



Nataschia Marchei

(associato di diritto ecclesiastico nell'Università degli Studi di Milano-Bicocca,
Dipartimento di Giurisprudenza)

Le nuove leggi regionali 'antimoschee' *

SOMMARIO: 1. L'edilizia di culto nella giurisprudenza costituzionale: i principi ispiratori della materia in assenza di una 'legge quadro' del legislatore statale - 2. Le leggi regionali 'antimoschee' davanti alla Corte costituzionale: l'applicazione dei principi - 3. Il cambio di destinazione d'uso e la definizione di 'luogo di culto' - 4. Brevi cenni sulla vicenda della 'moschea' a Milano.

1 - L'edilizia di culto nella giurisprudenza costituzionale: i principi ispiratori della materia in assenza di una 'legge quadro' del legislatore statale

La materia dell'edilizia di culto inerisce strettamente all'ambito oggettivo del diritto di libertà religiosa, del quale rappresenta - ormai indiscutibilmente - un'importante espressione¹.

Negare o assicurare la disponibilità di un luogo fisico nel quale poter esercitare, individualmente ma anche e soprattutto collettivamente, il proprio culto impatta in misura sensibile sul livello di libertà religiosa del quale possono godere i singoli e i gruppi e altresì, di conseguenza, sul livello di democraticità di un ordinamento².

*Il contributo, sottoposto a valutazione, è una rielaborazione, con l'aggiunta di note, del testo della relazione tenuta durante il Campus di studio sul tema "L'Islam. Dal pregiudizio ai diritti" [Stilo (Rc), 18-20 maggio 2016], ed è destinato alla pubblicazione negli atti.

¹ Sul punto, indiscusso, della riconduzione dell'edilizia di culto alla libertà religiosa tra i molti si vedano **P. CAVANA**, *Lo spazio fisico della vita religiosa (luoghi di culto)*, in **AA. VV.**, *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulla libertà religiosa*, V. Tozzi, G. Macrì, M. Parisi (a cura di), Giappichelli, Torino, 2010, p. 210 e ss., e **A. BETTETINI**, *La condizione giuridica dei luoghi di culto tra autoreferenzialità e principio di effettività*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2010/1, p. 3 ss. Il principio è chiaramente espresso anche dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in alcune sentenze contro la Grecia e la Turchia che rendevano nei fatti impossibile ai Testimoni di Geova l'apertura di un luogo di culto (si vedano tra le altre *Manoussakis contro Grecia*, 1996 e, recentemente, *Associazione di solidarietà ai Testimoni di Geova contro Turchia*, 2016).

² Tra i molti, recentemente, **M. AINIS**, *La piccola uguaglianza*, Einaudi, Torino, 2015, p. 106 e ss.



Nel nostro Paese tutte le volte che la Corte costituzionale è intervenuta a dichiarare l'incostituzionalità delle leggi (statali o regionali) che disciplinavano l'apertura di luoghi di culto, la possibilità di svolgere funzioni religiose in luoghi aperti al pubblico o l'accesso ad aree edificabili o contributi economici destinati allo scopo lo ha fatto 'su istanza' di alcune 'minoranze religiose' che stavano lottando per il riconoscimento di spazi di libertà negati o fortemente limitati dalla legislazione vigente.

Queste sentenze, infatti, sono intervenute in periodi storici nei quali, per i motivi più diversi, tali istanze di libertà rischiavano di essere soffocate o subordinate ad altre istanze considerate prioritarie quali la tutela della sicurezza o dell'ordine pubblico. E sono intervenute per ribadire che il limite dell'ordine pubblico era stato espunto dai Padri costituenti da tutte le libertà costituzionali proprio per segnare una frattura e un punto di non ritorno con il regime illibertario e 'di polizia' precedente.

Non stupisce, dunque, che la Corte si sia pronunciata nel 1958, nei suoi primissimi anni di attività, a difesa di un ministro del culto pentecostale reo (*ex art. 650 c.p.*) di avere esercitato attività di culto e aperto al pubblico un oratorio senza avere prima ottenuto l'approvazione e l'autorizzazione governative previste dalla legislazione sui 'culti ammessi' (sopravvissuta all'entrata in vigore della Carta costituzionale) e, soprattutto, di avere continuato a farlo nonostante l'espreso divieto dell'autorità di pubblica sicurezza³.

In quella lontana - ma imprevedibilmente molto attuale - sentenza la Corte ha avuto modo di sottolineare che il novero della facoltà tutelate dall'art. 19 della Costituzione non può che "comprendere tutte le manifestazioni del culto, ivi indubbiamente incluse, in quanto forma e condizione essenziale del suo pubblico esercizio, l'apertura di templi ed oratori".

Inoltre, per maggiore completezza e garanzia, la Corte ha aggiunto che non sarebbe stato sostenibile neppure invocare ragioni di tutela dell'ordine pubblico al fine di legittimare la restrizione alla libertà religiosa, posto che si deve

"ritenere insussistente nel nostro ordinamento giuridico la regola che ad ogni libertà costituzionale possa corrispondere un potere di

³ Le norme di riferimento erano gli artt. 1 e 2 del R. D. 28 febbraio 1930, n. 289. Il primo richiedeva l'autorizzazione governativa per l'apertura di templi od oratori, il secondo prescriveva che le cerimonie religiose e gli atti di culto negli edifici aperti al culto fossero tenuti da un ministro di culto la cui nomina fosse stata approvata dal Ministro competente. La Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità delle norme con la sentenza 24 novembre 1958 n. 59 in riferimento agli artt. 8 e 19 Cost.



controllo preventivo da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, in ordine ai futuri comportamenti del cittadino"⁴.

Alla fine degli anni cinquanta, dunque, la Consulta aveva già enunciato due principi di primaria importanza che conservano ancora (e forse soprattutto) oggi una rinnovata attualità:

a) quando si interviene sul diritto alla disponibilità di un luogo di culto per un gruppo religioso si sta disciplinando il diritto alla libertà religiosa del gruppo e dei singoli appartenenti a esso e

b) il diritto alla disponibilità di un luogo di culto, in quanto espressione della libertà religiosa, non può essere sottoposto a restrizioni preventive in ragione di astratte e aprioristiche esigenze di ordine pubblico e pubblica sicurezza.

A fare data da metà degli anni novanta, come è noto, la Corte ha confermato appieno queste conclusioni e lo ha fatto adattandole al mutato panorama normativo.

In questo caso non si trattava di tutelare il ministro di culto pentecostale dalla legislazione dei 'culti ammessi', emanata dal legislatore fascista, ma le confessioni senza intesa dalle legislazioni regionali in materia di edilizia di culto, emanate tra gli anni ottanta e novanta del secolo scorso, che prevedevano l'accesso ai contributi economici e alle aree edificabili solo per le confessioni con intesa⁵.

Altra situazione a elevato rischio per la libertà religiosa, dunque: la Congregazione dei Testimoni di Geova, priva di intesa, era stata esclusa dalla possibilità di accedere ai benefici previsti da alcune leggi regionali (delle Regioni Abruzzo e Lombardia) a favore delle sole confessioni con

⁴ Corte cost. 24 novembre 1958 n. 59, cit. Il principio dell'assenza di un potere di controllo preventivo come limite alle libertà costituzionali era già stato espresso dalla Corte nella precedente sentenza 18 marzo 1957 n. 45 in riferimento all'art. 17 della Costituzione e in particolare sulla legittimità di tenere funzioni, cerimonie e pratiche religiose in luoghi aperti al pubblico senza autorizzazione preventiva (nel caso di specie il reo era un pastore evangelico accusato di aver promosso e diretto una cerimonia di pratiche religiose senza l'autorizzazione richiesta dall'art. 25 TU leggi di pubblica sicurezza).

⁵ Tra le leggi regionali che limitavano l'accesso alle aree e ai benefici alle confessioni con intesa la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità della legge della Regione Abruzzo 16 marzo 1988 n. 29 e di quella della Regione Lombardia 9 maggio 1992 n. 20. Per una disamina delle leggi regionali sia consentito il rinvio a **N. MARCHEI**, *Il diritto alla disponibilità dei luoghi di culto*, in S. Domianello (a cura di), *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, il Mulino, Bologna, 2012. Sul punto vedi anche **A. ROCCELLA**, *La legislazione regionale, in Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose* (a cura di D. Persano), Vita e pensiero, Milano, 2008, p. 79 e ss.



intesa, 'gradite' allo Stato e fatte oggetto di legislazione speciale di natura pattizia⁶.

La Corte, nel dichiarare l'incostituzionalità parziale delle leggi regionali, aggiunge un altro principio a quelli già enunciati in precedenza, vale a dire che

"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 (...). In questa prospettiva tutte le confessioni religiose sono idonee a rappresentare gli interessi religiosi dei loro appartenenti"⁷.

Negli anni novanta, dunque, la Corte aveva completato il quadro dei principi fondamentali che avrebbero dovuto fondare le leggi (regionali) sulla materia precisando che

c) non sono legittime distinzioni irragionevoli tra confessione e confessione nell'accesso ad aree o a contributi economici perché tutte sono egualmente idonee a rappresentare gli interessi religiosi dei propri aderenti e, più precisamente, non è legittimo utilizzare come criterio discriminante l'esistenza di un'intesa con lo Stato.

Gli interventi della Corte in materia, è il caso di ricordarlo, rivestono centrale importanza anche perché svolgono una funzione suppletiva dell'inerzia del legislatore statale nella determinazione dei principi ai quali le Regioni avrebbero dovuto attenersi nel legiferare.

La legge 'quadro' riservata allo Stato *ex art. 117, terzo comma, Cost.* (novellato nel 2001), infatti, non è mai stata emanata in materia e le leggi regionali regolano (e hanno sempre regolato anche antecedentemente alla novella) *in toto* le condizioni di accesso delle confessioni agli spazi e ai contributi economici.

I principi fissati dalla Corte costituzionale, dunque, fungono da cornice e limite per il legislatore regionale che dovrebbe essere ormai ben consapevole del fatto di stare disciplinando una materia che ha un diretto impatto con il diritto di libertà religiosa e, conseguentemente, di non potere:

⁶ Sulla natura di "atto politico" e, dunque, insindacabile della decisione del governo di dare inizio alle trattative con una confessione religiosa allo scopo di raggiungere un'intesa di veda la recente Corte cost. sent. 27 gennaio 2016, n. 52.

⁷ Così Corte cost. sent. n. 195 del 1993, che dichiara l'incostituzionalità dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 16 marzo 1988 n. 29. Nello stesso senso Corte cost., sent. n. 346 del 2002, che dichiara l'incostituzionalità dell'art. 1 della legge della Regione Lombardia 9 maggio 1992, n. 20. A commento si veda il contributo di **L. D'ANDREA**, *Eguale libertà ed interesse alle intese delle confessioni religiose: brevi note a margine della sentenza costituzionale n. 346/2002*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2003/3, p. 667 e ss.



- a) discriminare tra confessione religiosa e confessione religiosa in base al parametro dell'intesa, e
- b) prevedere discipline restrittive della libertà religiosa a ragione di una preventiva e aprioristica tutela di beni quali l'ordine pubblico e la sicurezza.

2 - Le leggi regionali 'antimoschee' davanti alla Corte costituzionale: l'applicazione dei principi

Stante queste premesse ormai ben consolidate nella giurisprudenza costituzionale è alquanto difficile dare ragione di alcune discipline regionali recenti che rinnegano i principi indicati dalla Corte⁸ e che sono state, a buon diritto, dichiarate parzialmente incostituzionali con sentenze molto recenti⁹.

Queste leggi, non a caso denominate 'leggi antimoschee' o, in alcuni casi, 'leggi anticulto', hanno previsto, tra le altre disposizioni,

- a) due discipline differenziate per l'accesso alle aree edificabili e ai contributi economici per confessioni con intesa e confessioni senza intesa con percorsi aggravati e controlli penetranti - anche in relazione alla conformità dei principi confessionali alla Costituzione - riservati a queste ultime¹⁰;
- b) la presenza di organi politici *ad hoc* adibiti a pronunciarsi sulla sussistenza dei requisiti previsti per le sole confessioni senza intesa¹¹;
- c) la necessità di acquisire pareri preventivi "di organizzazioni, comitati di cittadini, esponenti e rappresentanti delle forze dell'ordine oltre agli uffici provinciali di questura e prefettura al fine di valutare possibili

⁸ Il riferimento è alla legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005 così come novellata dalla legge sempre della Regione Lombardia n. 62 del 2015, alla legge Regione Veneto n. 12 del 2016 che ha novellato la legge regionale n. 11 del 2004 e alla legge Regione Liguria n. 23 del 2016 che ha novellato la legge regionale n. 4 del 1985 (Disciplina urbanistica dei servizi religiosi).

⁹ Le sentenze della Corte costituzionale sono: la sentenza 24 marzo 2016, n. 63 che ha dichiarato l'incostituzionalità parziale della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005 così come novellata nel 2015 e la sentenza 7 aprile 2017, n. 67 che ha dichiarato l'incostituzionalità parziale della legge n. 11 del 2004 della Regione Veneto così come novellata dalla legge n. 12 del 2016. Sulla prima sentenza si veda, tra i molti, **A. LICASTRO**, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?* in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 26 del 2016.

¹⁰ Art. 70.2 della legge della Regione Lombardia.

¹¹ Art. 70.2 *quater* della legge della Regione Lombardia.



profili di sicurezza pubblica” in relazione alla predisposizione del “piano per i servizi religiosi”¹²;

d) la facoltà, per i comuni, di indire *referendum* sempre in relazione ai contenuti del piano, senza che siano indicati chiaramente gli aspetti e i quesiti sui quali potrebbe svolgersi il referendum¹³;

e) la facoltà di inserire nelle convenzioni urbanistiche “l’impegno ad utilizzare la lingua italiana per tutte le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, che non siano strettamente connesse alle pratiche rituali di culto”¹⁴.

Tutte le suddette disposizioni sono animate dalla comune ed evidente *ratio* di attivare forme di controllo preventivo sull’organizzazione e attività delle confessioni religiose (soprattutto quelle prive di intesa) allo scopo, dichiarato, di una tutela, sempre preventiva, dell’ordine e della sicurezza pubblica e sul presupposto che i luoghi di culto possano costituire, più di altri luoghi di aggregazione, una minaccia per l’ordine e la sicurezza.

Il riferimento non espresso ma chiaramente intuibile è ai luoghi di culto islamici aprioristicamente ritenuti ‘pericolosi’ in quanto possibili (e forse addirittura probabili) centri di reclutamento e aggregazione di terroristi e di diffusione del radicalismo e del proselitismo violento di matrice islamica.

Il presupposto di partenza, dunque, da cui discende una disciplina in tutto e per tutto difensiva e per nulla garantista delle libertà costituzionali è l’asserita estrema pericolosità di una religione e, insieme, di una cultura, che, per un verso, si ritiene facciano usualmente ricorso alla violenza e a atti di terrorismo e, per altro verso, siano portatrici di valori e principi in contrasto con quelli propri della cultura occidentale e potenzialmente distruttivi di questi ultimi, destinati a soccombere nel conflitto¹⁵.

Tale atteggiamento di prevenzione ha dunque condotto alcune regioni del nord d’Italia a emanare discipline in materia di edilizia di culto in patente contrasto con la giurisprudenza costante e datata della Carta costituzionale.

Leggi che, peraltro, prevedendo un irrigidimento complessivo di tutta la disciplina dei luoghi di culto finiscono per danneggiare anche le

¹² Art. 72.4 della legge della Regione Lombardia e art. 3.4 della legge della Regione Liguria.

¹³ Art. 72.4 della legge della Regione Lombardia e art. 3.4 della legge della Regione Liguria.

¹⁴ Art. 31 *ter* della legge della Regione Veneto.

¹⁵ Si veda sul punto S. ALLIEVI, *Moschee in Europa. Conflitti e polemiche, tra “fiction” e realtà*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2010/1, p. 149 e ss.



confessioni con intesa e la religione cattolica (da qui il nome di leggi 'anticulto').

Esse, per un verso, come si è visto, ripropongono il doppio binario tra confessioni con intesa e confessioni senza intesa¹⁶ e, per altro verso, introducono controlli preventivi e pareri obbligatori di organi politici che ricordano molto da vicino (e a volte fanno addirittura rimpiangere) la disciplina fascista sui 'culti ammessi' dichiarata contrastante con la Costituzione alcuni decenni orsono¹⁷.

La Corte costituzionale, su ricorso del Presidente del Consiglio, ha dichiarato l'incostituzionalità parziale di alcune disposizioni della legge della Regione Lombardia così come novellata nel 2015 sia in relazione alla questione dell'utilizzo del parametro dell'intesa per differenziare i percorsi previsti per le diverse confessioni sia in relazione agli aspetti dei controlli preventivi e, più in generale, del progressivo arretramento dell'operatività del limite dell'ordine pubblico.

Le attuali motivazioni, però, forse non a caso, appaiono più caute rispetto a quelle di qualche decennio fa.

La Corte tende in primo luogo a dichiarare con decisione la fuoriuscita della Regione dalle proprie competenze dato l'impatto delle discipline sottoposte al suo giudizio sulla fisionomia del diritto di libertà religiosa.

Resta, invece, in secondo piano e non espressamente esplicitata la contrarietà dei contenuti della legge regionale con il principio di libertà religiosa individuale e collettiva.

Più precisamente, sul primo aspetto, la Corte sostiene che

"l'apertura di luoghi di culto, in quanto forma e condizione essenziale per il pubblico esercizio dello stesso, ricade nella tutela garantita dall'art. 19 Cost. (...). L'esercizio della libertà di aprire luoghi di culto, pertanto, non può essere condizionato a una previa regolazione pattizia.". Dunque, "una lettura unitaria dei principi costituzionali (...) porta a concludere che la Regione (...) esorbita dalle sue competenze, entrando in un ambito nel quale sussistono forti e qualificate esigenze di eguaglianza, se, ai fini dell'applicabilità di tali disposizioni, impone requisiti differenziati, e più stringenti, per le sole confessioni per le quali non sia stata stipulata e approvata con legge un'intesa". In conclusione: "Non è consentito al legislatore regionale, all'interno di una legge sul governo del territorio, introdurre disposizioni che

¹⁶ Questa riproposizione riguarda allo stato solo la legge della Regione Lombardia così come novellata nel 2015.

¹⁷ Si veda **G. CASUSCELLI**, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: di male in peggio*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 14 del 2015.



ostacolino o compromettano la libertà di religione, ad esempio prevedendo condizioni differenziate per l'accesso al riparto dei luoghi di culto. Poiché la disponibilità di luoghi dedicati è condizione essenziale per l'effettivo esercizio della libertà di culto, un tale tipo di intervento normativo eccederebbe dalle competenze regionali”.

Sul secondo aspetto la Corte evidenzia similmente che “tutti i diritti costituzionalmente protetti sono soggetti al bilanciamento necessario ad assicurare una tutela unitaria e non frammentata degli interessi costituzionali in gioco. Tra gli interessi costituzionali da tenere in adeguata considerazione nel modulare la tutela della libertà di culto sono senz'altro da annoverare quelli relativi alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla pacifica convivenza. Tuttavia, il perseguimento di tali interessi è affidato dalla Costituzione in via esclusiva allo Stato, mentre le Regioni possono cooperare a tal fine solo mediante misure ricomprese nelle proprie attribuzioni. Nel caso di specie, invece, le disposizioni censurate, considerate nella loro ratio e nel loro contenuto essenziale perseguono evidenti finalità di ordine pubblico e sicurezza. Sotto questo profilo, pertanto, le disposizioni censurate sono da ritenersi costituzionalmente illegittime, in quanto eccedono dai limiti delle competenze attribuite alla Regione”.

L'iter logico seguito dalla Corte è, dunque, il medesimo per risolvere entrambe le questioni: trattandosi di libertà religiosa e di limiti (preventivi o successivi) alla stessa la competenza non spetta alle regioni ma al legislatore statale.

La sentenza, di contro, non affronta espressamente la questione se il legislatore statale, nell'esercizio della sua competenza concorrente (sul governo del territorio) o esclusiva (sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale - art. 117, lettera m, Cost.) possa determinare i principi ispiratori della materia prevedendo la legittimità di discipline differenziate tra confessioni o introducendo limiti preventivi alla libertà religiosa a tutela dell'ordine pubblico o della sicurezza pubblica.

Nelle sentenze precedenti, la dichiarazione di incostituzionalità della disciplina regionale era stata dichiarata direttamente in relazione agli artt. 8 e 19 Cost. e nessun specifico rilievo era stato dato, pur del diverso panorama normativo (l'art. 117 Cost. è stato novellato nel 2001), alla questione dei limiti della competenza della Regione in relazione alla disciplina della libertà religiosa¹⁸.

¹⁸ Si veda sul punto del riparto delle competenze il commento di **A. GUAZZAROTTI**, *Diritto al luogo di culto ed eguaglianza tra Confessioni religiose: il rebus delle competenze*, in



Sulla legislazione sui 'culti ammessi' poi, la Corte, come si è visto, aveva ritenuto "insussistente nel nostro ordinamento giuridico la regola che ad ogni libertà costituzionale possa corrispondere un potere di controllo preventivo".

La sensazione è che la mutata sensibilità collettiva sui complessi legami tra libertà religiosa e sicurezza, della quale le leggi regionali 'antimoschee' costituiscono chiara espressione, abbia suggerito alla Corte un approccio indiretto e più morbido del passato sulla questione dell'edilizia di culto.

Il ricorso alla soluzione per certi aspetti 'formalistica' del riparto di competenze tra Stato e Regioni lascia al legislatore statale il compito di realizzare il bilanciamento di tutti gli interessi in gioco e, dunque, anche di ridefinire i limiti del principio di libertà religiosa in rapporto ad asserite esigenze di tutela dell'ordine pubblico¹⁹.

Sulla questione specifica dell'utilizzo arbitrario della convenzione urbanistica per inserire obblighi o restrizioni che nulla hanno a che fare con aspetti urbanistici ma incidono su diritti fondamentali quali l'obbligo di utilizzare la lingua italiana per tutte le attività svolte nell'immobile, la Corte, in una sentenza di poco successiva alla prima, si mostra, di contro, molto decisa nel ricondurre la *ratio* dello strumento della convenzione a mere esigenze di tipo urbanistico. Essa, infatti, esclude la legittimità di previsioni che limitino arbitrariamente diritti fondamentali quali il diritto all'utilizzo della propria lingua "elemento di identità individuale e collettiva e veicolo di trasmissione di cultura ed espressione della dimensione relazionale della personalità umana"²⁰.

www.forumcostituzionale.it, 9 settembre 2016. L'Autore scrive: "La logica competenziale della partizione per materie, con tutte le sue ambiguità, sta inaspettatamente al cuore della dichiarazione d'incostituzionalità della parte più significativa della legge, quella, cioè, del previo onere del riconoscimento regionale delle confessioni diverse dalla cattolica e prive d'intesa, quale condizione per poter accedere alla programmazione urbanistica delle attrezzature religiose".

¹⁹ Forse non a caso nella successiva sentenza 7 aprile 2017, n. 67 sulla legge della Regione Veneto nella quale non era in discussione la questione del diverso trattamento tra le confessioni la Corte ha aggiustato il tiro e ha precisato, nella motivazione, che lo Stato può regolare "bilateralmente, e dunque in modo differenziato, i rapporti con le singole confessioni religiose, come previsto dagli artt. 7 e 8 Cost., per il soddisfacimento di esigenze specifiche, ovvero per concedere particolari vantaggi o imporre particolari limitazioni, o ancora per dare rilevanza, nell'ordinamento dello Stato, a specifici atti propri della confessione religiosa. Ciò che al legislatore (**nazionale e regionale**) non è consentito è "operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese" (sentenza n. 52 del 2016)".

²⁰ Così Corte cost. sentenza 7 aprile 2017, n. 67.



3 - Il cambio di destinazione d'uso e la definizione di 'luogo di culto'

Accanto alle condizioni di accesso alle aree edificabili e ai contributi economici per l'edificazione degli edifici di culto è necessario avere riguardo anche ad altri aspetti della disciplina introdotta dalle leggi 'antimoschee' che, anche se aventi carattere generale, sono in realtà relativi ai soli luoghi di culto islamici e incidono in misura determinante del diritto dei musulmani alla disponibilità di un luogo in cui esercitare il culto.

In primo luogo in tutte le leggi regionali 'antimoschee' è previsto un ampliamento importante della definizione di luogo di culto e quindi, dell'ambito oggettivo delle leggi stesse²¹.

Gli strumenti normativi si aprono infatti con una ampia elencazione di ciò che deve intendersi per 'attrezzature di interesse comune per servizi religiosi'.

L'elenco comprende, oltre agli immobili destinati al culto,

"gli immobili destinati a sedi di associazioni, società o comunità di persone in qualsiasi forma costituite, le cui finalità statutarie o aggregative siano da ricondurre alla religione, all'esercizio del culto o alla professione religiosa quali sale di preghiera, scuole di religione o centri culturali"²².

La *ratio* della disposizione è chiara: il legislatore regionale, ben conscio della circostanza che la religione islamica sia del tutto priva di struttura organizzativa e di rappresentanza istituzionale e che i fedeli musulmani tendono a vivere la propria esperienza religiosa raggruppati in associazioni religiose o culturali, riconosciute o (molto spesso) non riconosciute, e a riunirsi a pregare in sale di preghiera formalmente adibite a sedi della rispettiva associazione religiosa o culturale, ha voluto ricomprendere nell'ambito della legge e, dunque, sottoporre, per il futuro, a tutte le misure restrittive ivi previste anche la realizzazione di sedi di associazioni religiose e centri culturali²³.

²¹ Sulla nozione di attrezzatura di interesse religioso **I. BOLGIANI**, *Attrezzature religiose e pianificazione urbanistica: luci ed ombre*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 28 del 2013.

²² Art. 71 1c *bis* della legge della Regione Lombardia, art. 2 c *bis* della legge della Regione Liguria e art. 31 *bis* della legge della Regione Veneto.

²³ Su queste forme associative di veda **A. FERRARI**, *Libertà religiosa e nuove presenze confessionali (ortodossi e islamici): tra cieca deregulation e super-specialità, ovvero del difficile spazio per la differenza religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., luglio 2011, pp. 15-16. In generale sulla frammentarietà dell'Islam **S. ALLIEVI**, *Islam italiano e società nazionale*, in *Islam in Europa/Islam in Italia tra diritto e società*, a cura di A. Ferrari, il Mulino, Bologna, 2008, pp. 43-75, e **S. FERRARI**, *Le questioni normative*, in *Islam in Europa*, cit., pp. 77-87.



In tal modo anche le sedi delle associazioni culturali o religiose potranno legittimamente essere realizzate solo in zone urbanistiche a ciò deputate e nel rispetto di tutti i controlli e restrizioni preventivi e successivi previsti dalle leggi regionali²⁴.

A logico completamento di questa previsione la legge della Regione Lombardia ha inserito altresì l'obbligo di richiedere il permesso a costruire per i cambi di destinazione d'uso relativi ai 'luoghi di culto' (e solo a questi insieme ai centri sociali) anche se l'immobile esistente, del quale si intende chiedere il cambio di destinazione, non necessita la realizzazione di alcuna opera edilizia (art. 52.3 bis della legge n. 12 del 2005 della Regione Lombardia così come novellata nel 2006).

Anche in questo caso la *ratio* della disposizione è chiara: il legislatore regionale, ben conscio della prassi delle associazioni islamiche, riconosciute o non riconosciute, prive di adeguati spazi per il culto, di adibire di fatto a luogo di preghiera gli immobili, dei quali hanno la disponibilità, destinati a sede delle stesse e di chiedere solo successivamente il cambio di destinazione di uso a luogo di culto ha disposto che anche in assenza di interventi modificativi questi cambi siano condizionati al rilascio di un 'permesso a costruire' che consenta all'amministrazione un controllo preventivo sulla futura utilizzazione dell'immobile.

Il rilascio di permesso a costruire sarà sottoposto alla discrezionalità delle autorità comunali competenti che, si presume, non lo rilasceranno in tutti i casi in cui gli edifici non sorgano su aree "destinate ad attrezzature per interesse comune" (art. 72.4 bis legge della Regione Lombardia). Su questo punto, però, la giurisprudenza dei Tribunali amministrativi regionali e del Consiglio di Stato è ricca e variegata²⁵.

Nel panorama giurisprudenziale è possibile rintracciare un filo conduttore unitario che può nei fatti costituire una via di uscita per molte situazioni 'irregolari'.

Alcuni Tribunali amministrativi regionali, sostenuti anche da recenti pronunce del Consiglio di Stato, hanno ritenuto necessario chiedere il cambio di destinazione di uso solo quando si tratti di immobili di grandi dimensioni, adibiti effettivamente e stabilmente al culto e destinati ad accogliere un elevato numero di persone.

La necessità del permesso a costruire è infatti stata esclusa nei casi in cui l'utilizzo della propria residenza per riunioni di adepti, a scopo

²⁴ Si veda **S. BERLINGÒ**, *A trent'anni dagli Accordi di Villa Madama: edifici di culto e legislazione civile*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 1 del 2015.

²⁵ Sul punto sia consentito il rinvio a **N. MARCHEI**, *La legge della Regione Lombardia sull'edilizia di culto alla prova della giurisprudenza amministrativa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 12 del 2014.



religioso, culturale, associativo in genere, fosse saltuario o nei casi di sempre "saltuario svolgimento di pratiche di culto in un luogo strutturato e destinato ad abitazione"²⁶.

Del pari è stato sostenuto che l'uso di fatto di un immobile anche quale luogo di culto e di preghiera non sia indicativo dell'intento di modificarne la funzione originaria di sede di un centro culturale²⁷ e che il rilascio del permesso a costruire è necessario solo nei casi di "incremento tendenzialmente permanente del carico urbanistico" o di "eccessivo affollamento che (...) integra gli estremi del pericolo per la pubblica incolumità"²⁸.

Di recente il Consiglio di Stato ha precisato che il presupposto del mutamento di destinazione giuridicamente rilevante è che l'uso diverso - attuato anche senza opere a ciò preordinate - comporti un maggiore carico urbanistico effettivamente incidente sul tessuto urbano e, quindi, un aggravio dei servizi²⁹.

²⁶ T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 17 settembre 2009, n. 4665.

²⁷ Così T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 23 settembre 2010, n. 6415. L'immobile non è una moschea ma "un luogo di riunione ed assistenza riservato alla comunità religiosa islamica": il fatto che i servizi prestati dall'associazione siano rivolti a una comunità appartenente a una determinata confessione religiosa, ma dichiaratamente erogati al solo scopo di promuoverne l'integrazione e l'inserimento nella società, non rivela affatto la volontà di destinare i locali in cui essa ha la propria sede a luogo di culto o comunque ad attività connesse all'esercizio del ministero pastorale, come richiede l'art. 71 della l. Regione Lombardia n. 12/2005". Nello stesso senso T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 25 ottobre 2010, n. 7050, e T.A.R. Brescia Lombardia, sez. I, 23 giugno 2010, n. 2378 in relazione a un giardino di preghiera.

²⁸ T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 21 maggio 2012 n. 866. Le norme urbanistiche "non impediscono che pratiche (...) legate al culto si possano svolgere all'interno di immobili che non abbiano la relativa destinazione d'uso, e quindi anche in un immobile adibito ad ufficio, sempreché ciò, in termini di carico urbanistico, e quindi in dipendenza anzitutto dal concorso di un gran numero di persone, non si traduca in quell'incremento tendenzialmente permanente del carico urbanistico che richiede il rilascio di un titolo edilizio, ovvero nel caso concreto in quell'eccessivo affollamento che, a prescindere dalla destinazione d'uso dell'immobile interessato e dall'eventuale connotato spirituale delle attività in esso svolte, integra gli estremi del pericolo per la pubblica incolumità e quindi di un intervento ai sensi delle leggi sanitarie più volte ricordate".

²⁹ Così Cons. Stato, sez. V, 3 maggio 2016, n. 4188, ove si legge: "L'aggravio di servizi - quali, ad esempio: il pregiudizio alla viabilità ed al traffico ordinario nella zona; il maggior numero di parcheggi nelle aree antistanti prossime l'immobile rispetto a quello programmato e realizzato; l'incremento quantitativo e qualitativo dello smaltimento dei rifiuti conseguenti alla nuova attività ivi intrapresa - è l'*ubi consistam* del mutamento di destinazione che giustifica la repressione dell'alterazione del territorio in conseguenza dell'incremento del carico urbanistico come originariamente diviso nella pianificazione del tessuto urbano dall'amministrazione locale".



A questo punto, dunque, risulta chiaro che, in molte situazioni, l'unica strada percorribile per garantire alle associazioni islamiche la disponibilità di un luogo di culto e, dunque, l'attuazione del diritto di libertà religiosa, sia accedere a una definizione di "luogo di culto" che lo limiti a luoghi

"caratterizzati (...) oltre che dalla consacrazione del luogo secondo le liturgie proprie di ogni religione e dall'esercizio, all'interno, di cerimonie religiose con l'assistenza di un ministro del culto anche, e soprattutto, dall'apertura indiscriminata al pubblico dei fedeli"³⁰.

La chiave di volta per determinare l'esistenza o meno di un luogo di culto, ai fini del cambio di destinazione d'uso, sarebbe, quindi, la destinazione stabile e non saltuaria dell'immobile a luogo di preghiera, l'apertura al pubblico di tutti i fedeli e la numerosa affluenza di persone che può impattare in misura importante sullo stato dei luoghi³¹.

In assenza di queste condizioni, la casa di preghiera non è considerata un luogo di culto, e non è necessario chiedere il cambio di destinazione d'uso dell'immobile a ciò destinato.

Le associazioni islamiche, dunque, potranno avere il loro luogo di culto se riusciranno a sfruttare a loro favore la definizione di 'luogo di culto' offerta dalla giurisprudenza amministrativa che lo riconduce in tutto e per tutto a un modello di 'chiesa' appartenente ai gruppi religiosi dell'area cristiana.

Le associazioni islamiche, in una parola, potranno avere il loro luogo di culto solo se saranno in grado di dimostrare in giudizio che il luogo in

³⁰ "Quindi, occorre distinguere il caso di specie, di esercizio di un'attività associativa all'interno di un capannone industriale-artigianale, nel quale si svolgono, privatamente e saltuariamente, preghiere religiose, attività espressione dello *ius utendi* del proprietario ed inidonea a comportare l'assegnazione dell'unità immobiliare a una diversa categoria funzionale, da altri e ben diversi casi 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, che richiedono la verifica delle dotazioni di attrezzature pubbliche rapportate a dette destinazioni", così Tar Veneto, sez. II, 27 gennaio 2015, n. 91.

³¹ È appena il caso di rilevare che la definizione di luogo di culto offerta dalla giurisprudenza amministrativa contraddice le leggi regionali "antimoschee" che, come si è visto, considerano "attrezzature di interesse comune per servizi religiosi" oltre agli immobili destinati al culto anche "gli immobili destinati a sedi di associazioni, società o comunità di persone in qualsiasi forma costituite, le cui finalità statutarie o aggregative siano da ricondurre alla religione, all'esercizio del culto o alla professione religiosa quali sale di preghiera, scuole di religione o centri culturali": anche questi immobili non destinati effettivamente al culto secondo le leggi regionali saranno, per il futuro, sottoposti a tutti i vincoli e i controlli previsti dalle leggi.



cui si riuniscono a pregare e a svolgere altre attività non è un vero luogo di culto.

Questo risultato, per certi versi paradossale, potrà essere raggiunto, come dimostra la giurisprudenza, proprio sfruttando le caratteristiche della confessione islamica, che si presenta, in molti casi, disseminata in piccoli gruppi circoscritti che si trovano a pregare o a celebrare i propri riti in piccole sale di preghiera adibite altresì ad altri usi.

Tali caratteristiche peculiari, completamente sconosciute al legislatore statale, piegato su modelli confessionali molto distanti, caratterizzati da complesse organizzazioni gerarchico istituzionali, consentono a questi nuovi modelli 'organizzativi' di inserirsi negli spazi lasciati vuoti dalla legge.

Essi possono e devono trovarsi a pregare in luoghi che per il nostro ordinamento non siano luoghi di culto: solo così sarà garantito anche a loro il diritto alla disponibilità di un luogo di culto.

4 - Brevi cenni sulla vicenda della "moschea" a Milano

A questo proposito merita un breve cenno la recente fallita esperienza della realizzazione della 'moschea' milanese, ritenuta dall'amministrazione comunale un vero e proprio luogo di culto.

Il complesso *iter* è iniziato alla fine del 2014, prima dell'entrata in vigore dell'ultima novella alla legge regionale n. 12 del 2015 che, come si è visto, aveva introdotto un percorso differenziato e aggravato per le sole confessioni senza intesa, percorso poi dichiarato incostituzionale dalla Corte con la sentenza n. 63 del 2016.

La procedura da seguire, dunque, avrebbe dovuto essere quella prevista dalla legge regionale ante riforma 2015, per cui le aree necessarie per la costruzione delle attrezzature avrebbero dovuto essere

"specificamente individuate, dimensionate e normate, nell'ambito della pianificazione urbanistica comunale, sulla base delle istanze all'uopo presentate dagli enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa Cattolica e delle altre confessioni religiose di cui all'articolo 70" (art. 72.3)³².

³² Vale a dire "come tali qualificate in base a criteri desumibili dall'ordinamento ed aventi una presenza diffusa, organizzata e stabile nell'ambito del comune ove siano effettuati gli interventi disciplinati dal presente capo, ed i cui statuti esprimano il carattere religioso delle loro finalità istituzionali" (art. 70.2 della legge regionale).



Il Comune ha ritenuto di seguire una strada diversa, e invece di vagliare le istanze presentate dalle diverse confessioni o associazioni secondo le previsioni della legge, ha emesso uno specifico “avviso pubblico” destinato alle sole associazioni iscritte all’“Albo delle associazioni e organizzazioni religiose presenti sul territorio nazionale” che era nato con scopi e finalità diversi³³.

L’avviso pubblico riguardava 3 grandi aree da assegnare in uso alle associazioni che avessero conseguito il punteggio più elevato per la realizzazione di immobili, di grandi dimensioni (l’area più ampia era di circa 5000 mq), da utilizzare “per finalità religiose e per ulteriori attività sociali e culturali”.

Anche i criteri di valutazione dell’istanza si presentavano avulsi dalle previsioni della legge regionale che dispone soltanto che le aree “sono ripartite fra gli enti che ne abbiano fatto istanza in base alla consistenza ed incidenza sociale delle rispettive confessioni”.

I criteri previsti dal bando, animati da intenti di controllo più che di equa ripartizione degli spazi disponibili, erano graduati per ‘peso’ in termini di punteggio.

È interessante notare che il criterio più pesante (15 punti su 80 punti complessivi) era l’esistenza di

“rapporti con le istituzioni e il territorio: rapporti di collaborazione con il Comune di Milano o altre istituzioni (...) sarà concesso maggior punteggio a quei progetti che sappiano documentare in modo inequivocabile le relazioni già avviate con le istituzioni nazionali, regionali, comunali”;

a seguire (12 punti)

“l’accessibilità alla comprensione dei contenuti divulgati nel corso delle attività religiose anche tramite utilizzo di traduzioni in lingua italiana”, e la “capacità di ulteriori attività sociali e culturali rivolte ai cittadini anche prevedendo rapporti costanti e una specifica relazione con il Consiglio di zona” (10 punti) e l’“attitudine del progetto a

³³ L’Albo delle associazioni e organizzazioni religiose presenti sul territorio della città di Milano, come si rileva dall’avviso pubblicato sul sito del comune, ha lo scopo di “1) consentire una più adeguata conoscenza delle presenze religiose nella Città di Milano; 2) garantire un più efficace esercizio delle competenze comunali in materia di tutela del diritto costituzionale di libertà religiosa; 3) promuovere il dialogo interreligioso, inteso come riconoscimento della valenza pubblica dell’associazionismo religioso e quale elemento fondamentale per una convivenza civile ordinata e partecipata da tutte le sue componenti”. Inoltre “L’Albo delle Associazioni/Organizzazioni religiose, nel rispetto dei principi sanciti dalla Costituzione in merito alla tutela del diritto di libertà religiosa, ha “natura esclusivamente dichiarativa”, nulla aggiungendo allo statuto giuridico goduto dall’Associazione/Organizzazione”.



realizzare spazi e momenti volti alla promozione del pluralismo religioso" (8 punti).

Alla rappresentatività della confessione sul territorio, unico criterio previsto dalla legge regionale, erano assegnati solo 5 punti.

Nessun criterio faceva riferimento alla reale necessità del luogo di culto, vale a dire alla circostanza che il gruppo, consistente o meno, presente o meno sul territorio, godesse già di altri luoghi di preghiera fruibili.

Unico riferimento a questo aspetto, nei fatti determinante, era la avvenuta chiusura "di strutture religiose (autorizzate) già presenti nel territorio" (10 punti).

I criteri, dunque, non erano in linea con la legge regionale e, nel dare importante rilievo ad aspetti non aderenti a una corretta gestione del governo del territorio (come l'uso della lingua italiana o la pregressa esistenza di rapporti con il comune) neppure con la Carta costituzionale³⁴.

Come è noto la procedura è stata bloccata dall'avvenuta impugnazione da parte di una associazione esclusa (Associazione Bangladesh Cultural & Welfare Association) del provvedimento di assegnazione provvisoria degli immobili.

L'esclusione era avvenuta a ragione dell'esistenza di un contenzioso (a seguito dell'improprio utilizzo a luogo di culto di alcuni locali da parte dell'Associazione) tra la ricorrente e il Comune di Milano.

Al di là dell'esito infelice del progetto, sembra difficile immaginare che l'applicazione dei criteri dettati dall'avviso pubblico, pensati per la realizzazione di immobili di grandi dimensioni, destinati a ampi gruppi di fedeli e che davano rilievo in misura determinante all'avvenuta instaurazione di rapporti pregressi con le istituzioni potessero davvero rispondere alle esigenze di una confessione che si presenta spesso disseminata, 'organizzata' (o meglio non organizzata) in piccoli gruppi autonomi privi di figure istituzionali e di qualsiasi struttura gerarchica.

Stante questa situazione sembra che la soluzione del cambio di destinazione d'uso di immobili già esistenti sia quella più facilmente percorribile e, nei fatti, percorsa come si è visto, con esiti che, paradossalmente, incontrano le esigenze delle associazioni islamiche più di quanto non lo faccia il legislatore regionale nell'esercizio delle sue competenze.

³⁴ È il caso di ricordare che l'utilizzo della lingua italiana, ritenuto nell'avviso pubblico un importante criterio di valutazione dell'istanza dell'associazione religiosa, è stato previsto come obbligo da inserire nella convenzione urbanistica dalla legge regionale Veneto ed è stato dichiarato incostituzionale con sentenza della Corte costituzionale 7 aprile 2017, n. 67.