



# diritto & religioni

**Semestrale**  
**Anno XVI - n. 1-2021**  
**gennaio-giugno**

ISSN 1970-5301

**31**



**LUIGI  
PELLEGRINI  
EDITORE**

**Diritto e Religioni**  
Semestrale  
Anno XVI – n. 1-2021  
Gruppo Periodici Pellegrini

*Direttore responsabile*  
Walter Pellegrini

*Direttore fondatore*  
Mario Tedeschi †

*Direttore*  
Maria d'Arienzo

*Comitato scientifico*

F. Aznar Gil, A. Albisetti, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, R. Coppola, G. Dalla Torre del Tempio di Sanguinetto †, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, A. Fuccillo, M. Jasonni †, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, G.B. Varnier, M. Ventura, A. Zanotti, F. Zanchini di Castiglionchio

*Struttura della rivista:*

Parte I

SEZIONI

*Antropologia culturale*

*Diritto canonico*

*Diritti confessionali*

*Diritto ecclesiastico*

*Diritto vaticano*

*Sociologia delle religioni e teologia*

*Storia delle istituzioni religiose*

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci

A. Bettetini, G. Lo Castro

L. Caprara, V. Fronzoni

A. Vincenzo

M. Jasonni †

G.B. Varnier

V. Marano

M. Pascali

R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

SETTORI

*Giurisprudenza e legislazione amministrativa*

*Giurisprudenza e legislazione canonica e vaticana*

*Giurisprudenza e legislazione civile*

*Giurisprudenza e legislazione costituzionale  
e comunitaria*

*Giurisprudenza e legislazione internazionale*

*Giurisprudenza e legislazione penale*

*Giurisprudenza e legislazione tributaria*

RESPONSABILI

G. Bianco, R. Rolli,

F. Balsamo, C. Gagliardi

M. Carni, M. Ferrante, P. Stefani

L. Barbieri, Raffaele Santoro,

Roberta Santoro

G. Chiara, C.M. Pettinato, I. Spadaro

S. Testa Bappenheim

V. Maiello

A. Guarino, F. Vecchi

Parte III

SETTORI

*Lettere, recensioni, schede,  
segnalazioni bibliografiche*

RESPONSABILI

M. d'Arienzo

AREA DIGITALE

F. Balsamo, A. Borghi, C. Gagliardi

### *Comitato dei referees*

Prof. Angelo Abignente – Prof. Andrea Bettetini – Prof.ssa Geraldina Boni – Prof. Salvatore Bordonali – Prof. Mario Caterini – Prof. Antonio Giuseppe Maria Chizzoniti – Prof. Orazio Condorelli – Prof. Pierluigi Consorti – Prof. Raffaele Coppola – Prof. Giuseppe D’Angelo – Prof. Carlo De Angelo – Prof. Pasquale De Sena – Prof. Saverio Di Bella – Prof. Francesco Di Donato – Prof. Olivier Echappè – Prof. Nicola Fiorita – Prof. Antonio Fuccillo – Prof.ssa Chiara Ghedini – Prof. Federico Aznar Gil – Prof. Ivàn Ibàn – Prof. Pietro Lo Iacono – Prof. Carlo Longobardo – Prof. Dario Luongo – Prof. Ferdinando Menga – Prof.ssa Chiara Minelli – Prof. Agustin Motilla – Prof. Vincenzo Pacillo – Prof. Salvatore Prisco – Prof. Federico Maria Putaturo Donati – Prof. Francesco Rossi – Prof.ssa Annamaria Salomone – Prof. Pier Francesco Savona – Prof. Lorenzo Sinisi – Prof. Patrick Valdrini – Prof. Gian Battista Varnier – Prof.ssa Carmela Ventrella – Prof. Marco Ventura – Prof.ssa Ilaria Zuanazzi.

### *Direzione e Amministrazione:*

Luigi Pellegrini Editore

Via Camposano, 41 (ex via De Rada) Cosenza – 87100

Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672

E-mail: [info@pellegrinieditore.it](mailto:info@pellegrinieditore.it)

Sito web: [www.pellegrinieditore.it](http://www.pellegrinieditore.it)

Indirizzo web rivista: <https://www.pellegrinieditore.it/diritto-e-religioni/>

### *Direzione scientifica e redazione*

I Cattedra di Diritto ecclesiastico Dipartimento di Giurisprudenza

Università degli Studi di Napoli Federico II

Via Porta di Massa, 32 Napoli – 80134

Tel. 338-4950831

E-mail: [dirittoereligioni@libero.it](mailto:dirittoereligioni@libero.it)

Sito web: <https://dirittoereligioni-it.webnode.it/>

Autorizzazione presso il Tribunale di Cosenza.

Iscrizione R.O.C. N. 316 del 29/08/01

ISSN 1970-5301

### *Classificazione Anvur:*

La rivista è collocata in fascia “A” nei settori di riferimento dell’area 12 – Riviste scientifiche.

# *Libertà religiosa e “modello lombardo”: il paradigma di un’inarrestabile involuzione nella disciplina sui luoghi di culto*

## *Religious freedom and the “Lombard model”: the paradigm of an unstoppable involution in the discipline of places of worship.*

FRANCESCA OLIOSI

### RIASSUNTO

*Lo studio intende analizzare lo “stato di salute” del diritto ad un luogo di culto, in particolare in Lombardia. Nonostante le numerose sentenze della Corte Costituzionale, infatti, il diritto di libertà religiosa subisce all’interno dei confini lombardi forti limitazioni e costanti dinieghi dovuti a prassi dilatorie e arbitrarie messe in atto dalle autorità locali: l’esempio di due recenti sentenze del TAR Milano mostra in modo emblematico come, in assenza di una disciplina generale che vincoli a degli standard minimi la disciplina dell’edilizia e degli edifici di culto, di fatto i diritti garantiti da Costituzione e Convenzione Edu rischiano di essere svuotati dall’interno e rimanere solo delle dichiarazioni di principio ascoltate e applicate in misura variabile a seconda della sensibilità del legislatore regionale o dell’autorità locale.*

### PAROLE CHIAVE

*Luoghi di culto, Lombardia, libertà religiosa, Costituzione italiana, giurisprudenza amministrativa.*

### ABSTRACT

*This paper intends to analyze the “state of health” of the right to a place of worship, particularly in Lombardy. Despite the numerous judgments of the Constitutional Court, the right to religious freedom suffers severe limitations and constant denials in Lombardy due to delaying and arbitrary practices by local authorities. Two recent judgments of the Regional Administrative Court of Milan clearly show how, in the absence of a general discipline, the rights guaranteed by the Constitution and the EDU Convention risk losing meaning and remaining only empty declarations of principle.*

### KEYWORDS

*Place of worship, Lombardia, religious freedom, Italian constitution, administrative jurisprudence.*

*SOMMARIO: 1. Il modello lombardo e il “pungolo dell’estraneo”: l’urgenza di una risposta. – 2. L’indissolubile legame tra luogo di culto e libertà religiosa: la tutela normativa tra Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo e Costituzione. – 3. La storia infinita delle vertenze giudiziarie: la tutela giurisprudenziale dalla Consulta e le più recenti pronunce del Tar Lombardia.*

### *1. Il modello lombardo e il “pungolo dell’estraneo”: l’urgenza di una risposta.*

Correva l’anno 2015 quando la giunta lombarda, con una novella alla legge regionale in materia urbanistica, modificava profondamente la disciplina riguardante i “*Principi per la pianificazione delle attrezzature per i servizi religiosi*”<sup>1</sup> facendo entrare in vigore – all’unanimità – una norma che, in soli due articoli, non solo radicalmente i principi in materia di edificazione di luoghi di culto, ma, introducendo una disciplina a parte per gli enti di confessioni diverse da quella cattolica, di fatto “svuotava da dentro” il diritto di libertà religiosa.

Sei anni sono passati da quello che, da subito, era stato rilevato come un allarmante segnale di indirizzo<sup>2</sup> e, che, poi è stato uno dei *petitum* più ricorrenti dinnanzi alla Consulta, in diversi *round*, “*ne ha elisi diverse parti perchè incostituzionali*” con “*a giudicarne diverse parti ritenute poi incostituzionali*”.

---

<sup>1</sup> Si tratta della Legge regione Lombardia 3 febbraio 2015 n. 2 (*Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 -Legge per il governo del territorio -Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi*) approvata il 27 gennaio 2015, pubblicata sul BURL n. 6 supplemento del 5 febbraio, entrata in vigore il giorno successivo.

<sup>2</sup> Sul punto, mi sia concesso il rinvio a FRANCESCA OLIOSI, *La legge regionale lombarda e la libertà di religione: storia di un culto (non) ammesso e di uno (non?) ammissibile*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 3, 2016, nel quale si rileva come «A pochi giorni dalla promulgazione della legge lombarda, infatti, un consigliere regionale Veneto, aveva presentato una proposta di legge per regolamentare la costruzione di luoghi di culto che molto assomigliava 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. Si tratta della Legge regionale 12 aprile 2016, n.12, rubricato *Modifiche alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 “Norme per il governo del territorio e in materia di territorio e successive modificazioni”*. In una giunta regionale della stessa appartenenza politica di quella lombarda, nonostante la sentenza della Corte Costituzionale 63 del 2016, di poco precedente, la maggioranza ha votato compatta (trenta favorevoli contro solamente otto contrari) per modificare la precedente disciplina in tema di edilizia di culto». Per un panorama completo sulle leggi regionali con la stessa finalità ostativa, NATASCIA MARCHEI, *Le nuove leggi regionali ‘antimoschee’*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 25, 2017.

Sei anni sono passati, durante i quali la dottrina ha espresso in maniera pressoché unanime il proprio giudizio di condanna su una modalità di disciplina, come quella lombarda prima e veneta poi, che ha reso ancora più arbitrario e difficoltoso il godimento di un diritto fondamentale che nella cd. *multilevel governance*<sup>3</sup> invece che un’applicazione migliore perché “più vicina” alla realtà che governa, si è tradotto in una sistematica (e purtroppo spesso fiera) negazione.

Sei anni sono passati e, forse, ci si aspettava che il legislatore regionale intervenisse per riordinare la materia di una legge ormai “a Groviera”, piena di lacune e priva ormai di qualsiasi sistematicità, oggetto perenne di contenziosi a livello amministrativo che poi, *incidenter tantum*, aprono nuovi giudizi sui restanti profili di legittimità costituzionale.

Sei anni sono passati e, ancora, il legislatore nazionale non ha affrontato la questione, evitando di disciplinare la materia con una legge generale sulla libertà religiosa *tour court* oppure con altri strumenti di indirizzo urbanistico che avrebbero il pregio di garantire un “livello minimo essenziale”<sup>4</sup> realistico e realizzabile di libertà a prescindere dalla volontà politica delle amministrazioni locali.

Sei anni sono passati, e l’attuale stato di emergenza dovuto dalla pandemia da Covid – 19 potrebbe far ritenere la questione remota (come tutto ciò che nella percezione comune è la vita “prima” e “dopo” marzo 2020) meno urgente, non impellente, trascurabile. Nulla di più falso.

Fino a poco tempo fa, nel gergo comune il “modello lombardo”, in ambito sanitario, era sinonimo di efficienza, eccellenza, funzionalità. La crisi pandemica ha messo in luce in modo incontrovertibile come i sistematici tagli alla sanità e le miopi politiche di gestione amministrativa regionale degli ultimi vent’anni abbiano creato un *vulnus un vulnus all’intero sistema* tanto profondo quanto reale ma che, una volta – finalmente – percepito, era ormai del tutto irreparabile. Il conto è stato salatissimo e, come risaputo, non si esaurisce nel

---

<sup>3</sup> Di «Crisi dello Stato nazionale e *multilevel governance*» aveva parlato in tempi ancora “non sospetti” Angelo Licastro, sottolineando come da un lato «il “disorientamento collettivo” della nostra epoca – alimentato anche, sul piano politico, da una più profonda crisi istituzionale che sembra avere investito le basi stesse della democrazia, chiamata per di più a governare contesti sociali ormai privi della omogeneità etnica e culturale del passato, e per questo maggiormente esposti a fattori potenzialmente disgreganti – avrebbe risvegliato un nuovo “bisogno di identità”», dall’altro tuttavia il processo avviato anche in Italia (come nel resto d’Europa) della «tipica articolazione “su più livelli” dell’esercizio della sovranità» risenta di fatto dell’assenza, a livello periferico, «di assetti normativi consolidati riguardanti la materia ecclesiastica». Così ANGELO LICASTRO, *Libertà religiosa e competenze amministrative decentrate*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoe\\_chiese.it](http://www.statoe_chiese.it)), novembre 2010.

<sup>4</sup> Così ERMINIA CAMASSA, *Per una tutela dei livelli essenziali della libertà religiosa*, in ROBERTO ZACCARIA, SARA DOMIANELLO, ALESSANDRO FERRARI, PIERANGELA FLORIS, ROBERTO MAZZOLA (a cura di), *La legge che non c’è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. 251-260.

numero di coloro che hanno perso la vita ma anche in tutte le diagnosi mancate che lo stallo di quest'ultimo anno ha comportato e di cui si avrà forse contezza nei mesi se non negli anni a venire. Così, il fantomatico “modello lombardo” che nell'auto-narrativa era desiderabile, ammirevole, auspicabilmente ripetibile, ha mostrato tutta la disumanità tipica delle semplici operazioni matematiche, dove la sottrazione è un semplice togliere, e si traduce in un *minus habere* (al di là degli slogan pubblicitari e della consapevolezza del sentire comune) di ciò che si vuole far apparire rispetto a ciò che realmente rimane.

Se il “modello lombardo” in ambito sanitario è noto, anche in ambito ecclesiasticistico si potrebbe parlare di un “modello lombardo” riguardante la libertà di religione, in particolare riguardo ai profili urbanistici dell'edilizia di culto, che la Carta stabilisce essere di competenza concorrente con il legislatore regionale. Anche in questo modello, l'auto-narrativa parla di una regione fiera del proprio modo di gestire la questione, di un'apparenza inscalfita e inscalfibile, di una realtà compatta e appiattita su un modello identitario quasi “regionalista” più che sovranista: nella Lombardia dei lavoratori, nel motore economico dell'Italia, nel fulcro tecnologico, industrializzato e globalizzato del Bel Paese non c'è spazio per il riconoscimento di istanze provenienti dalle minoranze, non c'è nessun problema a negare diritti fondamentali, non esistono conseguenze nel gestire la complessità della realtà con *slogan* e promesse elettorali che all'urlo di “mai la moschea!” o “prima i lombardi!” fanno della negazione delle altrui istanze il proprio cavallo di battaglia.

Anche questo modello, tuttavia, sotto il faro abbagliante della pandemia da Covid-19<sup>5</sup> ha iniziato a mostrare tutte le sue crepe di cedimento: basti pensare al ruolo fondamentale rivestito dalle confessioni nella gestione dell'emergen-

---

<sup>5</sup> Sulla libertà religiosa e le altre problematiche emerse rispetto alla pandemia ma anche rispetto al diritto canonico, si rinvia *ex multis* a MARIA D'ARIENZO, *Diritto canonico – Dopo il COVID-19: per responsabilità Emergenza coronavirus, autorità ecclesiastica e bene comune*, in *Il Regno*, n. 10/2020 del 15 maggio 2020, pp. 262 e ss.; ID. *Scienza e coscienza ai tempi dell'emergenza sanitaria da Covid-19*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica, 22/2020; PIERLUIGI CONSORTI (ed.), *Law, Religion and Covid-19 Emergency, DiReSom Papers*, (www.diresom.net), n. 1, 2020; GIANFRANCO MACRI, *La libertà religiosa alla prova del Covid-19. Asimmetrie giuridiche nello “stato di emergenza” e nuove opportunità pratiche di socialità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica, 9/2020; MANUEL GANARIN, *Especificidad y potencialidad del derecho canónico durante la crisis epidémica en Italia*, in *Ius Canonicum*, 2021, 61, pp. 199 – 243; VINCENZO PACILLO, *La sospensione del diritto di libertà religiosa nel tempo della pandemia*, in [www.olir.it](http://www.olir.it), 16 marzo 2020; ID., *La libertà di culto al tempo del coronavirus: una risposta alle critiche*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica, n. 8/2020, pp. 85-94; ALESSANDRO FERRARI, *Covid 19 e libertà religiosa*, in *Settimananews.it*, 6 aprile 2020; NICOLA COLAIANNI, *La libertà di culto al tempo del coronavirus*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica, n. 7/2020, pp. 25-40.; pp. 85-94; ANTONIO FUCILLO, MIRIAM ABU SALEM, LUDOVICA DECIMO, *Fede interdotta? L'esercizio della libertà religiosa collettiva durante l'emergenza COVID-19: attualità e prospettive*, in *Calumet. Intercultural law and humanities review*, 10, 2020, pp. 87-117.

za<sup>6</sup>, basti pensare alla difficoltà di monitorare ed indirizzare secondo le linee guida del Ministero della Sanità e di quello degli Interni i ritrovi di fedeli in luoghi di culto abusivi o temporanei, basti pensare alle centinaia di salme di fedeli musulmani in attesa di essere tumulate secondo il rito islamico e in cimiteri islamici che hanno affollato diversi obitori comunali, così che persino davanti alla grande “Livella” tutti i morti sono uguali, ma ancora non hanno uguali diritti<sup>7</sup>.

A differenza della vita quotidiana, tuttavia, dove tutto in qualche modo scorre e le cose “si aggiustano”, dove i fedeli semplicemente si spostano e trovano soluzioni alternative ancorché illegali, i feretri ammassati restano lì, fermi, a ricordare che ci sono ancora risposte da dare, ed ignorare le domande non è certamente la soluzione. Eppure la tattica “negazionista” (per restare nell’ambito del nuovo gergo post- Covid 19) e non è utilizzata solo entro i confini regionali lombardi e o esclusivamente con riferimento al diritto ad un luogo di culto ma è l’approccio ricorrente alla questione, certamente complessa ma non esclusiva, dell’esercizio collettivo alla libertà religiosa in uno spazio dignitoso ed adeguato.

D’altro canto, non stupisce che la questione sia proprio deflagrata in Lombardia, dove la massiccia presenza di impianti industriali e l’elevato impiego di forza lavoro nel settore secondario ha, nello scorso lustro, fatto giungere migliaia di persone provenienti da Paesi extra-europei in cerca di lavoro e di una vita dignitosa<sup>8</sup>.

Ciò che invece stupisce è che, nonostante le peculiarità del fenomeno migratorio italiano<sup>9</sup>, dopo un lasso di tempo comunque consistente ancora non

---

<sup>6</sup> Sul punto PIERLUIGI CONSORTI, *La libertà religiosa travolta dall’emergenza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020, pp. 369-388.

<sup>7</sup> Sulla specifica tematica dei riti funebri, si rinvia a ANNA GIANFREDA, *Tra cielo e terra. Libertà religiosa, riti funebri e spazi cimiteriali*, ed. E-Reprint, Tricase, 2020.

<sup>8</sup> L’insediamento islamico di qualche consistenza inizia in Italia tra gli anni ’70 e ’80 del secolo scorso, periodo in cui nel Paese si verificano, tra le altre, alcune importanti trasformazioni demografiche: il blocco della migrazione interna dal Sud al Nord, l’esaurimento del flusso migratorio italiano verso l’estero, la caduta della natalità ed il progressivo invecchiamento della popolazione. L’Italia smette allora di essere Paese di emigranti e inizia una nuova fase, quella di nazione d’immigrazione. È solo a partire dagli anni Novanta che il flusso migratorio prende consistenza, fino ad assumere caratteri simili a quelli degli altri paesi europei.

<sup>9</sup> Le peculiarità sono dovute al fatto che l’Italia si è trovata coinvolta in un fenomeno del tutto nuovo, che salta completamente le fasi e la gradualità registrate in paesi d’antica immigrazione e caratterizzati da legami di familiarità tra Paesi instaurati durante il periodo coloniale. Le comunità dei musulmani italiani, infatti, a differenza di quanto accade in Francia o Germania, sono caratterizzata da un profilo estremamente diversificato, con un’alta dispersione in termini di origine nazionale, etnica e linguistica e anche di orientamento religioso. L’Islam in Italia non è un monolite, ma una realtà plurale, complessa e sicuramente non di istintiva ed immediata comprensione.

si sia elaborato a livello civico prima, politico poi e legislativo infine un modello di risposta efficace e consapevole, o quantomeno sostenibile e realistico, scevro cioè da speculazioni e slogan politici del tutto inapplicabili e assurdi, ancorché nell'immediato appaganti.

Decaduti definitivamente "i due dogmi della completezza e dell'esclusività dell'ordinamento giuridico"<sup>10</sup>, come in ogni società anche in Italia e soprattutto in riferimento alla libertà religiosa urge una riflessione seria su quella che il filosofo tedesco Bernhard Waldenfels chiama la fenomenologia responsiva<sup>11</sup>:

---

<sup>10</sup> Così Mario Ricca, che sottolinea come sia evidente ormai la sconfessione dei dogmi positivisti-statalisti della completezza e dell'esclusività dell'ordinamento giuridico: è necessario invece che l'ordinamento si etero-integri, in una dialettica continua, anche se talvolta difficoltosa. «La pace e la giustizia fra le nazioni non si possono perseguire in solitudine. Esse, però, costituiscono al tempo stesso interesse e asse fondante di ogni singolo stato democratico/costituzionale, e di tutti. Proprio per questa ragione, ogni stato necessita di eterointegrarsi per realizzare un proprio fine – direi il proprio fine principale, dal momento che pace e giustizia sono presupposto indispensabile all'esistenza stessa degli stati. Entrambi questi due fini/valori dell'ordinamento interno – pace e giustizia – esigono dunque che l'ordinamento apprenda dall'esterno. Questa sorta di dinamica di auto-superamento, che può essere intesa come una dialettica, si configura anche con riguardo alla libertà e ai rapporti con la dimensione confessionale. Di fronte alla sorgente della libertà (cioè il soggetto, l'individuo) l'ordinamento non può che eterointegrarsi, paradossalmente proprio per poter realizzare se stesso, i suoi stessi fini. In altre parole, per diventare completo e compiutamente se stesso (quindi anche esclusivo nel senso di identico a sé, al suo progetto) l'ordinamento deve negarsi e farsi inclusivo. Lungo questa traiettoria la libertà non si pone più soltanto come una prerogativa soggettiva, quasi come una forma di antagonismo controllato tra l'individuo e l'istituzione pubblica, ma piuttosto come una vera e propria fonte del diritto». Così MARIO RICCA, *Una modesta proposta. Intese estese e libertà d'intendersi*, in *Calumet. Intercultural law and humanities review*, pp. 4-5.

<sup>11</sup> Nel pensiero di Bernhard Waldenfels ciò che crea e caratterizza le collettività ruota intorno principalmente alla fenomenologia responsiva, ossia a come le società si pongono nei confronti delle istanze emergenti. Lo studioso sostiene infatti che il tema della risposta prende le mosse da un'irruzione – un'*inter-ruzione* – di ciò che è estraneo all'interno del contesto dell'esperienza: l'appello di ciò che disturba è ineludibile, ineliminabile, non possiamo ignorare il suo richiamo e l'esigenza di reazione che rappresenta con la sua emersione dirompente all'interno dell'ordine. Ecco che la richiesta estranea si configura da un lato come un appello a *qualcuno* e dall'altro lato come una pretesa *riguardo qualcosa*: la domanda e la risposta non sono simmetriche, non si configurano seguendo il canone del dialogo classico che si conforma ai dettami di un comportamento normativamente corretto, bensì come un intreccio di ciò che è più vicino con ciò che proviene da un altrove indeterminato. "L'altro" che colpisce viene recepito in una forma, in quanto qualcosa, ed è proprio a questo "qualcosa in quanto qualcosa" che si fornisce una risposta non esauriente poiché non può mai fare a meno di essere circoscritta dall'orizzonte del "proprio" in cui è inquadrata. La risposta non è un dato di fatto, è un *evento* che si configura come uno spostamento del tradizionale baricentro dell'ordine di regole, turbato dalla richiesta innovativa, è un aprirsi di strade nuove e mai pensate in precedenza che potranno ricostituirsi in uno schema ordinato soltanto in fasi successive all'irruzione dell'*extra-ordinario*. «L'oltrepassamento della sfera di senso costituito secondo intenzionalità o regola si compie nel rispondere a una richiesta estranea, la quale né ha un senso, né obbedisce a una regola, ma, al contrario, interrompe configurazioni consolidate di senso e regola, facendone scaturire di nuove. Ciò che rispondo deve il suo senso alla sfida posta da ciò a cui rispondo». Così BERNHARD WALDENFELS, *Fenomenologia dell'estraneo*, Raffaello Cortina, Milano 2008, p. 67.

il “pungolo dell’estraneo”<sup>12</sup> è qui, è ora, ed è impellente. E se è vero che non dare risposte è di per sé una risposta, altrettanto lo è il fatto che questa “cecità volontaria”<sup>13</sup> non può che nuocere a tutto l’assetto sociale, esasperando con ancora infinite variabili fuori controllo un sistema già messo enormemente sotto stress dalla crisi attuale ma anche dalla sua endemica incapacità di cogliere sia i segnali d’allarme sempre più evidenti che gli indizi di un cambiamento tanto profondo quanto incontrovertibile.

L’attualità della questione<sup>14</sup>, è provata dal fatto che nonostante l’imperver-

---

<sup>12</sup> Secondo il filosofo tedesco, autore tra gli altri di diversi saggi di fenomenologia responsiva, tutte le dinamiche sociali ruotano intorno a due grandi questioni: da un lato la non esaustività e completezza dell’ordinamento, dall’altro il grande stress creato dalla presenza di *altri*, che spingono alla cooperazione e alla continua ricerca di un equilibrio. L’avvento dell’estraneo e la conseguente cooperazione che solo in un secondo momento ne risulta, è qualcosa che non si origina dal benessere dello stare insieme, della condivisione delle stesse modalità di vivere e dalla voglia di aggregazione, bensì dalla comunicazione *autostressante* fra individualità diverse che si mantengono in una determinata forma attraverso una continua azione di influenza reciproca. Ciò che Waldenfels chiama il “pungolo” dell’estraneo. L’immagine che abbiamo dell’umanità, in questo modo, può essere paragonata a quella di una funzione integrale, in cui tante comunità diverse, continuamente operative ed attive a causa dello stress globale, si spingono a vicenda e allo stesso tempo convivono in maniera comunitaria. L’estraneo non è qualcosa di comprensibile, bensì è un appello inquietante e improvviso, un irruente pungolo che sconvolge una dimensione precedentemente data per sicura ma che viene messa in crisi ed è automaticamente costretta a rispondere reattivamente.

<sup>13</sup> Così Mario Ricca, che utilizza l’episodio omerico di Nessuno e Polifemo, per parlare dei diversi tipi di cecità che entrano in gioco quando ci si relaziona con l’Altro: «Se l’ospitare è un saper vedere, allora tradire e infrangere il suo protocollo equivalgono invece a una forma di cecità. Colui che non sa conoscere lo straniero, che viola i doveri (poteri) dell’ospite, è cieco. Ed è una cecità reciproca, bidirezionale. L’ambiguità del genitivo, soggetto e accusativo, esprime perfettamente questa condizione. La cecità dello straniero può essere sia una cecità dell’autoctono circa lo straniero, quanto una cecità che affligge lo straniero nel suo approcciarsi all’ospite autoctono. In entrambi i casi si tratta di un deficit nella capacità di anticipazione del futuro». In particolare «Il rifiuto dell’Altro, il volgere altrove lo sguardo, è probabilmente un tentativo di arginare questa condensazione spaziotemporale, il carico di imprevedibile novità che l’accompagna e talora precede la stessa capacità di prendere coscienza della sua diversità. Una voluta cecità. Comprensibile, ma non per questo meno scellerata». D’altro canto «La cecità dell’Altro, la sua nullificazione, il suo annientamento culturale, e in alcuni casi materiale, rischiano di disancorarci dalla nostra storia, mitica e reale. Come una profezia, la parabola delle avventure di Ulisse potrebbe mostrarci l’esito di un relazionarsi con l’Alterità che ci fa divenire estranei a noi stessi. Esattamente come accade al ramingo Ulisse, partito per conquistare, e reduce da estraneo in patria, costretto a camuffarsi da ospite in casa propria per poterne riprendere il legittimo possesso». Così MARIO RICCA, *Polifemo. La cecità dello straniero*, Torri del Vento, Edizioni, Palermo, 2011.

<sup>14</sup> D’altro canto «Tra i temi che reclamano oggi maggiore attenzione, nella prospettiva di una effettiva tutela della libertà religiosa nel nostro paese, vi è quello degli spazi per il culto, che costituiscono una condizione essenziale per il pieno esercizio di tale libertà a livello sia individuale che collettivo. L’importanza di questo tema è costantemente cresciuta negli ultimi decenni a causa del fenomeno migratorio, che tende a fare dei luoghi di culto, sia per le popolazioni immigrate che per quelle ospitanti, fondamentali centri di aggregazione ove custodire e valorizzare tradizioni e legami comunitari». Così PAOLO CAVANA, *Libertà di religione e spazi per il culto tra consolidate tutele e nuove comunità religiose*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 20, 2019, p. 1 ss.

sare della crisi pandemica mondiale, soprattutto in una regione come la Lombardia (che detiene il primato italiano per vittime da Covid-19 e anche per contagi) l'ultima sentenza del Tar Milano riguardante i luoghi di culto risale a gennaio 2021 ed è solo una delle numerose vertenze giurisprudenziale che a ben vedere nascono da una domanda, ben più ampia e ben più importante, che sembra porsi in tema ecclesiasticistico, in Lombardia, come in Italia e in Europa: *quo usque tandem?*

## *2. L'indissolubile legame tra luogo di culto e libertà religiosa: la tutela normativa, tra Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e Costituzione.*

Non serve essere fini giuristi per sapere che il diritto di libertà religiosa è un diritto fondamentale ed inviolabile e, come tale, non può subire illegittime restrizioni né arbitrarie limitazioni. È del pari evidente che la possibilità di disporre di luoghi di culto adeguati non sia un semplice interesse legittimo quanto un corollario, anzi contenuto stesso della libertà religiosa. Se riguardo al foro interno e alla libertà religiosa individuale, infatti, difficilmente si possono immaginare situazioni di conflitto con l'ordinamento, diversa questione è tutto ciò che attiene alla dimensione collettiva dell'esercizio dei riti del proprio credo: «Chiese, sinagoghe, moschee, pagode, templi, edifici sacri di ogni genere sono il luogo deputato ed insieme privilegiato per l'esercizio del culto e ogni comunità religiosa deve godere di un'uguale libertà nella loro costruzione e gestione»<sup>15</sup>.

Può sembrare lapalissiano ricordare che, quanto detto, non è solamente derivazione di buon senso ma trova una precipua e dettagliata disciplina sia nella Costituzione, che nella Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo. Giova tuttavia ribadire il quadro delle fonti dentro cui si colloca la questione, anche al fine di sottolineare la gravità delle costanti limitazioni e delle illecite restrizioni rispetto ad una materia che nella percezione comune, viene ritenuta spesso di competenza esclusivamente regionale e quindi del tutto disgiunta da quel novero di diritti umani che devono essere garantiti a *tutti*. Perché la materia degli edifici o luoghi di culto<sup>16</sup> è certamente *res mixta* per eccellenza, so-

---

<sup>15</sup> Così GIUSEPPE CASUSCELLI, *A chiare lettere. Il diritto alla moschea, lo Statuto lombardo e le politiche comunali: le incognite del federalismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), settembre 2009, p. 1.

<sup>16</sup> 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

spesa com’è tra tutela del fondamentale diritto di libertà religiosa (sancito sia dall’art. 9 della Cedu che dalla Carta costituzionale italiana) da un lato, e governo del territorio (ossia normativa urbanistica) dall’altro, ma questa duplice natura non deve e non può ingannare: il pieno godimento del diritto di libertà religiosa è garantito indistintamente a “tutti” (art. 19 Cost.), a prescindere da sesso, cittadinanza, religione o orientamento politico del soggetto che ne è titolare, al pari di ogni altro diritto inviolabile della “persona” riconosciuto e garantito dalla Repubblica senza discriminazioni (art. 2 Cost.).

Stabilita la natura fondamentale ed inviolabile dell’intero nucleo di garanzie e corollari riguardanti le varie sfaccettature della libertà religiosa, 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 riguardo agli individui e alle comunità di credenti e la previsione di una competenza concorrente, 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 Regioni.

In realtà, a oggi, la disciplina riguardante l’edilizia di culto è ancorata a pochi appigli legislativi nazionali<sup>17</sup>, cosicché di fatto l’edilizia di culto è regolata

---

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. ANDREA BETTETINI, *La condizione giuridica dei luoghi di culto tra autoreferenzialità e principio di effettività*, in *Quaderno di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2010, pp. 5-6.

<sup>17</sup> Uno di questi, ancora vigente per le confessioni che non hanno stipulato un’Intesa ex art.8 della Costituzione, è la cosiddetta *legge sui culti ammessi*, la l. 1159 del 1929. 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 eloquente. 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 (in particolare la l. 1. 29 settembre n.847 del 1967), anche se, a tutti gli effetti, tali previsioni normative costituiscono quella che nel *drafting normativo* viene chiamata una *norma in bianco*. Senza entrare poi nel dettaglio del *corpus* normativo che progressivamente ha demandato a Regioni e comuni la definizione degli *standard urbanistici* e, a priori, l’identificazione

quasi esclusivamente da leggi regionali che fanno ricorso ai criteri più diversi e la cui applicazione, pur incidendo sensibilmente sul libero esercizio della libertà religiosa di singoli e gruppi, è in ultima analisi del tutto demandata alle amministrazioni locali, per loro natura e vocazione spesso manchevoli della necessaria sensibilità – anche costituzionale – sul tema.

L'esclusiva gestione ad opera dei legislatori regionali e delle amministrazioni locali degli aspetti secondari ma fondamentali nella disciplina degli "edifici di culto" (urbanistica, tutela dell'ambiente, regole tecnico-costruttive, impiantistica, sicurezza, accessibilità ecc), e l'assenza di un sistema all'interno del quale collocarli è la causa principale della mancata realizzazione di quel disegno – complesso e plurale – pensato dal Costituente che doveva nel suo insieme raffigurare uno dei principi fondamentali della nostra Carta, quello cioè di libertà religiosa. D'altro canto, è proprio il collegamento funzionale tra l'esercizio del diritto costituzionalmente tutelato *ex art. 19* e la concreta disponibilità dei luoghi di culto ad aver legittimato da tempo l'intervento dello Stato per il sostegno economico all'edilizia "religiosa"<sup>18</sup>: si tratta di opere pubbliche e, pertanto, poste a soddisfazione di un interesse collettivo primario<sup>19</sup>.

Il risultato sembra quasi distopico: se da un lato nell'apice della gerarchia delle fonti, l'ordinamento Italiano garantisce costituzionalmente il diritto ad un luogo di culto e stabilisce che la stessa attività urbanistica (in particolare edilizia) ad esso funzionale venga sovvenzionata da finanziamenti pubblici in quanto a beneficio di un diritto fondamentale per la comunità, dall'altro le amministrazioni locali pongono in essere ostacoli su questioni di fatto secondarie ma fondamentali per la realizzazione e la concretizzazione di quanto previsto

---

del concetto di "attrezzatura religiosa" con quello di "urbanistica secondaria".

<sup>18</sup> Così NATASCIA MARCHEI, *Il diritto alla disponibilità degli edifici di culto*, nel vol. SARA DOMIANELLO (a cura di), *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in un regime di pluralismo confessionale e culturale*, il Mulino, Bologna, 2012, p. 171 ss.; cfr. anche Campanili e minareti. *I luoghi di culto tra norme civili e interessi religiosi*, numero monografico della rivista *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2010.

<sup>19</sup> Come sottolineato, l'aggettivo "pubblica" «si ricollega al fatto che esiste un interesse collettivo che ne legittima la previsione fra le opere di urbanizzazione. Ciò implica la premessa che con tale ultimo termine s'intende l'attività volta a rendere una zona urbs, ossia a dotarla delle strutture adatte e necessarie per la vita civile, sociale e individuale, al fine di garantire agli abitanti insediati in un dato territorio, una certa qualità della vita. In tal senso devono essere individuate alcune strutture che, a seconda della maggiore o minore funzionalità a questo scopo, si distinguono fra opere di urbanizzazione primaria (ad esempio strade, rete idrica, pubblica illuminazione, etc.) e secondaria (asili nido, scuole, impianti sportivi, etc.), fra cui si annoverano le "chiese ed altri edifici per servizi religiosi"». Così GERMANA CAROBENE, *La cosiddetta normativa "anti moschee" tra politiche di governance e tutela della libertà di culto*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 4, 2020, p. 23.

da fonti del diritto di rango superiore.

In realtà l’Italia non è l’unico Paese a presentare diversi aspetti di criticità rispetto alla libertà religiosa e al diritto delle minoranze di disporre di un effettivo luogo di culto. Le discrasie tra dettato normativo costituzionale (ma anche sovranazionale) rispetto alle prassi amministrative e alle distorsioni dell’utilizzo della materia urbanistica, sono infatti oggetto di un’ulteriore tutela ad opera della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo. Come risaputo, esauriti tutti i gradi di giurisdizione interna, è proprio la Corte di Strasburgo a garantire ai singoli la possibilità di ricorrere per lesioni illegittime dei diritti di libertà garantiti dalla Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo. Si noti che la norma a tutela della libertà di convinzione e religione, ossia l’art 9 della CEDU<sup>20</sup>, è stata oggetto proprio di una recente pronuncia della Corte di Strasburgo in merito all’edilizia di culto<sup>21</sup>, nella quale la CEDU ha ribadito che

---

<sup>20</sup> All’articolo deve darsi lettura “aperta” e correlata alle altre garanzie convenzionali, quindi una lettura in combinato disposto con le altre norme della Convenzione, precisamente con gli articoli 6,10 e 11 che tutelano rispettivamente il diritto a un processo equo, la libertà di manifestazione del pensiero e la libertà di riunione e di associazione, nonché l’art. 14 della Convenzione enunciante il divieto di discriminazione. A ben vedere, l’enunciato dell’articolo 9 opera espresso ed esclusivo riferimento alla libertà degli individui: l’operatività del contenuto della disposizione, a tutela dei diritti collettivi e delle relazioni tra gli Stati membri e le Chiese, è stato affermato dalla Corte, la quale ha sancito che la protezione di una comunità religiosa nella sua dimensione collettiva viene garantita dalla protezione giurisdizionale della comunità dei suoi membri e dei suoi beni, dando lettura all’art. 9 in combinato con l’art. 11 e con l’art. 6, ergo per via giurisprudenziale vengono delineati “nuovi obblighi” per gli Stati membri e “nuovi diritti” per i gruppi e per i singoli.

<sup>21</sup> CEDU, sez. IV, sent. 10 novembre 2020, ric. n. 5301/11. La sentenza costituisce l’esito di un ricorso preadato dall’organizzazione religiosa bulgara dei Testimoni di Geova contro la Repubblica di Bulgaria, per violazione degli articoli 9, 11, 13 e 14 della Convenzione nonché dell’articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione. Secondo la ricorrente aveva il reiterato diniego da parte delle autorità pubbliche del permesso di costruire un edificio di culto, ove professare la propria fede e riunire i fedeli per svolgere riti culturali era su misure amministrative illegittime. In particolare, l’ordinanza del sindaco con la quale era stata disposta la sospensione dei lavori era stata adottata in seguito alle pressioni pubbliche ricevute dagli abitanti del quartiere e sulla base di considerazioni fondate unicamente su pregiudizi discriminatori. Come sempre nel suo operare la Corte EDU ha preliminarmente ribadito alcuni principi generali, ricordando che, sebbene la Convenzione non garantisca il diritto alla concessione di un luogo di culto da parte delle autorità, le restrizioni all’istituzione dei medesimi possono di fatto costituire un’interferenza con il diritto garantito dall’articolo 9 CEDU. Riaffermati tali principi i giudici di Strasburgo sono passati all’analisi del caso in specie, soprattutto alla luce del margine d’apprezzamento da un lato e del par.2 dell’art. 9 dall’altro. La Corte Edu sottolinea come le diverse misure amministrative adottate si sono di fatto concretizzate in un’interferenza con la libertà religiosa della ricorrente. È molto interessante sottolineare che viene esplicitamente stabilito che anche l’applicazione di disposizioni come i regolamenti di pianificazione urbana può in alcuni casi costituire un’ingerenza con tale fondamentale diritto. Simili restrizioni possono giustificarsi, come ha ricordato la Corte, solo se prescritte dalla legge e se “necessarie in una società democratica” secondo la lettera del secondo paragrafo dell’articolo 9 CEDU. Per conseguenza, la Corte ha rilevato la violazione dell’articolo 9 della Convenzione, interpretato alla luce della protezione offerta dall’articolo 11.

a Church or an ecclesiastical body may, as such, exercise on behalf of its adherents the rights guaranteed by Article 9 of the Convention [...]. Also, given that Article 9 of the Convention protects the right to provide, open and maintain places or buildings devoted to religious worship, the operation of religious buildings is capable of having an impact on the exercise of the right of members of religious groups to manifest religious belief<sup>22</sup>.

Non si tratta certo della prima volta in cui i giudici di Strasburgo intervengono in materia di edilizia o disponibilità di un luogo di culto<sup>23</sup>, anzi: è proprio su questo tema che nel 1996 la Corte dichiarava, per la seconda volta nella sua storia, la violazione dell'articolo 9 e la condanna di un Paese membro della Convenzione. In effetti ciò che fa riflettere è proprio questo: dal 1996 al 2020, la questione dei luoghi di culto e il bilanciamento tra profili urbanistici, libertà religiosa e sicurezza è (anche in Europa) ben lontana dal potersi ritenere risolta, e necessita (ancora) dell'intervento massiccio e deciso dei giudici europei per poter garantire un livello di tutela minimo ed omogeneo in tutti i Paesi contraenti.

Nel più recente caso del 2020, in cui il ricorso dei Testimoni di Geova contro la Repubblica bulgara scaturiva da una serie di provvedimenti amministrativi ostativi all'edificazione di un edificio di culto, i giudici di Strasburgo hanno ancora una volta sottolineato come la possibilità di utilizzare e disporre di edifici di culto costituisce un aspetto fondamentale per l'esercizio della libertà religiosa sia nella sua dimensione individuale che associata. Certo, si riconosce alle autorità nazionali un ampio margine di apprezzamento e discrezionalità nella scelta e attuazione delle loro politiche di pianificazione urbana, ma questa non può in nessun modo tradursi in un'illegittima ed arbitraria interferenza con il fondamentale diritto di libertà religiosa.

Può essere interessante notare anche che, in materia di libertà religiosa

---

<sup>22</sup> Così CEDU, sez. IV, sent. 10 novembre 2020, par. 87 e par. 103.

<sup>23</sup> Che nell'art. 9 CEDU sia insita una garanzia convenzionale della disponibilità dei luoghi di culto come aspetto essenziale della libertà individuale di religione è stato riconosciuto per la prima volta nella celebre sentenza CEDU, I sez., 26.9.1996, *Manoussakis e altri c. Grecia*. I giudici di Strasburgo riconoscevano infatti la violazione dell'art. 9 CEDU nella condanna a pena detentiva e nella sanzione della chiusura di un locale, inflitte per l'utilizzazione come luogo di culto, in assenza di una autorizzazione ministeriale. In una prospettiva analoga cfr. CEDU, I sezione, 24 giugno 2004, *Vergos c. Grecia*, che qualifica la pretesa di un edificio di culto come profilo interno a quello della libertà religiosa. Sempre in tema si vedano anche *Associazione per la solidarietà con i Testimoni di Geova e altri c. Turchia*, Nn. 36915/10, 8606/13, Corte EDU (Seconda Sezione), 24 maggio 2016, riguardo al diniego della concessione di un'area per la costruzione di un edificio di culto che costituisce violazione dell'articolo 9 della CEDU. Infine, *Comunità religiosa dei Testimoni di Geova, del distretto di Kryvyi Rih's Ternivsky contro Ucraina*, no. 21477/10, Corte Edu (Quarta Sezione), settembre 2019.

nella particolare «dimensione fisica» del diritto all’edificio di culto<sup>24</sup>, non siano mai stati presentati ricorsi contro l’Italia. La ragione, lungi dall’essere che nel Bel Paese è a tutti garantita in modo effettivo questo particolare corollario riguardante la disponibilità e la possibilità di avere un luogo consono per l’esercizio del culto, è in realtà un’altra: è la stessa giurisprudenza italiana ad “autosanzionare” lo Stato (ed in particolare le amministrazioni locali e regionali) per cui, semplicemente, non vengono mai esperiti tutti i gradi di giurisdizione interna senza che venga riconosciuta dagli organi giudicanti italiani la violazione del diritto e l’illegittimità di molti dei provvedimenti impugnati. Provvedimenti che, nella maggior parte dei casi, investono sia il Giudice delle Leggi che i Tribunali Amministrativi Regionali che si trovano entro i confini lombardi, dove la novella alla legge regionale n. 15 del 2005, più volte impugnata e in diversi punti elisa dalla Consulta, purtroppo non ha ancora smesso di produrre i suoi effetti negativi.

### *3. La storia infinita delle vertenze giudiziarie: la tutela giurisprudenziale dalla Consulta e le più recenti pronunce del Tar Lombardia.*

Nella generale difficoltà di trovare un punto di equilibrio tra esigenze di sicurezza, garanzie di libertà e governo del territorio, il “modello lombardo” spicca da sempre per la pervicace *policy* di trattare la libertà ad un luogo di culto come un mero interesse sacrificabile in ragione di non meglio definite esigenze urbanistiche o securitarie (anche se sarebbe forse più corretto definirle demagogiche e politiche).

È quasi passato un trentennio dalla prima norma regionale in tema di edifici di culto (la legge era la L. r. Lombardia 9 maggio 1992, n. 20) quando il “modello lombardo” esordiva con una norma – dichiarata incostituzionale 10 anni dopo – che limitava alla sola confessione cattolica e a quelle munite di intesa con lo Stato l’accesso ai contributi pubblici destinati all’edilizia di culto<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> La locuzione è usata da NICOLA PIGNATELLI, *La dimensione fisica della libertà religiosa: il diritto costituzionale ad un edificio di culto*, in *Federalismi.it*, 23 dicembre 2015.

<sup>25</sup> La legge regionale lombarda aveva seguito, sia nei contenuti che nella conseguente pronuncia di illegittimità costituzionale, la legge regionale dell’Abruzzo, 16 marzo 1988 n. 29. Per una prima analisi, NATASCIA MARCHEI, *Il diritto alla disponibilità dei luoghi di culto*, nel vol. SARA 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. Nella sent. Corte cost. n. 346 del 2002 è la stessa Consulta a sottolineare che lo strumento delle intese, *ex art. 8 Costituzione* non è né può essere «una condizione imposta dai poteri pubblici alle confessioni per usufruire della libertà di organizzazione e di azione loro garantita dal primo e dal secondo comma dello stesso art. 8 né per usufruire di benefici loro riservati». Per un seppur risalente commento, si rinvia a GIANLUCA

Dopo la pronuncia della Consulta nel 2002, la Lombardia ha atteso ad intervenire sulla materia per 3 anni, passati i quali ha emanato la L. r. n. 12 del 2005, a sua volta novellata nel 2006 nel 2008, nel 2011 e – *last but not least* – nel 2015<sup>26</sup>. In un’*escalation* di irregolarità e aspetti problematici, l’intero assetto normativo regionale si è così sempre caratterizzato come lampante dimostrazione degli oculati timori di quella parte della dottrina che vedeva nei principi del federalismo e della sussidiarietà (orientatori della riforma costituzionale del 2001) un potenziale distruttivo prima che uno strumento costruttivo in materia di libertà religiosa<sup>27</sup>.

Nel tentativo di riportare all’ordine l’impazzita autonomia regionale, la Corte Costituzionale è intervenuta con diverse sentenze, ribadendo a più riprese i principi fondamentali che sorreggono il modello italiano di libertà religiosa (anche, anzi soprattutto in contrapposizione a quello lombardo).

Senza compiere un’analisi pedissequa delle diverse sentenze costituzionali, può essere utile una ricostruzione eziologica che, dalle prime sentenze di illegittimità della norma regionale in materia di edilizia di culto e libertà religiosa, indichi quali sono stati i passaggi interpretativi e nomotetici sul tema fino all’ultima pronuncia del 2019.

Dagli anni Novanta ad oggi, infatti, il Giudice delle Leggi ha dovuto a più riprese e per diversi aspetti affrontare la tematica e solo uno sguardo ricostruttivo, ancorché di principio e sorvolando quindi le questioni di fatto, può agevolmente far comprendere la rilevanza dei recenti sviluppi in argomento così come la portata (ma anche l’effettività) della tutela giurisdizionale offerta dalla Suprema Corte come ultimo baluardo di applicazione della Costituzione.

Com’è noto, l’Italia si contraddistingue per il principio di laicità<sup>28</sup> «non

---

PAROLIN, *Edilizia di culto e legislazione regionale nella giurisprudenza costituzionale: dalla sentenza 195/1993 alla sentenza 346/2002*, in *Giurisprudenza italiana*, 2003, p. 351 ss.

<sup>26</sup> Si tratta, rispettivamente, delle L. r. n. 12 del 2006, n. 4 del 1008, n. 3 del 2011 e n. 2 del 2015.

<sup>27</sup> Così Giuseppe Casuscelli che – seppure più di 10 anni fa – delinea un quadro dai tratti tanto nitidi quanto attuali del panorama lombardo: «Sullo sfondo, la trama delle sbandierate restrizioni alla libertà di culto è percorsa dal richiamo più o meno esplicito al diffuso sentire delle comunità locali. Un’asserita volontà popolare contraria alla costruzione di moschee – mediaticamente rilevata, o forse determinata – è, infatti, ritenuta idonea sia a giustificare il rifiuto del dovere costituzionale di osservare la Carta e la legge (che, fosse pure della maggioranza, si porrebbe al di fuori delle regole democratiche), sia ad imporre all’intera collettività il tirannico “punto di vista” delle forze di governo degli enti locali, fino al punto di porre quella volontà a fondamento d’una pretesa “sovranità” degli enti territoriali». Così GIUSEPPE CASUSCELLI, *Il diritto alla moschea, lo Statuto lombardo e le politiche comunali: le incognite del federalismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), settembre 2009, p. 6. Dello stesso avviso anche SARA DOMIANELLO, *Le garanzie della laicità civile e della libertà religiosa nella tensione tra globalismo e federalismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), febbraio 2007.

<sup>28</sup> Da intendersi nell’accezione che la giurisprudenza costituzionale ne ha dato nelle sentenze n.

come indifferenza di fronte all’esperienza religiosa, bensì come salvaguardia della libertà di religione in regime di pluralismo confessionale e culturale: compito della Repubblica è “garantire le condizioni che favoriscano l’espansione della libertà di tutti e, in questo ambito, della libertà di religione”, la quale “rappresenta un aspetto della dignità della persona umana, riconosciuta e dichiarata inviolabile dall’art. 2 Cost.” (sentenza n. 334 del 1996)<sup>29</sup>.

Allo stesso tempo, viene costantemente sottolineato che i contenuti delle tutele garantite dall’art. 19 Cost., all’interno del quale l’apertura di luoghi di culto si colloca in quanto forma e condizione essenziale per il pubblico esercizio dello stesso, si concretizzano come riconoscimento a tutti del diritto di professare la propria fede religiosa, in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitare in privato o in pubblico il culto, con il solo limite dei riti contrari al buon costume e non anche di una previa regolazione pattizia, che «non può costituire l’elemento di discriminazione nell’applicazione di una disciplina, posta da una legge comune, volta ad agevolare l’esercizio di un diritto di libertà dei cittadini». Ciò che è in gioco è «l’eguaglianza dei singoli nel godimento effettivo della libertà di culto, di cui l’eguale libertà delle confessioni di organizzarsi e di operare rappresenta la proiezione necessaria sul piano comunitario»<sup>30</sup>.

D’altro canto, la competenza prima e la legislazione regionale poi in materia di edilizia di culto hanno la loro ragione e giustificazione -propria della

---

508 del 2000, n. 329 del 1997, n. 440 del 1995, n. 203 del 1989.

<sup>29</sup> Cfr. sentenza Corte costituzionale n. 63 del 24 marzo 2016, che ha dichiarato incostituzionali in alcune parti la legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005, sia per violazione di parametri sostanziali che per lesione di disposizioni sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, in <http://www.giurcost.org/decisioni/2016/0063s-16.html>. Per un commento mi sia concesso il rinvio a FRANCESCA OLIOSI, *La Corte Costituzionale e la legge regionale lombarda: cronaca di una morte annunciata o di un’opportunità mancata?* in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), cit.; JILIA PASQUALI CERIOLI, *Interpretazione assiologica, principio di bilateralità pattizia e (in)eguale libertà di accedere alle intese ex art. 8, terzo comma, Cost.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 26, 2016; MARCO CROCE, *L’edilizia di culto dopo la sentenza n. 63/2016: esigenze di libertà, ragionevoli limitazioni e riparto di competenze fra Stato e Regioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3 maggio 2016; ANGELO 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](http://www.statoechiese.it)), 26, 2016; GIUSEPPE MONACO, *Confessioni religiose: uguaglianza e governo del territorio (brevi osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 63/2016)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2 luglio 2016; ANNA LORENZETTI, *La Corte costituzionale e l’edilizia di culto: alla ricerca di un difficile equilibrio, fra riparto di competenze, libertà religiosa e il “convitato di pietra” dell’emergenza terrorismo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 30 marzo 2017. Per le sentenze successive: ANGELO 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](http://www.statoechiese.it)), 26, 2016.

<sup>30</sup> Si tratta della sentenza Corte Costituzionale n. 346 del 2002, con la quale la Consulta aveva dichiarato illegittimo il requisito della legge regionale lombarda che concedeva finanziamenti per l’edilizia di culto solamente a confessioni che avessero stipulato un’intesa o alla confessione cattolica.

materia urbanistica – nell’esigenza di «assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi» (sentenza n. 195 del 1993 e sentenza n. 63 del 2016).

In questo contesto, per il principio di sussidiarietà e vicinanza, è la Regione la più titolata a regolare la coesistenza dei diversi interessi che insistono sul proprio territorio, potendo «dedicare specifiche disposizioni per la programmazione e la realizzazione dei luoghi di culto e, nell’esercizio di tali competenze, può imporre quelle condizioni e quelle limitazioni, che siano strettamente necessarie a garantire le finalità di governo del territorio affidate alle sue cure» (sentenza n. 67 del 2017). Nell’esercizio delle sue competenze, tuttavia, il legislatore regionale «non può mai perseguire finalità che esorbitano dai compiti della Regione», non essendogli consentito in particolare di introdurre «all’interno di una legge sul governo del territorio ...disposizioni che ostacolano o compromettano la libertà di religione» (sentenza n. 63 del 2016)».

Così, «nel regolare, in sede di disciplina del governo del territorio, l’edilizia di culto, le regioni possono perseguire esclusivamente finalità urbanistiche, nell’ambito delle quali deve essere ricondotta anche la necessaria specifica considerazione delle esigenze di allocazione delle attrezzature religiose». In ragione del peculiare rango costituzionale della libertà di culto, inoltre, la stessa disciplina urbanistico-edilizia deve far fronte, con riferimento alle attrezzature religiose, all’ulteriore esigenza della necessaria previsione di luoghi per il loro insediamento, con la conseguenza che essa non può comportare l’esclusione o l’eccessiva compressione della possibilità di realizzare strutture di questo tipo.

Nel 2019, infine, la Corte arriva ad affermare che la previsione – ad opera della legislazione regionale in materia di governo del territorio – di uno speciale piano dedicato alle attrezzature religiose (il cosiddetto PAR), riconducibile al modello della pianificazione urbanistica di settore, «non è di per sé illegittima. Non lo è, tuttavia, alla duplice condizione che essa persegua lo scopo del corretto insediamento nel territorio comunale delle attrezzature religiose aventi impatto urbanistico, e che, in questo orizzonte, tenga adeguatamente conto della necessità di favorire l’apertura di luoghi di culto destinati alle diverse comunità religiose». Se di tutte le opere urbanistiche secondarie «il legislatore regionale subordina solo le attrezzature religiose al vincolo di una specifica e preventiva pianificazione, allora la finalità perseguita è solo apparentemente di tipo urbanistico-edilizio, e «l’obiettivo della disciplina è invece in realtà quello di limitare e controllare l’insediamento di (nuovi) luoghi di culto. E ciò qualsiasi sia la loro consistenza, dalla semplice sala di preghiera per pochi fedeli al grande tempio, chiesa, sinagoga o moschea che

sia». Da ciò l’incostituzionalità della disposizione per violazione degli artt. 2, 3, primo comma, e 19 Cost., stante la «compressione della libertà di culto che la norma censurata determina, senza che sussista alcuna ragionevole giustificazione dal punto di vista del perseguimento delle finalità urbanistiche che le sono proprie».

In poche parole, se il PAR diventa il pretesto formale (perchè inadempito) grazie al quale si ostacola l’apertura di nuovi luoghi di culto, da strumento legittimo ed utile ai fini di un armonico sviluppo urbanistico si profila come incostituzionale in quanto – di fatto- si concretizza in una violazione costante del diritto di libertà religiosa. Così, l’ultima censura della Corte Costituzionale – diversamente dalle precedenti – non si sofferma sull’*an* di legittimità, ma sul *quo modo*, sottolineando come nell’esercizio della competenza propria della Regione anche qualora si rientri formalmente negli ambiti stabiliti dall’art.117 della Costituzione, la valutazione sia da fare anche riguardo all’applicazione concreta della norma, che deve essere sorretta dal principio di ragionevolezza, sulla base del rapporto tra razionalità e adeguatezza della misura al fine.

A ben vedere, questo cambio di prospettiva non è casuale ma è l’inevitabile conseguenza di un’imperterrita *governance* del territorio che sotto l’egida di non meglio specificate necessità di tutela della sicurezza e dell’ordine pubblico (che la Corte ha stabilito nel 2016 essere di competenza esclusiva dello Stato) di fatto appaga e asseconda quella parte dell’elettorato che ritiene il diritto di libertà religiosa suscettibile di valutazioni politiche, se non addirittura di promesse elettorali. Basta un veloce sguardo alle elezioni amministrative degli ultimi anni per rendersi conto che «Mai la Moschea!» è uno degli slogan politici più abusati delle campagne elettorali lombarde. Un “Mai” senza condizioni, una promessa avversativa così pregnante e da dimostrare in modo inequivocabile perché nella giurisprudenza costituzionale nessuna Regione è stata censurata in materia di luoghi di culto tante volte quante la Lombardia. Senza se e senza ma, «MAI» un luogo di culto a quell’ampia fetta di popolazione di religione diversa dalla cattolica (per lo più ma non solo islamica) da un lato è il sintomo di una classe politica volutamente miope all’ormai irreversibile cambiamento della società in senso multi-etnico e multiculturale, dall’altro di una popolazione così ciecamente concentrata su se stessa e sulla propria (non)identità<sup>31</sup> da non comprendere che *slogan* di questo genere non

---

<sup>31</sup> Il riferimento è alla posizione di molti sociologi per i quali in Occidente la vera religione di maggioranza relativa è quella delle persone impegnate in un “credere senza appartenere”: *believing without belonging*, secondo la formula proposta da GRACE DAVIE, *Religion in Britain since 1945. Believing without Belonging*, Blackwell, Oxford, 1994. Secondo l’A. in altre parti del mondo si verifica anche il fenomeno opposto, ossia “appartenere senza credere” (*belonging without believing*), nel senso che persone che talora non credono neppure in Dio si dichiarano religiose o anche frequentano riti

solo non hanno nessun altro fine se non quello di smuovere le coscienze in senso xenofobo, ma non possono certo essere mantenute da amministrazioni locali che invece che educare al civico riconoscimento dei diritti stabiliti dalla Costituzione ne paventano (anzi promettono) una programmatica violazione.

Anche se la puntuale tutela giurisprudenziale offerta dalla Corte in particolare nell'ultimo quinquennio ha così a più riprese potuto elidere diversi aspetti incongruenti della norma urbanistica lombarda, la questione è ben lungi dal potersi dire risolta per un triplice ordine di ragioni. Il primo è che stante una norma ormai "a groviera", le amministrazioni locali dispongono ancora di ampie libertà discrezionali. Il secondo è che, contro di esse, sono sempre di più e sempre più numerose le comunità religiose pronte a difendere il proprio diritto e abbastanza mature per farlo: si tratta di seconde e terze generazioni di italiani a tutti gli effetti, che hanno ormai capito che l'unico modo per non essere costantemente ghettizzati è quello di difendere i propri diritti, da subito. Non paga più la politica dello spostamento ai margini del tessuto urbano fino alla massima ordinanza, ora la consapevolezza è che l'unico strumento riconosciuto alle comunità religiose è quello delle vertenze giurisdizionali davanti al giudice amministrativo che – forse- ha cessato di adire Palazzo Spada per questioni *incidenter tantum* di illegittimità costituzionale ma – purtroppo- necessiterà ancora di anni per giungere ad una sentenza. Il terzo motivo è la tattica dilatoria, volutamente e programmaticamente utilizzata dalla Lombardia: non importa se la pronuncia del giudice sarà sfavorevole, nel mentre gli anni trascorsi senza poter utilizzare edifici acquistati a fatica e il dispendio di energie anche economiche di comunità religiose che spesso e volentieri appartengono ad una religione che non ha stipulato un'Intesa (e quindi che non possono neanche disporre della redistribuzione dell'8 per mille) sarà stato un *vulnus* del quale nessuno risponderà.

---

religiosi per affermare un'appartenenza nazionale o etnica o una protesta che è insieme culturale e politica (basti pensare anche alle recenti proteste in Irlanda del Nord). Di recente tuttavia, si registra sempre di più il fenomeno delle "modernità multiple", che mettono in discussione il modello di un unico rapporto fra religione e modernità. Quanto al "credere senza appartenere", la stessa Davie parla da diversi anni (cfr. GRACE DAVIE, *Religion in Modern Europe. A Memory Mutates*, Oxford University Press, Oxford, 2000) di modi multipli e diversi di "appartenenza", all'interno dei quali si potrebbe dire che in alcuni Paesi dell'Europa Occidentale non si "appartiene" attraverso la pratica personale ma tuttavia rimane una forma di "appartenenza vicaria", per cui anche chi partecipa molto raramente ai riti religiosi spesso sostiene con il suo appoggio "culturale" i praticanti, ritenendo che essi praticino anche per suo conto, e che attraverso la pratica altrui possa manifestarsi una forma postmoderna di appartenenza tramite terzi. Questa appartenenza "vicaria" perpetua, sia pure in modi nuovi, la presenza della religione come memoria collettiva, una nozione sottolineata anche da Danièle Hervieu-Léger a partire dalla sua opera fondamentale *Religione e memoria* (trad. it., il Mulino, Bologna 1996) e approfondita negli anni proprio in dialogo con Grace Davie. Più recente, sul rapporto tra religione e sovranismo, si rinvia allo studio di VINCENZO PACILLO, *Sovranismo e libertà religiosa individuale*, nel vol. PIERLUIGI CONSORTI (a cura di), *Costituzione, religione e cambiamenti nel diritto e nella società*, Pisa University Press, Pisa, 2019, pp. 173-190.

Prova di questo *modus procedendi* sono i numerosissimi ricorsi amministrativi che si registrano, in argomento. Può essere utile, oltre che interessante, analizzarne i due più recenti e, anche attraverso la ricostruzione della narrativa, dimostrare emblematicamente sia le problematiche ancora lungi dall’essere risolte che le dinamiche appena descritte e purtroppo ancora in atto.

Il primo caso dimostra in modo evidente come le pronunce di illegittimità costituzionale sono sicuramente uno strumento fondamentale per la tutela della libertà religiosa ma certamente non del tutto risolutivo: ne sono prova le (numerose) controversie amministrative che, pur trovando risposte sempre più vincolate dalle pronunce della Corte costituzionale, ancora si creano e costituiscono oggetto di contenzioso.

La sentenza del Tar Lombardia di Milano del 18 gennaio 2021, la n. 166/2021<sup>32</sup>, vede come parte attrice una comunità musulmana, a dimostrazione di quanto spesso e volentieri la normativa “antimoschee” meriti a pieno l’appellativo giornalistico pur non facendo riferimento esplicitamente dell’Islam ma, in generale, di “confessioni religiose”.

La ricostruzione narrativa è molto semplice: i giudici hanno accolto il ricorso presentato congiuntamente da un’impresa edile, proprietaria dell’immobile, e dall’Associazione Culturale Islamica Assalam, locataria con contratto di concessione in godimento con opzione di acquisto – il cd. *rent to buy*-, contro il comune di Cantù agli esiti di una controversia, iniziata sei anni prima, riguardante un capannone industriale che l’associazione religiosa aveva deciso di destinare a luogo di culto.

L’aria su cui insiste l’immobile *de quo*, veniva inserita nel PGT (su richiesta dell’impresa edile) come luogo di culto (quindi appartenente alle cd. AR: attrezzature religiose) «fatte salve – stabiliva la delibera consiliare – le verifiche della Commissione di vigilanza in ordine al progetto di adeguamento a tale funzione». Non potendo legittimamente e *tout court* negare la modifica dell’area all’interno del PGT, la giunta comunale negava alle parti attrici i permessi necessari e indispensabili per ottenere l’adeguamento alla nuova funzione<sup>33</sup>, ma non solo.

---

<sup>32</sup> La Seconda Sezione del Tribunale Amministrativo Regionale di Milano si pronuncia in merito. Testo completo della sentenza al link: <https://www.giustizia-amministrativa.it/tribunale-amministrativo-regionale-per-la-lombardia-milano>, data ultima consultazione 28 maggio 2021.

<sup>33</sup> Nel 2014 la Società Aedes (proprietaria dell’immobile) presentava infatti istanza di rilascio di permesso di costruire per il completamento del capannone industriale, con cambio di destinazione d’uso, modifica di accesso del passo carraio e formazione della recinzione interna. Nella relazione tecnica allegata alla domanda si dichiarava esplicitamente che l’intervento era finalizzato alla creazione di un luogo di culto, riunioni e conferenze nella porzione di immobile in corso di completamento e che è prevista la presenza di 250 utenti. L’Amministrazione rigettava l’istanza sulla base della novella nel frattempo intervenuta con la L.R. n. 2 del 3.2.2015, di modifica dell’art. 72 della L.R. n. 12/2005: in particolare la previsione secondo cui, per poter installare nuove attrezzature religiose, è necessario

Dopo aver accertato che l'immobile veniva comunque utilizzato per il «raduno di un numero rilevante di persone» (queste le parole testuali), con un'ordinanza del 2017 disponeva non solamente la cessazione della destinazione d'uso di culto, ma preannunciava l'acquisizione dell'immobile al patrimonio comunale per la quale, parallelamente, pendono ancora attualmente altri giudizi (giunti in appello). Proprio in ragione di questi procedimenti paralleli, l'amministrazione chiedeva ma non otteneva la sospensione del giudizio per pregiudizialità.

Dopo aver analizzato le preliminari questioni procedurali e aver rigettato tutte le eccezioni del comune di Cantù (in particolare l'eccezione di tardività, il difetto di legittimazione attiva da parte dell'Associazione<sup>34</sup> e l'improcedibilità per carenza di interesse perché, nel frattempo, le ricorrenti avevano avviato nuove iniziative per la formazione dei titoli edilizi), il Tar entra nel merito del ricorso affermandone la fondatezza.

L'amministrazione comunale, infatti, aveva negato il rilascio del titolo abilitativo sulla scorta della disposizione regionale dichiarata nel frattempo

---

procedere alla preventiva approvazione del Piano delle attrezzature religiose, previsto dall'art. 72 della L.R. n. 12/2005, implicava che, in assenza del suddetto Piano, «viene meno il presupposto di legge circa la conformità alla vigente disciplina urbanistica, per il rilascio del permesso di costruire».

<sup>34</sup> Tra le controdeduzioni del Comune di Cantù è molto significativa quella che riguarda l'eccezione di «inammissibilità-improcedibilità per carenza di interesse e di legittimazione»: il ricorrente sottolineava infatti che nel 2016 -quindi nel corso del giudizio - l'Associazione ha mutato denominazione in «Assalam» modificando lo Statuto ed eliminando ogni riferimento alla religione e alla finalità di carattere religioso, mantenendo invece finalità di solidarietà sociale nel campo del volontariato, della beneficenza, dell'istruzione, della tutela dei diritti civili e dell'intermediazione culturale. Pertanto, secondo il Comune, sarebbe venuto meno l'interesse ad ottenere il titolo edilizio finalizzato a creare un luogo di culto e a questo punto difetterebbe anche il requisito della legittimazione, dal momento che l'Associazione avrebbe «rinunciato» allo scopo religioso e non potrebbe quindi agire a tutela di questioni oramai estranee al perimetro delle sue finalità statutarie. Al di là dell'infondatezza dell'eccezione (secondo il Collegio, infatti, la circostanza che vi sia stato un mutamento nello scopo sociale dell'Associazione non incide sulla sua legittimazione ad agire in giudizio) è interessante vedere ancora in azione quel fenomeno di «mimetismo giuridico che caratterizza le formazioni islamiche collettivamente organizzate e che 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, scopi». Così ERMINIA CAMASSA *Caratteristiche e modelli organizzativi dell'islam italiano a livello locale: tra frammentarietà e mimetismo giuridico*, nel vol. CARLO CARDIA, GIUSEPPE DALLA TORRE (a cura di), *Comunità islamiche in Italia*, Giappichelli, Torino, 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»». Nel caso concreto, si potrebbe parlare di *mimetismo ex ante*: se l'utilizzo di un edificio è precluso e reso difficoltoso per il fine anche religioso dell'associazione, allora si cerca la via di elidere dallo statuto qualsiasi elemento di religiosità per poter far rientrare la fattispecie nella disciplina delle opere urbane secondarie non cultuali.

illegittima dalla Corte Costituzionale con la sentenza 254 del 5.12.2019: l’art. 72 della l. 12/2005, presupponeva l’utilizzo dello strumento del P.A.R., ossia il Piano delle Attrezzature Religiose, per poter rilasciare il titolo abilitativo, in assenza del quale veniva precluso l’insediamento di qualsiasi nuova struttura religiosa. Poiché nelle more del giudizio lo strumento del PAR viene ritenuto contrario alla Costituzione, venuta meno la disposizione che sorreggeva il diniego per effetto della declaratoria di illegittimità costituzionale, il Tar ha ritenuto fondata la doglianza della ricorrente.

Ancora una volta e anche in questa sede il Tribunale Amministrativo Regionale lombardo sottolinea che la libertà di culto si traduce anche nel diritto di disporre di spazi adeguati per poterla concretamente esercitare e, proprio riprendendo la giurisprudenza della Consulta, afferma che esiste un duplice dovere a carico delle autorità pubbliche a cui compete il governo del territorio: in positivo, in applicazione al principio di laicità, le Amministrazioni competenti devono prevedere e mettere a disposizione spazi pubblici per le attività religiose; mentre, in negativo, esso impone che non si frappongano ostacoli ingiustificati all’esercizio del culto nei luoghi privati e che non si discriminino le confessioni nell’accesso agli spazi pubblici.

A ben vedere, il caso è molto interessante perché è il perfetto emblema di come, rispetto ai luoghi di culto, spesso e volentieri le battaglie legali si concludano con una vittoria di Pirro. La sentenza infatti, pur annullando il provvedimento di diniego del rilascio del permesso a costruire, non ritiene che la concessione dello stesso sia un atto dovuto per via giurisdizionale. Scomparsa la preclusione legata all’assenza del PAR, spetta ancora al Comune (lo stesso che ha opposto dinieghi negli ultimi dieci anni!) il riesame dell’istanza e la valutazione della sussistenza dei restanti requisiti e condizioni per il rilascio del titolo che permetta le opere preliminari al cambio di destinazione d’uso. Nel frattempo, sono passati sette anni dal primo contratto stipulato tra l’Associazione “Assalam” e l’impresa edile, e sei dall’inizio della vertenza giurisdizionale: sei anni in cui un’intera comunità di fedeli si è vista privare del proprio luogo di culto, sei anni di battaglie legali (e annesse spese sostenute e non ancora concluse per tutti i processi paralleli ancora pendenti), sei anni in cui la questione, lungi dall’essere risolta, è anzi divenuta oggetto principale della campagna elettorale, con tanto di striscioni e slogan che – con buona pace della costituzione – promettevano ora e sempre “mai una Moschea a Cantù!”.

La seconda sentenza amministrativa in tema di edilizia e luoghi di culto, anch’essa recente, è di sei mesi prima (risale infatti a luglio 2020<sup>35</sup>) e merita di

---

<sup>35</sup> Si tratta della sentenza 1269 del 2020, Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia, sede di Milano.

essere menzionata perché offre ulteriori elementi ed implicazioni non sempre di facile e immediata comprensione riguardo al “modello lombardo”: anche in questo caso il Tar Milano accoglie il ricorso di un’Associazione religiosa (l’associazione Punto Luce Chiesa Cristiana evangelica) contro un comune lombardo, nello specifico quello di San Giuliano Milanese.

La doglianza della ricorrente riguardavano la richiesta di annullamento di un’ordinanza per abusi, emessa in seguito ad un sopralluogo effettuato dalla Polizia Locale a seguito del quale il Comune emetteva l’atto oggetto del ricorso affermando che l’abuso consistesse nella realizzazione e nell’utilizzo dell’edificio in locazione dell’associazione come luogo di culto, per il quale ingiungeva inoltre la rimessione in pristino.

La parte attrice fondava il ricorso su un triplice ordine di motivi: il primo riguardava l’impossibilità di ritenere il punto di incontro un luogo di culto urbanisticamente rilevante; il secondo la forma giuridica dell’associazione che, in quanto APS, rientra in quel particolare modello associativo a cui è permesso, tra gli altri scopi, di utilizzare gli immobili anche per il culto, ex art. 32, comma 4, della legge n. 383 del 2000 e dell’art. 71, comma 1, del d.lgs. n. 117 del 2017<sup>36</sup>; il terzo, infine, sollevava questione di illegittimità costituzionale con riferimento all’art. dell’art. 52, comma 3-bis, della l. r. lombarda n. 12 del 2005 nella parte in cui imponeva il rilascio di permesso di costruire per 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 ai centri sociali».

Ritenendo il ricorso fondato, il Collegio nella motivazione offre interessanti spunti di riflessione, a partire dalla constatazione – ovvia ma non acquisita – che quando l’azione amministrativa di governo del territorio involge diritti di rilievo costituzionale come la libertà religiosa (complessivamente intesa anche come attività di promozione ed insegnamento del culto) debba «improntarsi,

---

<sup>36</sup> «L’art. 32, comma 4°, della legge 7 dicembre 2000, n. 383, recante *Disciplina delle associazioni di promozione sociale*, prevede che la sede 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 urbanistica. Tale appiglio normativo ha fatto sì che molti dei centri islamici di medie- grandi dimensioni 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)». Così FRANCESCA OLIOSI, *La legge regionale lombarda e la libertà di religione: storia di un culto (non) ammesso e di uno (non?) ammissibile*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 3, 2016, p. 19.

in modo stringente, ai principi di proporzionalità ed adeguatezza»<sup>37</sup>. Secondo i giudici, infatti, è ormai evidente che la complessa trama concettuale di cui all’articolo 19 della Costituzione, non tuteli la mera dimensione metafisica ed individuale del fenomeno religioso ma salvaguardi anche la dimensione collettiva di tale libertà che ha, per necessario presupposto, non più uno spazio metafisico ma uno «spazio fisico» che, anche dal punto di vista amministrativo (per sottolinearne cioè la peculiarità e il particolare modo di procedere che deve essere adottato), può essere definito «spazio religioso». D’altronde, osserva il collegio in un passaggio tanto suggestivo quanto significativo:

«La libertà religiosa non si esplica, difatti, solo attraverso il solipsistico ed intimo contatto con la divinità oggetto del culto ma anche con la partecipazione ai riti e, in generale, alle varie forme in cui simile culto è celebrato da una determinata comunità che in quel credo si riconosce. Lo spazio “religioso” non può, quindi, esaurirsi nel solo *locus* in cui singoli individui esercitino il loro credo come *animae vagulae blandulae*, mutuando la suggestiva immagine di una dottrina attenta al fenomeno degli interessi plurisoggettivi. Occorre, al contrario, uno spazio comune in cui il credo che accomuna un gruppo di individui possa coagularsi e, in tal modo, esplicarsi nelle forme collettive e partecipative del culto».

Inoltre, in quanto strumentale allo sviluppo della persona umana (art. 2 e art. 19 della Costituzione) lo “spazio religioso”<sup>38</sup> non è solamente un bene da preservare da indebite ingerenze dei pubblici poteri ma deve altresì essere l’oggetto di un obbligo positivo della Repubblica, chiamata a rimuovere eventuali ostacoli di ordine economico o sociale che possano precludere lo sviluppo della vita interiore e sociale dell’individuo (articolo 3, comma 2, Costituzione)<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Il riferimento che compie il TAR è Consiglio di Stato, Sez. VI, ordinanza 24 gennaio 2020, n. 238 resa nel grado di appello cautelare dello stesso giudizio.

<sup>38</sup> Sullo “spazio religioso” come entità giuridicamente rilevante, per l’utilizzo del quale possono anche convivere diverse confessioni religiose si veda PIERLUIGI CONSORTI, *Diritto e Religioni*, Laterza, Bari, 2020.

<sup>39</sup> Il Collegio approfondisce ulteriormente il collegamento eziologico tra libertà religiosa – Costituzione – spazio religioso, sulla base del principio di laicità così come conosciuto e delineato nell’ordinamento italiano. «Lo conferma la giurisprudenza della Corte Costituzionale muovendo in modo significativo da quel principio di laicità che, secondo parte della dottrina, è “scoperto tardi” dalla giurisprudenza costituzionale. Un principio “*da intendersi, secondo l’accezione che la giurisprudenza costituzionale ne [dà] (sentenze n. 508 del 2000, n. 329 del 1997, n. 440 del 1995, n. 203 del 1989), non come indifferenza di fronte all’esperienza religiosa, bensì come salvaguardia della libertà di religione in regime di pluralismo confessionale e culturale*” (Corte Costituzionale, 24 giugno 2016, n. 63): compito della Repubblica è, quindi, “*garantire le condizioni che favoriscano l’espansione della libertà di tutti e, in questo ambito, della libertà di religione*”, la quale rappresenta un aspetto della dignità della persona umana, riconosciuta e dichiarata inviolabile dalla previsione di cui all’articolo 2 della

Una volta specificati gli interessi costituzionali in gioco, i giudici individuano altresì i presupposti e i limiti del potere pubblico volto a regolare lo “*spazio religioso*”, la cui azione può essere legittima solo se orientata dal principio di legalità sostanziale che «richiama l’esigenza di operare, in primo luogo, una *actio finium regundorum* tra l’area in cui l’esercizio di simile potere può ritenersi consentito e, per converso, l’area in cui la compromissione dell’interesse del privato risulta indebita».

L’attenta ricostruzione in diritto che compie l’organo giudicante, sottolinea ancora una volta quanto sia necessario un puntuale accertamento di ogni circostanza fattuale, per evitare che le esigenze urbanistiche astrattamente invocabili possano «divenire il viatico di indebite compromissioni delle libertà riconosciute sia ai singoli che alle formazioni sociali in situazioni nelle quali simili esigenze non siano concretamente in discussione». In particolare, nel caso di specie, la Corte osserva come gli accertamenti svolti dalla Polizia Locale siano di per sé insufficienti a desumere con certezza che la sede dell’Associazione evangelica sia un luogo di culto collettivo idoneo a generare strutturalmente un carico urbanistico tale da legittimare l’esercizio di poteri di controllo<sup>40</sup>. Solo un’effettiva esigenza urbanistica può evocare e legittimare l’intervento di limitazioni legittime da parte dell’Amministrazione che, diversamente, comprometterebbe la dimensione sociale della libertà religiosa individuale che ricomprende anche la partecipazione collettiva ai riti e ai culti.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato conferma altresì che il mutamento di destinazione d’uso non autorizzato, attuato senza opere, comporta una c.d. variazione essenziale sanzionabile soltanto se ed in quanto comportante una sicura incidenza sui carichi urbanistici, ritenuta sussistente nel caso di afflusso (anche potenziale) generalizzato e periodico di una moltitudine di persone per ragioni di culto (Consiglio di Stato, Sez. V, 3 maggio 2016, n. 1684). Difettando il presupposto eidetico del potere urbanistico esercitato dal Comune di San Giuliano Milanese, la compressione delle attività svolte dall’Associazione risulta quindi indebita.

*Ad abundantiam* il Collegio sottolinea come le attività rilevate dal con-

---

Costituzione(Corte Costituzionale, 8 ottobre 1996, n. 334)».

<sup>40</sup> Tale orientamento, costante nella giurisprudenza, è volto a sottolineare l’irrelevanza di una sede solo occasionalmente luogo di esercizio del culto collettivo. In questo senso, lo stesso Tar Lombardia ha in diverse occasioni ribadito come la presenza di «persone raccolte in preghiera» o, comunque, intente all’esercizio di forme partecipative del culto «non potendosi qualificare, ai predetti fini, luogo di culto un centro culturale o altro luogo di riunione nel quale si svolgano, privatamente e saltuariamente, preghiere religiose, tanto più ove si consideri che – come questo Tribunale ha avuto modo di statuire in una fattispecie similare (cfr. TAR Milano 2<sup>a</sup>, 17.9.09 n.4665) – non rileva di norma ai fini urbanistici l’uso di fatto dell’immobile in relazione alle molteplici attività umane che il titolare è libero di esplicare» (T.A.R. per la Lombardia– Sez. II, 25 ottobre 2010, n. 7050).

trollo della Polizia si collocano perfettamente all’interno del perimetro delle attività consentite all’Associazione ricorrente. Punto Luce Chiesa Cristiana Evangelica è, infatti, un’Associazione di promozione sociale che, come tale, gode del peculiare regime di cui all’articolo 71, comma 1, del d.lgs. n. 117/2017, secondo cui le sedi di tali soggetti e «*i locali in cui si svolgono le relative attività istituzionali, purché non di tipo produttivo, sono compatibili con tutte le destinazioni d’uso omogenee previste dal decreto del Ministero dei lavori pubblici 2 aprile 1968 n. 1444 e s.m.i., indipendentemente dalla destinazione urbanistica*».

La sentenza, qui solo parzialmente ricostruita, oltre a presentare una sensibilità notevole per la tematica della libertà religiosa e del bilanciamento di questa con la disciplina urbanistica, è interessante per due ragioni.

La prima: diversamente da quanto avviene nella stragrande maggioranza dei casi, la parte attrice non è un’associazione musulmana ma pur sempre una minoranza religiosa, a dimostrazione che la cd. “legge antimoschee” e, più in generale, il poco virtuoso “modello lombardo” non colpisce solamente la *Umma* del popolo di Allah, ma tutti i credenti delle confessioni religiose che, ad oggi, vivono come minoranze nel nostro Paese. Si potrebbe quasi pensare che, pur essendo i fedeli di religione musulmana i destinatari reali della norma, si crea comunque una sorta di “circolo vizioso”, per cui anche quando si tratta di comunità religiose “non impattanti” come possono essere quelle musulmane (impattanti in termini numerici, ma anche simbolici), la prassi invalsa delle amministrazioni locali e regionali è quella di negare a prescindere la possibilità di un luogo di culto per non creare “pericolosi precedenti”.

La seconda ragione è l’attenta ricostruzione compiuta dai giudici in diritto, che denota una particolare sensibilità sia per il dato giurisprudenziale che per la dottrina ecclesiasticistica, a dimostrazione che sia giudici che studiosi stanno da tempo cercando di difendere la libertà religiosa nei rispettivi ambiti offrendo spunti e riflessioni, emettendo sentenze, scrivendo accorate proposte spesso rimaste inascoltate a causa di una carente volontà politica<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Basti pensare alle diverse proposte per una legge generale sulla libertà religiosa, raccolte in due volumi e rimaste – purtroppo – del tutto inascoltate: VALERIO TOZZI, GIANFRANCO MACRI, MARCO PARISI (a cura di), *Proposta di riflessione per l’emanazione di una legge generale sulla libertà religiosa*, Giappichelli, Torino, 2010, all’interno del quale si segnalano in particolare ROBERTO MAZZOLA, *La questione dei luoghi di culto alla luce delle proposte di legge in materia di libertà religiosa. Profili problematici*, e PAOLO CAVANA, *Lo spazio fisico della vita religiosa (luoghi di culto)*, pp. 196 e ss; ROBERTO ZACCARIA, SARA DOMIANELLO, ALESSANDRO FERRARI, PIERANGELA FLORIS, ROBERTO MAZZOLA (a cura di), *La legge che non c’è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, cit., in particolare i contributi di PIERANGELA FLORIS, *Le istanze di libertà collettiva e istituzionale* (pp. 145-190); FRANCESCO ALICINO, *I problemi pratici e attuali della libertà religiosa* (pp. 235 – 245); NATASCIA MARCHEI, *La legge “cornice” sul diritto alla disponibilità di un luogo destinato al culto* (pp. 315- 324).

In particolare, due sono i passaggi che denotano questa particolare cooperazione tra dato giurisdizionale e dato dottrinale. Il primo riguarda la nozione di “spazio religioso” che, ben più ampia di quella di luogo o edificio di culto, è sì ripresa da precedenti giurisprudenziali, ma anche ben presente e sempre più evidenziata dalla recente dottrina. Così, nel sottolineare che «l’azione amministrativa in esame incide, quindi, su un bene (lo “*spazio religioso*”) che è esso stesso oggetto della libertà costituzionale in esame trattandosi, come spiegato, dell’aspetto presupposto per l’esplicazione della dimensione collettiva e sociale del fenomeno religioso», i giudici certamente fondano l’autorevolezza dell’affermazione nelle pronunce della Corte Costituzionale, ma allo stesso tempo confermano l’importanza dello studio del fenomeno religioso che da tempo utilizza questa particolare definizione per intendere la tutela di uno spazio non soltanto identitario, ma oggetto di un bisogno materiale necessario per soddisfare le esigenze di aggregazione tipiche di un fenomeno (anche) sociale come è la religione.

Il secondo passaggio riguarda l’analisi della forma giuridica dell’associazione come Associazione di Promozione Sociale, già individuata tramite un censimento sulle realtà associative islamiche effettuato ormai diversi anni fa<sup>42</sup> come l’unica forma giuridica utile per poter garantire un luogo di culto poiché, nella legge speciale in cui è disciplinata, si parla tra le altre attività possibili anche di quella del culto senza modifiche di destinazioni urbanistiche della sede. Da questo (ai tempi interessantissimo e innovativo) dato emerso da una ricerca sul campo, la dottrina aveva iniziato a parlare di “mimetismo giuridico”, ossia della prassi delle confessioni religiose di “travestirsi” da APS per poter sfruttare questa previsione normativa a vantaggio dell’esercizio comunitario del culto. Nel caso in specie il Tar afferma che, pur ritenendo «astratta-

---

<sup>42</sup> Il riferimento è al progetto di ricerca PRIN 2011/2013 dal titolo «Islam e comunità musulmane in Italia. Status giuridico, realtà socio-economica, problematiche d’integrazione» le cui risultanze sono state edite per i tipi di Giappichelli in: CARLO CARDIA, GIUSEPPE DALLA TORRE (a cura di), *Comunità islamiche in Italia*, Giappichelli, Torino, 2015. Nel volume vengono analizzati sia i profili attinenti l’Islam e l’ordinamento italiano in generale, quali il sistema delle fonti (PAOLO CAVANA, *Islam e sistema delle fonti in Italia*, *ibidem*, p. 45 *ess.*) e le sue lacune (PIERANGELA FLORIS, *Comunità islamiche e lacune normative. L’ente che non c’è: l’associazione con fine di religione e di culto*, *ibidem*, p. 75 *ss.*), dall’altro la loro realizzazione concreta, con lo studio delle organizzazioni musulmane presenti sul territorio nazionale (RITA BENIGNI, *Le organizzazioni musulmane a dimensione nazionale. Assetto giuridico ed azione, tra mimetismo, emersione del carattere culturale, rappresentatività di un islam italiano*, *ibidem*, p. 97 e *ss.*) ma anche la forma giuridica prescelta per la loro costituzione nell’ordinamento italiano (ERMINIA CAMASSA, *Caratteristiche e modelli organizzativi dell’islam italiano a livello locale: tra frammentarietà e mimetismo giuridico*, *ibidem*, p. 123 e *ss.*), le attività svolte (SILVIA ANGELETTI, *Le attività svolte dalle comunità islamiche a livello locale. Alcune considerazioni alla luce dei risultati della ricerca*, *ibidem*, p. 149 *ss.*) e la disciplina riguardante gli edifici di culto (FRANCESCA OLIOSI, *La questione dei luoghi di culto islamici nell’ordinamento italiano: alla ricerca di un porto sicuro*, *ibidem*, p. 175 *ss.*).

mente condivisibili i timori di quella parte della dottrina che parla del rischio di «camuffamento della confessione religiosa» finalizzata ad un uso abusivo e distorto delle norme per ottenere l’utilizzo dell’immobile a luogo di culto, non si tratta di quanto avviene nel caso della Chiesa Evangelica di San Giuliano Milanese in quanto non “urbanisticamente rilevante”: incontro e preghiera collettiva di soggetti accomunati dal medesimo credo religioso non si traducono automaticamente in una variazione della destinazione d’uso di un edificio, in particolare quando si tratta di comportamenti periodici e numericamente trascurabili.

Comuni reticenti, mimetismo giuridico delle associazioni religiose (che nella prima sentenza hanno escluso dal proprio statuto qualsiasi riferimento al culto, nel secondo hanno invece utilizzato la forma giuridica dell’APS), sentenze della Consulta ma anche recentissime pronunce del Tar, restituiscono un’immagine dello “stato di salute” della libertà religiosa a dir poco desolante.

E se queste due recenti sentenze si collocano perfettamente nel solco del cammino giurisprudenziale e dottrinale da tempo tracciato, allo stesso tempo *a contrario* viene ancora delineandosi perfettamente il “modello” o forse è meglio dire la strategia lombarda, ossia tutto quello che le amministrazioni locali *non* dovrebbero fare in tema di libertà religiosa e luoghi di culto.

Una funzione, quella amministrativa, che si snoda attraverso i distinti piani della pre-pianificazione (intesa come il confronto preventivo alle decisioni urbanistiche e volta ad un governo “*condiviso*” del territorio che raccolga, componga e traduca le istanze degli interessati), della pianificazione, e, in ultimo, del potere comunale di controllo e verifica dell’utilizzo del territorio. Quest’ultimo momento, sebbene collocato “*a valle*” del procedimento, assume così un aspetto di indubbia centralità finendo per diventare strumentale alla effettiva declinazione ed attuazione della libertà religiosa. Sul punto, anche il Consiglio di Stato è stato molto chiaro nell’affermare che il compito degli enti territoriali è «*provvedere a che sia consentito a tutte le confessioni religiose di poter liberamente esplicare la loro attività, anche individuando aree idonee ad accogliere i fedeli*» e non farsi bieco veicolo di promesse elettorali del tutto anticostituzionali.

L’involuzione della disciplina lombarda riguardante i luoghi di culto e più in generale lo spazio religioso pare purtroppo ancora inarrestabile, e non solo per la novella della legge urbanistica n. 2/2015, ma per decenni di regolamentazione regionale orientati alla soddisfazione di esigenze politiche e di partito prima che di rispetto dei diritti fondamentali. Sei anni sono passati, eppure la Lombardia persegue la sua tattica dilatoria (sicuramente politicamente appagante per il suo elettorato): anni ed anni di contenziosi giurisdizionali, migliaia di euro di spese legali (spesso compensate), ordinanze sospensive immediata-

mente valide fanno sì che di fatto il diritto di libertà religiosa venga negato, in spregio della cd. *laicità all'italiana*, in spregio della Costituzione, dei trattati e delle convenzioni internazionali, in spregio, insomma, alla giustizia.

Nell'*era dei nonluoghi*<sup>43</sup>, in cui l'*estraneità* si ritrova non soltanto nel “nemico” esterno, contrapposto ad un sé ego-centrico, ma si manifesta come elemento disturbante all'interno della sfera dai confini labili del “proprio”, il contrasto così risulta ancora più stridente: tra chi un luogo di culto ce l'ha ma non lo usa (e, in fondo, “crede senza appartenere” o “appartiene senza credere”) e chi, invece, lo richiede incessantemente (perché crede quanto appartiene), restando tuttavia impunemente inascoltato.

---

<sup>43</sup> La celeberrima locuzione è di Marc Augé che ne parla nell'omonimo saggio. Direttore della *École des hautes études en sciences sociales* (EHESS) a Parigi, Augé è conosciuto e tradotto in tutto il mondo per i suoi lavori sulla realtà del mondo contemporaneo e sulla vita nelle grandi metropoli. Ha rivolto un'attenzione particolare alla diffusione paradossale della solitudine in società che sperimentano il crescente uso dei mezzi di comunicazione. Si deve a lui il neologismo di “nonluoghi”, ossia gli spazi anonimi, senza storia e senza identità frequentati da folle di uomini e donne freneticamente in transito che non stabiliscono relazioni, come avviene negli aeroporti, centri commerciali, per la strada. Sono luoghi di passaggio, vissuti da individui che si incrociano senza mai incontrarsi; sono l'espressione del paradosso vissuto dal cittadino contemporaneo, che vive una solitudine sempre più intensa in spazi frequentati da migliaia di persone. Così MARC AUGÉ, *Nonluoghi. Introduzione a una antropologia della surmodernità*, Elèuthera, Milano, 2009.