento del massimo potenziale umano, è possibile solamente attraverso la tecnica degli *auditing*, ossia di corsi di diversi *gradi*, tenuti con una tecnica uno-a-uno tra un praticante (detto *auditor*) che pone domande e un "paziente" (detto *preclear*) che cerca nella sua mente e fornisce risposte. Tutto rigorosamente a pagamento.

Quanto finora seppur sommariamente delineato, non serve per entrare in merito ai contenuti o alla liceità o meno del movimento di Scientology⁸⁰, quanto piuttosto a individuare se nel movimento americano esistano senza ombra di dubbio quelle caratteristiche imprescindibili, intrinseche e necessarie perché si possa parlare di una "confessione religiosa" che, in quanto tale, abbia il diritto di possedere un luogo di culto normativamente (e fiscalmente) definito.

Già la stessa categoria "luogo di culto", pone immediatamente qualche interrogativo, se si pensa che le sedi di Scientology non sono adibite a una qualche forma di preghiera o culto, ma predisposte per le sessioni di *auditing* finalizzate a liberare la mente cosciente dalla mente reattiva, riuscendo così a diventare *Clear*. Difficile, o quantomeno non pacifico, che tali pratiche siano in qualche modo assimilabili o paragonabili a quell'insieme di pratiche e gesti con le quali il fedele si rivolge e dialoga col proprio Dio.

Eppure *nulla questio* per la Giunta di Milano. Nonostante decenni di dubbi in proposito, manifestati da dottrina⁸¹ e organo giurisdizionale, sia

⁸⁰ Elemento comunque non pacifico, visto che in diversi Paesi del mondo la chiesa di Scientology è ritenuta una vera e propria setta.

⁸¹ *Ex multis* si ricordano: N. COLAIANNI, *Caso Scientology: associazione religiosa o criminale*, in *Foro it.*, 1995, III, c. 695; F. FINOCCHIARO, *Scientology nell'ordinamento italiano*, in *Dir. eccl.*, 1995, I, specie pp. 605 s. F. ONIDA, *Nuove problematiche religiose per gli ordinamenti laici contemporanei: Scientology e il concetto giuridico di religione*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1998/1, pp. 279 ss. Si segnalano inoltre: G. CASUSCELLI, *Ancora sulla nozione di "confessione religiosa": il caso di Scientology*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1998/3 p. 809 e ss. Con riferimento in particolare alla questione attinente il trattamento fiscale, si segnala G. D'ANGELO, *A proposito della natura giuridica della Chiesa di Scientology: una significativa presa di posizione della sezione tributaria della Corte di Cassazione*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2002/3, p. 731 e ss. Per un'analisi delle motivazioni addotte da una parte della dottrina a



nazionale⁸² che europeo⁸³, Scientology ha avuto *de plano* un “luogo di culto” nel capoluogo lombardo⁸⁴, e proprio prima dell'entrata in vigore

sostegno del riconoscimento di Scientology del diritto di libertà religiosa in tutte le sue sfaccettature, si segnalano **R. SARACENO**, *Scientology fra libertà religiosa e diritto comune*, in Dir. Eccl., 2, 2001, pp. 112 ss.; **P. MAZZEI**, *La natura della “Chiesa di Scientology”*, in Dir. Eccl., 1991, II, p. 405 ss e **G. CAROBENE**, *Scientology tra religione e sanzione*, Liguori, Napoli, 2012. E' stato sottolineato inoltre come “l'analisi delle diverse giurisprudenze nazionali evidenzia le particolari problematiche giuridiche legate al ‘fenomeno’ di Scientology, con difficoltà qualificato come ‘confessione religiosa’ ma anche la necessità, avvertita in forma sempre più pressante, di creazione di un diritto comune, quanto meno a livello europeo ed, almeno, in tema di riconoscimento dei diritti fondamentali dell'individuo e dei gruppi”, così **G. CAROBENE**, *L'affaire di Scientology. La qualificazione in via giudiziaria di una confessione nel contesto ‘europeo’ della libertà di religione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, aprile 2008.

⁸² Numerose sono infatti le pronunce giurisdizionali che hanno visto protagonista la Chiesa di Scientology, a Milano. Il Processo svoltosi nel capoluogo lombardo avverso Scientology, è il primo processo a un “movimento religioso” in quanto tale, dopo l'entrata in vigore della Carta Costituzionale. Quella che passò alla storia come “lungo processo” con una vicenda giurisdizionale durata 12 anni e caratterizzata da un doppio intervento della Corte di Cassazione e sei pronunce complessive, costituisce un'importante documentazione sull'organizzazione di Scientology d'Italia, i suoi fini, il suo *modus operandi*. Gli atti del processo sono una fotografia indelebile, una precisa ricostruzione storica e giuridica dell'organizzazione, una descrizione minuziosa, non certo positiva, dello sviluppo di tutto l'operato della Chiesa di Scientology d'Italia, dalla sua nascita sino a tutta la metà degli anni '80. Gli esiti di tali vicende giudiziarie vennero pubblicizzati dal movimento come “grande vittoria della libertà religiosa”; in realtà se è indiscutibile la rilevanza dell'assoluzione finale dei vertici dall'accusa di associazione a delinquere, non risulta tuttavia trascurabile il riconoscimento della responsabilità penale per l'accertamento di svariati reati in capo a numerosi operatori, oltre che la pesante censura morale espressa dai giudici di merito. Per un'approfondita analisi di un'emblematica pronuncia: Cassazione penale, sez. VI, 8-22 ottobre 1997, n. 1329, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1998, 3, pp. 836- 850. Cfr. **R. BLAIOTTA**, *La Suprema Corte ancora su Scientology, organizzazioni religiose ed organizzazioni criminali*, in Cass. Pen., 1998, 9, p. 2384 ss .

⁸³ Francia, Belgio e Germania sono i Paesi europei più duri nei confronti di Scientology. A Parigi diversi rapporti parlamentari, già a partire dal 1994, l'hanno definita come una setta. Emblematica in tal senso la vicenda francese conclusasi con la sentenza 27 octobre 2009, Tribunal Correctionnel de Paris, 12ème chambre, n. 9835623114 c. Association Spirituelle de l'Église de Scientology, SARL SEL, et autres . Per un'analisi approfondita si rimanda a **G. CAROBENE**, *Le minoranze religiose tra normativa penale e diritti di libertà: rilievi a margine di una recente sentenza su Scientology*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., giugno 2010. Dopo numerose sentenze contro singoli dirigenti dell'organizzazione, nel 2012 la Corte d'appello della capitale francese conferma la sentenza del 2009. L'aspetto assolutamente innovativo è dato dal fatto che la corte d'appello francese non solo conferma le condanne a carico di cinque membri (persone fisiche), ma anche a carico delle due principali strutture dell'organizzazione in città in



della novella della legge regionale che avrebbe reso impossibile anche per la religione di Hubbard la realizzazione dell'edificio inaugurato poco tempo fa.

Novemila metri quadri di edificio adibito al (non?) culto per una religione neppure considerata tale in diversi Paesi europei⁸⁵, a fronte di una negazione di fatto di un luogo destinato alla preghiera per la confessione islamica.

Insomma, *Milano caput mundi*, come immagine di un'affermazione della libertà religiosa che passa prima dalla scelta politica che dalla Costituzione, dal nulla-osta popolare⁸⁶ piuttosto che dall'educazione (civica prima e politica poi) a quei principi costituenti uno stato democratico (uguaglianza, laicità, pluralismo religioso) non sempre facili da condividere quando si devono concretizzare “nel proprio giardino”, ma assolutamente irrinunciabili.

11 - Per non concludere: uno spettro si aggira per l'Europa

I recenti fatti di cronaca e politica internazionale, a partire dall'attentato a Parigi del 13 novembre scorso, sono destinati a ridisegnare nuovamente il delicato equilibrio tra esigenze di sicurezza (più o meno reali, ma indubbiamente altamente percepite) e tutela delle libertà, in particolare

quanto “enti morali” e, quindi, personalità giuridiche. Si tratta del Celebrity Center e della libreria Sel, obbligate a pagare ammende rispettivamente per 400mila e 200mila euro. Tentato il ricorso alla CEDU, la Corte di Strasburgo respinge il ricorso per inammissibilità il 5 giugno 2014.

⁸⁴ Con tutto ciò che ne consegue in termini di *favor* edilizi (oneri per la ristrutturazione, tasse sui lavori, concessioni edilizie secondarie) e soprattutto fiscali.

⁸⁵ Il 25 novembre 2015 ha avuto inizio un nuovo procedimento giurisdizionale penale a carico di Scientology in Belgio. La pubblica accusa nel processo per frode ed estorsione intentato a Bruxelles contro la Chiesa di Scientology ha chiesto lo scioglimento della branca belga dell'organizzazione. Secondo la Procura federale belga infatti undici fra membri e dirigenti di Scientology e dell'Ufficio Europeo per i Diritti Umani, altra emanazione dell'organizzazione, sono accusati di "associazione a delinquere, frode, pratica illegale della medicina, violazione della vita privata ed estorsione"; il primo capo d'accusa permetterebbe in linea di principio lo scioglimento della Chiesa di Scientology in Belgio.

⁸⁶ Non che Scientology sia pacificamente ammessa e accettata come religione. È da evidenziare tuttavia come l'assenza di simboli esteriori, così come della pratica di qualsiasi forma di culto “esterna”, nonché la nazionalità e la provenienza sociale degli afferenti a Scientology, non crea quell'impatto visivo, culturale e sociale che si realizza rispetto alla religione (e ai fedeli) musulmana.



quelle afferenti alla sfera religiosa di una determinata categoria di credenti (vista la rivendicata appartenenza dei terroristi alla religione islamica).

Spesso, in momenti di paura, la popolazione (e lo stesso legislatore) è disposta a rinunciare ampiamente a parte della propria libertà (e integralmente alla libertà “degli altri”), per trovarsi (o almeno sentirsi) garantita il più possibile una certa sicurezza.

Eppure, con riferimento ai recentissimi fatti internazionali, secondo chi scrive è ben altro l'atteggiamento da assumere: quanto più la Comunità islamica si sentirà accettata dalla società italiana, dal piccolo quartiere al legislatore nazionale, tanto più avverrà quel processo di introiettamento dei valori del Paese, seppur straniero rispetto a quello di origine⁸⁷.

Certo, le esigenze sono tante e varie: salvaguardia dell'ordine pubblico, programmazione urbanistica, viabilità, sicurezza, trasparenza nella gestione degli edifici, ma giungere a un bilanciamento con riferimento all'intera disciplina dei luoghi di culto non è possibile, senza l'aiuto dei punti cardinali costituzionali.

Ecco allora che lo “spettro del terrorismo” che si aggira per l'Europa potrà trovare un ostacolo reale proprio se il Vecchio continente sarà in grado di decodificare la sua nuova composizione multicultu(r)ale, da Parigi a Milano, a partire (anche) dal diritto a un luogo di culto adeguato.

Perché il sonno della Costituzione genera mostri, ma anche quello della religione, inteso come negazione alle minoranze religiose di tutta una serie di diritti al fine (dichiarato ma non raggiunto) di garantire la sicurezza, non è da meno.

⁸⁷ Cfr. **F. OLIOSI**, *La questione dei luoghi di culto islamici nell'ordinamento italiano: alla ricerca di un porto sicuro*, in C. Cardia, G. Dalla Torre (a cura di), *Comunità islamiche in Italia*, cit., p. 208.