



diritto & religioni

Semestrale
Anno XV - n. 1-2020
gennaio-giugno

ISSN 1970-5301

29



**LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE**

Diritto e Religioni

Semestrale
Anno XV – n. 1-2020
Gruppo Periodici Pellegrini

Direttore responsabile
Walter Pellegrini

Direttori
Mario Tedeschi – 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. Laricca, 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

G. Dalla Torre

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, R. Pascali, C.M. Pettinato

S. Testa Bappenheim

V. Maiello

A. Guarino, F. Vecchi

Parte III

SETTORI

*Lettere, recensioni, schede,
segnalazioni bibliografiche*

RESPONSABILI

M. Tedeschi

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. Agustín 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:

Cosenza 87100 – Luigi Pellegrini Editore
Via Camposano, 41 (ex via De Rada)
Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672
E-mail: info@pellegrinieditore.it

Napoli 80133- Piazza Municipio, 4
Tel. 081 5510187 – 80133 Napoli
E-mail: dirittoereligioni@libero.it

Redazione:

Cosenza 87100 – Via Camposano, 41
Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672
E-mail: info@pellegrinieditore.it

Napoli 80134 – Dipartimento di Giurisprudenza Università degli studi di Napoli Federico II
I Cattedra di diritto ecclesiastico
Via Porta di Massa, 32
Tel. 081 2534216/18

Abbonamento annuo 2 numeri:

per l'Italia, € 75,00

per l'estero, € 120,00

un fascicolo costa € 40,00

i fascicoli delle annate arretrate costano € 50,00

È possibile acquistare singoli articoli in formato pdf al costo di € 10,00 al seguente

link: www.pellegrinieditore.com/node/360

Per abbonarsi o per acquistare fascicoli arretrati rivolgersi a:

Luigi Pellegrini Editore

Via De Rada, 67/c – 87100 Cosenza

Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672

E-mail: info@pellegrinieditore.it

Gli abbonamenti possono essere sottoscritti tramite:

– versamento su conto corrente postale n. 11747870

– bonifico bancario Iban IT 88R010308880000000381403 Monte dei Paschi di Siena

– assegno bancario non trasferibile intestato a Luigi Pellegrini Editore.

– carta di credito sul sito www.pellegrinieditore.com/node/361

Gli abbonamenti decorrono dal gennaio di ciascun anno. Chi si abbona durante l'anno riceve i numeri arretrati. Gli abbonamenti non disdetti entro il 31 dicembre si intendono rinnovati per l'anno successivo. Decorso tale termine, si spediscono solo contro rimessa dell'importo.

Per cambio di indirizzo allegare alla comunicazione la targhetta-indirizzo dell'ultimo numero ricevuto.

Tutti i diritti di riproduzione e traduzione sono riservati.

La collaborazione è aperta a tutti gli studiosi, ma la Direzione si riserva a suo insindacabile giudizio la pubblicazione degli articoli inviati.

Gli autori degli articoli ammessi alla pubblicazione, non avranno diritto a compenso per la collaborazione. Possono ordinare estratti a pagamento.

Manoscritti e fotografie, anche se non pubblicati, non saranno restituiti.

Per ulteriori informazioni si consulti il link: <https://dirittoereligioni-it.webnode.it/>

Autorizzazione presso il Tribunale di Cosenza.

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

ISSN 1970-5301

Il caso non risolto della moschea di Pisa. La libertà di culto schiava di referendum locali e varianti urbanistiche.

The unsolved case of the Pisa mosque. Freedom of worship enslaved by local referendums and urban variations.

CHIARA LAPI

RIASSUNTO

Questo saggio intende esaminare, dal punto di vista giuridico, la lunga e complessa vicenda relativa alla richiesta di costruire la moschea a Pisa. Infatti, l'acquisto, nel 2013, da parte dell'Associazione Culturale islamica di un'area destinata a "servizi religiosi per il culto" ha innescato una serie di reazioni volte ad impedire la realizzazione del luogo di culto islamico. In particolare, i referendum consultivi promossi da un Comitato di cittadini e le varianti urbanistiche approvate dall'Amministrazione comunale, hanno bloccato di fatto la costruzione della moschea mostrando un chiaro intento discriminatorio nei confronti della confessione islamica. La sentenza del Tribunale Amministrativo per la Toscana pronunciata il 13 maggio 2020 sembra tuttavia aprire una nuova fase di questo travagliato percorso poiché, in accoglimento del ricorso presentato dall'Associazione islamica contro il Comune di Pisa, annulla tutti gli atti che di fatto avevano reso impossibile la costruzione della moschea.

PAROLE CHIAVE

Moschea di Pisa, libertà di culto, edifici di culto e normativa urbanistica

ABSTRACT

This essay examines, from a legal point of view, the long and complex story relating to the request to build the mosque in Pisa. Indeed, the purchase in 2013 of an area intended for "religious services for worship" by the Islamic Cultural Association of Pisa has triggered a series of reactions aimed at preventing the construction of the Islamic place of worship. In particular, the consultative referendums promoted by a citizens' committee and the urban variants approved by the municipal administration, have effectively blocked the construction of the mosque, showing a clear discriminatory intent toward the Islamic religion. However, the judgement of the Administrative Court for Tuscany pronounced on

May 13, 2020, seems to open a new phase of this troubled path since, in accepting the appeal presented by the Islamic association against the Municipality of Pisa, it cancels all the acts that had made impossible the construction of the mosque.

KEY WORDS

Mosque in Pisa, freedom of worship, religious buildings and town planning regulations

SOMMARIO: *1. Introduzione – 2. Le proposte di referendum consultivo – 3. Sulla variante urbanistica: da variante che interessa la sola area di proprietà dell'Associazione islamica a variante inclusa nel più ampio progetto per la riqualificazione dello stadio cittadino – 4. Conclusioni.*

1. Introduzione

Il 13 maggio 2020 la prima sezione del Tribunale Amministrativo regionale per la Toscana ha accolto il ricorso presentato dall'Associazione Culturale islamica di Pisa sia contro il Comune della stessa città sia contro il Ministero per i Beni e le Attività Culturali per l'annullamento degli atti che avevano reso impossibile l'edificazione della moschea¹.

La sentenza costituisce l'atto più recente – ma non ancora l'ultimo² – di una vicenda iniziata nel 2013, quando l'Associazione ricorrente acquistò una particella di terreno che il regolamento urbanistico allora in vigore aveva destinato a “servizi religiosi per il culto e attività culturali e sociali”³.

La comunità islamica di Pisa dispone da circa vent'anni di un locale di anguste dimensioni nel centro storico della città, adibito a sala di preghiera. Negli ultimi anni questa sede non è stata più in grado di raccogliere i fedeli, che pertanto per le riunioni del venerdì e delle altre feste solenni si incontrano

¹ Il ricorso era stato depositato il 26 luglio 2020, mentre i motivi aggiunti erano stati presentati il 24 ottobre 2020. Con questi ultimi si chiede l'annullamento della delibera del Consiglio Comunale di Pisa del 10 settembre 2019 che modificava la destinazione urbanistica dell'area sulla quale l'Associazione islamica ricorrente intendeva edificare l'edificio di culto, riservandola a “verde pubblico e parcheggi”.

² Infatti, tale sentenza è stata impugnata dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali davanti al Consiglio di Stato.

³ Regolamento Urbanistico, Scheda-Norma per le aree di trasformazione, Scheda n. 10.1, Porta a Lucca ENEL del 2013, Comparto 2. Scheda introdotta con la variante approvata con delibera di C.C. n. 43 del 28.07.2001, decaduta, modificata con delibera di C.C. n. 73 del 11.12.2009 e modificata con la delibera di C.C. n. 11 del 04.04.2013.

in una palestra del Centro universitario sportivo di Pisa, situata di fronte al terreno acquistato nel 2013 per edificare la moschea.

La comunità islamica pisana è ben inserita nel contesto sociale, la sua presenza cresce progressivamente anche sul versante di attività culturali e interreligiose di importanza nazionale⁴. Da ultimo, in occasione della giornata di digiuno e di invocazione promossa dall'Alto comitato per la fratellanza umana per l'umanità colpita dalla pandemia da CoVid-19, l'imam Mohammad Khalil ha partecipato ad un momento di preghiera comune sotto la Torre pendente insieme all'arcivescovo di Pisa, al pastore protestante e alla Presidente della Comunità ebraica⁵.

Questo saggio intende esaminare dal punto di vista giuridico il percorso frastagliato e complesso che ha portato alla menzionata sentenza del TAR, evidenziandone anche dal punto di vista storico i passaggi che appaiono più rilevanti per meglio inquadrare la fattispecie.

In primo luogo, va ricordato che l'Associazione islamica provvede ad acquistare il terreno dopo che il Comune aveva adottato un primo cambio del piano urbanistico, che finalmente prevedeva la possibilità di edificare la moschea in una zona periferica della città, contigua al parcheggio che due volte a settimana ospita il mercato locale e di fronte ai grandi spazi sede del Centro universitario sportivo. Per contrastare questa ipotesi alcuni cittadini costituirono un Comitato "NoMoschea", che esplicitamente si opponeva agitando pregiudizi islamofobi comuni a situazioni simili⁶, fra cui primeggiava lo spettro del terrorismo islamico⁷.

⁴ A titolo di esempio, si ricorda che il 2 dicembre 2014 venne organizzato dal Centro interdisciplinare di Scienze per la pace dell'Università di Pisa, istituto di ricerca che si occupa, tra l'altro, di mediazione dei conflitti interculturali ed interreligiosi, un incontro per ricordare padre Paolo Dall'Oglio, il gesuita rapito in Siria il 29 luglio 2013, che era stato per anni impegnato nel dialogo islamo-cristiano. Mohammad Khalil, in rappresentanza della comunità islamica pisana, intervenne portando la propria testimonianza di persona che aveva conosciuto direttamente padre Dall'Oglio e che con lui aveva condiviso le preoccupazioni per la situazione siriana, terra di origine dello stesso Khalil. Cfr. MOHAMMAD KHALIL, *Ricordo di padre Paolo Dall'Oglio*, in CHIARA LAPI (a cura di), *Padre Paolo Dall'Oglio. Uomo di dialogo ostaggio in Siria*, Pisa University Press, Pisa, 2015, pp. 67-68.

⁵ La notizia è riportata in "pisatoday", online, *L'arcivescovo e l'imam di Pisa pregano insieme per invocare la fine della pandemia. L'iniziativa si svolgerà giovedì 14 maggio alla Torre di Pisa*, 12 maggio 2020, in <http://www.pisatoday.it>.

⁶ Cfr. STEFANO ALLIEVI, *La guerra delle moschee. L'Europa e la sfida del pluralismo religioso*, Marsilio, Padova, 2010.

⁷ La bibliografia in merito è molto ampia. Si vedano, tra gli altri, NICOLA COLAIANNI, *Sicurezza e prevenzione del terrorismo cd. islamista: il disagio della libertà*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista telematica* (www.statoechiese.it), 32/2019, pp. 1-32; FRANCESCO ALICINO, *L'islam, la radicalizzazione islamista e il terrorismo di ispirazione quasi religiosa*, in *Diritto & Religioni*, 1/2019, pp. 27-45; GIANFRANCO MACRÌ, *La libertà religiosa, i diritti delle comunità islamiche. Alcune considerazioni critiche su due progetti di legge in materia di moschee e di imam*, in *Stato, Chiese e*

Per gli ecclesiasticisti non c'è dubbio che la costruzione di edifici di culto integra un diritto garantito ex art. 19 Cost.⁸, ma la narrativa popolare ancora si oppone con argomenti politici, sovente mascherati dietro considerazioni urbanistiche⁹, com'è successo anche a Pisa. In questo caso, il Comitato “No-Moschea” ha avanzato – formalmente una, ma in realtà - due proposte di referendum consultivi che hanno prodotto una “giurisprudenza indotta” e una mole di atti cui verrà fatto riferimento nel corso del lavoro e che servono per meglio comprendere la questione, che spesso nasconde il vero nodo del diritto costituzionale all'esercizio del culto dietro problematiche urbanistiche o comunque amministrative.

2. Le proposte di referendum consultivo

Nel 2016 il Comitato “No Moschea” ha presentato una proposta di referendum comunale consultivo formulando una quesito che il Comitato dei garanti allora in carica ritenne inammissibile perché “aveva un contenuto discriminatorio in violazione degli artt. 3 e 19 della Costituzione”¹⁰. Il Comitato dei garanti invitò pertanto il Comitato promotore a riformulare la domanda suggerendo di attenersi a chiare motivazioni urbanistiche. Il Comitato “No Moschea” formulò una nuova domanda referendaria che parve legittima al Comitato dei garanti, che ritenne prevalente la necessità di espletare il referendum, anche se di fatto avrebbe avuto esito negativo rispetto alla possibilità di edificare l'edificio di culto. Del resto, la natura consultiva del referendum

pluralismo confessionale. Rivista telematica (www.statoechiese.it), 5/2018, pp. 1-35; NATASCIA MARCHEL, *Le nuove leggi regionali 'antimoschee'*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it)*, 25/2017, pp. 1-16; FRANCESCA OLIOSI, *Libertà di culto, uguaglianza e competenze regionali nuovamente al cospetto della Corte Costituzionale: la sentenza n. 67 del 2017*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista telematica (www.statoechiese.it)*, 29/2017, pp. 1-13; FRANCESCA MARIA CORRAO, LUCIANO VIOLANTE (a cura di), *L'islam non è terrorismo*, Il Mulino, Bologna, 2018.

⁸ Il diritto ad avere un luogo dove esercitare il culto come corollario diretto del diritto al culto venne affermato dalla Corte costituzionale già nel 1958 con la sentenza n. 59. Cfr. Corte cost., sent. 4 novembre 1958, n. 59, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1959, II, pp. 115 ss., con nota di FRANCESCO FINOCCHIARO, *Note intorno ai ministri di culto acattolici ed ai poteri dell'autorità in relazione alla libertà religiosa*.

⁹ Cfr. 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)*, settembre 2009, p. 2.

¹⁰ Verbale del Comitato dei garanti del 10 febbraio 2016 (in mio possesso). Il primo quesito era infatti formulato nei seguenti termini: “Considerando l'attuale momento storico-politico e considerando reale il pericolo per la salute dei cittadini derivante dall'insorgere e dal radicamento delle frange estremiste, volete voi che l'Amministrazione comunale consenta dunque la realizzazione di una moschea sita in zona Porta a Lucca?”.

lasciava comunque lo spazio al Consiglio comunale di non attenersi al risultato referendario, e quindi eventualmente restare sulla posizione favorevole alla costruzione. Tuttavia il referendum non si tenne per un difetto amministrativo nella modalità di raccolta delle firme.

Per circoscrivere meglio la questione trattata, credo sia utile fermarsi a considerare la possibilità di sottoporre a referendum una questione che inequivocabilmente tocca diritti di rilievo costituzionale. Come si è accennato, il primo quesito proposto venne inizialmente considerato illegittimo perché troppo chiaramente destinato a non permettere la costruzione della moschea, e fu ammesso in una seconda formulazione – apparentemente neutra – sulla base del fatto che le norme locali favoriscono la consultazione popolare, entro certi limiti, che nel caso di specie erano rappresentati dalla natura solo consultiva di un referendum che avrebbe riguardato non tanto la costruzione della moschea – che era la chiara volontà dei promotori – ma la sua sola collocazione urbanistica.

Com'è noto, il referendum consultivo comunale trova il proprio fondamento nel Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali¹¹. L'art. 8, rubricato "Partecipazione popolare", impone agli statuti comunali di prevedere "forme di consultazione della popolazione [...] anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini". La norma non specifica la natura di queste consultazioni, si è perciò generalmente ritenuto che gli statuti comunali potessero contemplare referendum consultivi, abrogativi o propositivi¹².

Lo Statuto del Comune di Pisa prevede tutte queste possibilità, condizionando l'ammissibilità del quesito ad un giudizio espresso da un Comitato dei garanti¹³, organo terzo ed imparziale, che deve esprimersi prima della raccolta

¹¹ Approvato con D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, aggiornato fino alle modifiche apportate dal decreto-legge del 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, recante: "Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione". (Pubblicato nella Gazzetta Uff. della Repubblica Italiana n. 36 del 12 febbraio 2019).

¹² Cfr. GABRIELLA CREPALDI, *Il referendum consultivo a livello locale*, in *Foro amm. CDS*, fasc. 11, 2008, p. 3133. L'art. 8, 3° comma del Decreto legge 267/2000 ricalca, in parte, il contenuto dell'art. 6, 3° comma, della Legge 142/1990 sull'Ordinamento delle autonomie locali. Una differenza consiste nel fatto che quest'ultimo articolo specificava la forma di referendum che gli statuti potevano prevedere, indicando quella consultiva.

¹³ Secondo l'art. 9 del Regolamento per l'esercizio del diritto di partecipazione del Comune di Pisa: "Al Comitato dei garanti sono affidati i compiti di garanzia ed in particolare:

- a) la valutazione di ammissibilità del quesito;
- b) il controllo circa la regolarità della raccolta delle firme e la conseguente dichiarazione di ammissione del referendum;
- c) l'eventuale dichiarazione di annullamento della procedura referendaria su richiesta dei soggetti promotori. Inoltre, secondo l'art. 56, comma 2, dello Statuto del Comune di Pisa, il "Comitato dei garanti è composto da tre membri votati dal Consiglio comunale, di cui uno scelto

delle firme necessarie per l'indizione del referendum stesso¹⁴, sulla base di criteri diversi a seconda della natura del referendum e in dipendenza di altri parametri previsti stabiliti da fonti sia statali, sia regionali, sia locali. Nella fattispecie, oltre al Testo unico statale, vale la legge regionale 18 dicembre 2015, n. 78, lo Statuto del Comune di Pisa e il suo Regolamento per l'esercizio del diritto di partecipazione.

In primo luogo, il Comitato dei garanti deve quindi verificare che il quesito verta su "materie di esclusiva competenza locale", che non contraddica i principi generali dell'ordinamento, né norme statutarie, né regolamentari. Nel caso specifico, la fonte più diretta è rappresentata dall'art. 59 dello Statuto comunale, che esclude dall'ammissibilità di referendum abrogativi quesiti che riguardano il piano regolatore generale e "progetti di opere pubbliche previste dal programma di mandato del/della sindaco/a". Tale esclusione si motiva col fatto che le delibere urbanistiche sono già soggette ad un complesso procedimento amministrativo che dà molto spazio alla partecipazione popolare, e si è ritenuto improprio consentire un effetto abrogativo di decisioni assunte sulla base di motivazioni che possono essere senza difficoltà fatte valere nel corso del procedimento. Pertanto, su questa materia è possibile solo avanzare referendum propositivi o consultivi. Ne deriva la centralità della qualificazione esatta della natura del referendum, che non può appiattirsi sulla proposta del comitato promotore. In altre parole, anche se il referendum è avanzato *sub specie* consultiva, al Comitato dei garanti incombe l'onere di accertare che non abbia impropri effetti abrogativi.

Inoltre la legge subordina la legittimità delle consultazioni popolari locali all'identico limite oggettivo della "esclusiva competenza locale" (art. 8, c. 4, T.U. 267/2000), e quindi è necessario verificare che l'oggetto del referendum non invada competenze statali. Nel caso di specie, si capisce bene che la materia investe l'esercizio di diritti costituzionali intoccabili dalle autorità locali, anche quando agissero in forza di un'indicazione referendaria. La questione è stata ben definita dalla sentenza 63 del 2016 della Corte costituzionale, che all'epoca non era però ancora stata emanata¹⁵.

tra magistrati, anche a riposo, indicati dal Presidente del Tribunale di Pisa uno scelto tra tre avvocati indicati dal Presidente del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Pisa e uno scelto tra tre docenti universitari esperti di materie giuridiche, anche a riposo, indicati dal Rettore dell'Università di Pisa. L'elezione avviene con voto segreto e a maggioranza relativa dei componenti. Il Comitato dei Garanti è presieduto dal membro eletto tra i magistrati indicati dal Presidente del Tribunale di Pisa. I componenti eletti durano in carica per il periodo corrispondente a quello del mandato del Sindaco e comunque fino alla loro sostituzione".

¹⁴ Questo è disposto dall'art. 57 dello Statuto del Comune di Pisa.

¹⁵ Cfr. ALBERTO FABBRI, *La Corte costituzionale di fronte alla "legge anti-moschee" della*

In ogni caso, non consapevoli dello stato dell'arte, il 7 giugno 2017 un nuovo Comitato – che nella sostanza era composto dalle stesse persone che avevano animato quello denominato “No Moschea” – questa volta denominato “Il Popolo decide” e costituito con la sola e “specificata finalità di promuovere un referendum consultivo”, avanza una nuova proposta di referendum – autodefinito “consultivo” – indicando il quesito che era già stato dichiarato ammissibile, e quindi proponendo di pronunciarsi sulla destinazione a “verde privato” dell'area invece destinata a “edifici per il culto”¹⁶.

Come anticipato, in primo luogo è necessario valutare con attenzione se il quesito proposto corrisponde davvero alla fattispecie del “referendum consultivo” e non integri invece quella del referendum abrogativo oppure propositivo. L'istanza avanzata questa volta dal Comitato promotore si basa esclusivamente sull'interesse a sottoporre la deliberata destinazione urbanistica ad una consultazione popolare, apparentemente senza riflessi sulla questione religiosa. I promotori si vantano di non essere intenzionati ad impedire la costruzione della moschea – com'era evidente nel caso della precedente richiesta – ma animati dalla sola volontà di esaltare la funzione decisionale del popolo. Non si può però negare che le intenzioni reali emergessero comunque dalla natura del quesito, oltre che da una serie di indizi che facevano risalire il Comitato “Il popolo decide” al Comitato “No Moschea”.

Questi elementi di natura sostanziale non erano però evidenti negli atti amministrativi, sicché il Comitato dei garanti si è posto la sola questione circa la definizione della natura giuridica effettiva del referendum, che configurava un evidente scopo abrogativo di una deliberazione del Consiglio comunale in materia di regolamentazione urbanistica: ipotesi vietata dallo Statuto comunale. Inoltre, il quesito proponeva l'adozione di una diversa deliberazione ben identificata nel contenuto (“verde privato” anziché “edifici di culto”), e quindi aveva un valore anche propositivo, e non solo consultivo.

In dottrina è stato osservato che il referendum consultivo e quello abrogativo si differenziano per il fatto che il primo “ha effetti prodromici e soltanto

Lombardia, Newsletter OLIR.it, Anno XIII, n. 4/2016; MARCO CROCE, *L'edilizia di culto dopo la sentenza n. 63/2016: esigenze di libertà, ragionevoli limitazioni e riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 3 maggio 2016, pp. 1-10; FRANCESCA OLIOSI, *La Corte costituzionale e la legge regionale lombarda: cronaca di una morte annunciata o di una opportunità mancata?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista telematica* (www.statoechiese.it), 24 ottobre 2016, pp. 1-29.

¹⁶ La formula esatta del quesito referendario che il Comitato “Il Popolo decide” intendeva rivolgere ai cittadini del Comune di Pisa è la seguente: “Volete voi che la particella di cui al n. 443 del foglio n. 11 del catasto del Comune di Pisa, attualmente destinata a ‘edifici per il culto’, con deliberazione del Consiglio comunale del 4 aprile 2013 n. 11, poi modificata con deliberazione del Consiglio comunale del 4 maggio 2017, n. 20, sia invece destinata a ‘verde privato’?”.

politici” ed è “uno strumento debole di partecipazione popolare” mentre il secondo ha “effetti conclusivi e prevalentemente giuridici”¹⁷. In base a tale orientamento, come si è anticipato, se il referendum avesse avuto una mera natura consultiva, l’Amministrazione comunale avrebbe potuto tenere conto del risultato in termini di ulteriore riflessione politico-amministrativa, purché non in materia urbanistica o di opere previste nel programma di mandato del Sindaco (che nella specie contemplavano proprio la costruzione di una moschea nella zona identificata a questo scopo).

Ci sono poi ulteriori considerazioni, connesse alle precedenti, che il quesito referendario formulato dal Comitato “Il popolo decide” induce a rilevare, dato che il quesito promuove anche un trasferimento all’interesse privato (“verde privato”) di un’area già destinata ad assolvere interessi pubblici, qual è quello connesso all’edificazione di un edificio di culto, moschea o altro. Questa ipotesi contrasta con la lettera della legge, che subordina la partecipazione popolare alla promozione di “interventi per la migliore tutela di interessi collettivi”¹⁸. Del resto, com’è noto, ogni piano regolatore deve prevedere aree destinate al culto (le cd. aree destinate a “standard”¹⁹), per cui l’eliminazione della destinazione a “edifici per il culto” per trasformarla in area destinata a “verde privato” avrebbe leso l’interesse generale che il Comune ha il dovere di perseguire anche dotando la comunità cittadina delle necessarie “attrezzature religiose”²⁰.

Bisogna anche considerare che secondo l’art. 56 dello Statuto comunale, il quesito deve essere “di immediata comprensione e tale da non generare equivoci”. Il quesito in oggetto nasconde la determinazione di impedire la costruzione della moschea dietro pretesti urbanistici.

Inoltre, nel caso di specie il Comitato dei garanti osservava anche che il “periodo di svolgimento” della eventuale consultazione referendaria si sarebbe sovrapposto alle programmate elezioni amministrative, integrando un’ulte-

¹⁷ Cfr. ENZO BALBONI, *Il referendum consultivo nello Stato-comunità: perché vietarlo?*, in *Le Regioni*, a. XXIX, n. 1, febbraio 2001, pp. 218-219. L’A. riporta un caso riguardante il Comune di Cremona che decise di impiantare un inceneritore di rifiuti solidi urbani, nonostante che, a seguito dell’indizione di referendum promosso da alcune associazioni ambientaliste e dichiarato ammissibile dal Comitato dei garanti, il 58% della popolazione avesse espresso parere contrario ed il 42% favorevole.

¹⁸ Art. 8, comma 3, T.U. 267/2000.

¹⁹ Cfr. ISABELLA BOLGIANI, *Attrezzature religiose e pianificazione urbanistica: luci ed ombre*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 28/2013, Rivista telematica (www.statoechiese.it), pp. 1-23. NATASCIA MARCHEL, *Il diritto alla disponibilità degli edifici di culto*, in 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, pp. 171-183.

²⁰ Cfr. ALBERTO ROCCELLA, *La legislazione regionale*, in DANIELE PERSANO (a cura di), *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, Vita e Pensiero, Milano, 2008, pp. 79-146.

riore ipotesi di non ammissibilità del quesito²¹.

E' opportuno riferire che nelle more procedurali, il Comitato promotore aveva presentato (ottobre del 2017²²) un ricorso d'urgenza contro il Comune, accusandolo di colpevole inerzia nel prendere in esame la proposta referendaria presentata nel mese di giugno, tale da creare pregiudizio al diritto soggettivo sussistente in capo al Comitato promotore stesso²³.

3. Sulla variante urbanistica: da variante che interessa la sola area di proprietà dell'Associazione islamica a variante inclusa nel più ampio progetto per la riqualificazione dello stadio cittadino.

I risultati delle ultime elezioni amministrative che si sono tenute nel Comune di Pisa, concluse con il ballottaggio del 24 giugno 2018, hanno decretato la vittoria del centro destra, dopo molti anni in cui la città era stata guidata da forze politiche di orientamento opposto²⁴. La nuova amministrazione comunale aveva concentrato la campagna elettorale sull'opposizione alla costruzione della moschea²⁵, perciò, subito dopo essersi insediata, ha avviato la procedura per adottare una variante urbanistica relativa all'area di proprietà dell'Associazione islamica²⁶ allo scopo di sostituire la destinazione a "edifici per il culto" con più generici "spazi pubblici"²⁷. Di conseguenza, il 25 ottobre 2018 la Giunta ha deliberato²⁸ di "avviare il procedimento di formazione della variante al regolamento urbanistico, ai sensi dell'art. 17 della Legge regionale

²¹ Cfr. verbale della seduta del 14 dicembre 2017 del Comitato dei garanti (in mio possesso).

²² Quindi, precedentemente alla dichiarazione del 14 dicembre 2017 con la quale il Comitato dei garanti dichiara l'esistenza del divieto di carattere temporale per lo svolgimento del referendum.

²³ Tribunale di Pisa, Ordinanza del 7 febbraio 2018 nel procedimento cautelare iscritto al n.r.g. 4491/2017. Va anche rilevato che il Comitato "Il popolo decide" aveva rivolto, il 7 ed il 14 agosto 2017, due diffide ad adempiere al Comune di Pisa, con le quali chiedeva di autorizzare il referendum.

²⁴ Tra i punti all'ordine del giorno della campagna elettorale del centro destra, assunse particolare importanza l'opposizione alla moschea. Cfr. *Piazza Carrara piena per Salvini: "Elezioni di Pisa messaggio all'Europa"*. Il leader leghista e Ministro dell'Interno ha affrontato vari temi invitando al voto per Conti: "Pisa o cambia ora o mai più", in <http://www.pisatoday.it>, 22 giugno 2018.

²⁵ Cfr. *Piazza Carrara piena per Salvini: "Elezioni di Pisa messaggio all'Europa"*. Il leader leghista e Ministro dell'Interno ha affrontato vari temi invitando al voto per Conti: "Pisa o cambia ora o mai più", in <http://www.pisatoday.it>, 22 giugno 2018.

²⁶ Ossia, la più volte citata particella 433.

²⁷ In particolare, "parcheggi pubblici (per circa 2.800 metri quadrati) e verde pubblico". Si veda la già citata Sentenza T.A.R. Toscana, Sezione Prima, 13 maggio 2020, sul ricorso 992/2019, p. 7.

²⁸ Delibera n. 195 del 25 ottobre 2018.

65/2014²⁹, relativa alla scheda 10.1 Porta a Lucca Enel Comparto 2 ...”³⁰. Come immediata conseguenza, l’Associazione culturale islamica di Pisa viene avvisata dell’inizio del procedimento amministrativo finalizzato all’esproprio del terreno di sua proprietà per sopravvenute ragioni di pubblica utilità³¹.

Nel frattempo, il procedimento si arricchisce anche di un atto assunto dalla Soprintendenza Archeologica Belle Arti e Paesaggio per le Province di Pisa e Livorno, che era stata interpellata dall’Amministrazione comunale precedente in quanto sull’area insiste un vincolo di natura paesaggistica volto alla tutela degli alberi piantati lungo l’asse dell’antica via del Brennero, che costeggia in parte il terreno contestato³². A distanza di molti mesi, il 7 maggio 2019 la Soprintendenza esprime un parere favorevole con prescrizioni, disponendo una “rotazione della pianta dell’edificio, con inversione della facciata prin-

²⁹ Legge regionale 65/2014. Norme per il governo del territorio. Art. 17. Avvio del procedimento. “Ciascuno dei soggetti di cui all’articolo 8, comma 1, trasmette agli altri soggetti istituzionali del medesimo comma, l’atto di avvio del procedimento dei piani, programmi e varianti di propria competenza, al fine di acquisire eventuali apporti tecnici. L’atto di avvio è altresì trasmesso all’ente parco competente per territorio, ove presente, e agli altri soggetti pubblici che il soggetto procedente ritenga interessati.

² Per gli strumenti soggetti a VAS ai sensi dell’articolo 5 bis della l. r. 10/2010, l’avvio del procedimento è effettuato contemporaneamente all’invio del documento di cui all’articolo 22 della l. r. 10/2010, oppure del documento preliminare di cui all’articolo 23, comma 2, della medesima l. r. 10/2010.

³ L’atto di avvio del procedimento contiene:

a) la definizione degli obiettivi di piano o della variante e delle azioni conseguenti, comprese le eventuali ipotesi di trasformazioni al di fuori del perimetro del territorio urbanizzato che comportino impegno di suolo non edificato per le quali si intende attivare il procedimento di cui all’articolo 25, nonché la previsione degli effetti territoriali attesi, ivi compresi quelli paesaggistici;

b) il quadro conoscitivo di riferimento comprensivo della ricognizione del patrimonio territoriale ai sensi dell’articolo 3, comma 2, e dello stato di attuazione della pianificazione, nonché la programmazione delle eventuali integrazioni;

c) l’indicazione degli enti e degli organismi pubblici ai quali si richiede un contributo tecnico specificandone la natura e l’indicazione del termine entro il quale il contributo deve pervenire;

d) l’indicazione degli enti ed organi pubblici competenti all’emanazione di pareri, nulla osta o assensi comunque denominati, necessari ai fini dell’approvazione del piano;

e) il programma delle attività di informazione e di partecipazione della cittadinanza alla formazione dell’atto di governo del territorio;

f) l’individuazione del garante dell’informazione e della partecipazione, per le finalità di cui all’articolo 36, responsabile dell’attuazione del programma di cui alla lettera e)”.

³⁰ La “scheda 10.1 Porta a Lucca Enel Comparto 2” riguarda – come già osservato più volte (si veda in particolare la nota 3) – l’area dove dovrebbe essere costruita la moschea.

³¹ Nota del Comune di Pisa Ufficio Urbanistica prot. n. 106251 del 15 novembre 2018. La Nota e le due delibere, quella del 31 luglio 2018 e quella del 25 ottobre 2018 vengono impugnati con un ricorso, che al momento è ancora pendente, davanti alla I sezione del Tribunale Amministrativo regionale della Toscana.

³² Il parere della Soprintendenza era necessario perché l’area acquistata dall’Associazione islamica per la costruzione della moschea è tutelata sulla base dell’art. 146 del Decreto legislativo 42/2004 - Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137. L’art. 146, rubricato “Autorizzazione” è contenuto nella parte del D.Lgs. dedicata al “controllo e alla gestione dei beni soggetti a tutela”.

cipale con quella secondaria e l’inserimento di qualche alberatura ad essenza mista”³³. Tuttavia, solo pochi giorni dopo (il 15 maggio 2019) la stessa Soprintendenza emana un atto di annullamento in autotutela del parere già formulato³⁴, impegnandosi a “riemanare quanto prima l’atto emendato dai vizi riscontrati”³⁵, che, però, non è stato mai emesso.

Nel frattempo, l’Associazione islamica ha comunque modificato il progetto recependo le prescrizioni contenute nel parere della Soprintendenza, ma l’Amministrazione comunale ha continuato a sostenere che vi fossero alcune irregolarità, ed ha quindi emanato un provvedimento di diniego al rilascio del permesso di costruire. Non paga di avere bloccato l’attività dei proprietari, nel mese di giugno dello stesso anno, la Giunta ha soppresso la “scheda 10.1 Porta a Lucca Enel” per includerla in una variante urbanistica più ampia, finalizzata alla riqualificazione dello stadio cittadino³⁶, che prevedeva l’uso del terreno per la costruzione di parcheggi.

In questo modo, la questione moschea viene assorbita nel contesto di un audace progetto di sistemazione complessiva dell’intera zona, con l’evidente risultato di rendere ancora più difficoltosa la costruzione della moschea. Il Comune nasconde ancora una volta la sua intenzione prevalente – impedire la costruzione della moschea – dietro pretesti urbanistici, senza minimamente occuparsi della necessità di rispondere anche alle necessità religiose della popolazione, garantendo adeguati spazi per il culto islamico.

L’intento discriminatorio è evidente, ma ben nascosto dietro altre motivazioni, anche di carattere economico, che non sfuggono però al giudice amministrativo, che nella sentenza del 13 maggio 2020, “evidenzia come il Comune abbia in precedenza manifestato con atti formali la volontà di impedire la realizzazione della moschea”³⁷.

³³ Sul piano archeologico, invece, la Soprintendenza non richiedeva niente di specifico, ma si limitava a suggerire di “valutare l’opportunità di eseguire, su esplicita richiesta dell’Associazione islamica, saggi archeologici preventivi alla realizzazione delle opere in progetto, a carico della stessa associazione richiedente e sotto la direzione scientifica della Soprintendenza”.

³⁴ Sulla base dell’art. 21 *nonies*, “Annullamento d’ufficio” della Legge 142/1990 (Legge sul procedimento amministrativo).

³⁵ Non si spiegano esattamente quali siano i “vizi riscontrati nell’atto”, ma ci si limita a scrivere che “nella parte relativa alla tutela archeologica è stato riscontrato un errore materiale tale da provocare un vizio logico dell’atto”. Nota della Soprintendenza di Pisa del 15 maggio 2019, prot. n. 6525.

³⁶ Delibera della Giunta comunale n. 106 del 27 giugno 2019. Tra l’altro, la squadra calcistica cittadina era stata promossa in serie B ed alcuni amministratori di centro destra sostennero che tale risultato sportivo imponeva all’ente locale di ripensare la struttura dello stadio, ormai obsoleta, nell’ambito di un progetto più ampio che comprendesse anche nuovi parcheggi per agevolare la tifoseria e tutti i cittadini.

³⁷ Sentenza Tribunale Amministrativo regionale per la Toscana (Sezione Prima), sul ricorso 992/2019, p. 11.

Colpisce che il giudice abbia potuto cogliere con immediatezza l'aspetto discriminatorio dei provvedimenti comunali e ministeriali, giudicandolo assorbente rispetto a tutte gli altri aspetti che pure potevano complicare la motivazione del giudizio. L'unico elemento critico è costituito dall'aggancio della questione all'art. 8 Cost. anziché all'art. 19 Cost.. Il "diritto alla moschea" infatti non rileva tanto alla stregua di un diritto collettivo imputabile all'Associazione islamica, quanto quale diritto alla libertà di culto individuale, com'è del resto stato notato dalla giurisprudenza costituzionale, anche quella più risalente³⁸.

4. Conclusioni

La questione della costruzione delle moschee in Italia non è molto diversa da quella che si agita in altri Paesi occidentali³⁹. Essa esprime bene il senso della c.d. eccezione islamica, che a sua volta è una conseguenza dell'incapacità di apprezzare i diritti reclamati dai musulmani nel quadro dell'esercizio della libertà religiosa individuale e collettiva, senza discriminazioni. Gli enti locali negli ultimi anni appaiono spesso soggetti ad assecondare una politica discriminatoria, che alimenta lo scontro sociale. Non sono mancati parlamentari che hanno minacciato di incatenarsi per impedire la costruzione di moschee o intellettuali che si sono dichiarati pronti "a far saltare in aria la moschea" per presunte ragioni ambientali, ad esempio la presenza di "un minareto nel paesaggio di Giotto"⁴⁰.

Le politiche anti-islamiche sono spesso avanzate per mere ragioni di consenso elettorale, e insistono sull'ignoranza e superficialità di analisi dei problemi connessi all'islam e ai fenomeni della globalizzazione⁴¹. La retorica della conservazione dell'identità nazionale cristiana dimentica peraltro la radice anche islamica della nostra cultura, frutto di incontri e scambi tra pittori, scultori ed intellettuali provenienti dal mondo arabo e professanti l'islam⁴², di

³⁸ Cfr. PIERLUIGI CONSORTI, *Diritto e religione*, Laterza, Roma-Bari, 2020, pp. 105-106.

³⁹ Cfr. PIERLUIGI CONSORTI, *The 'Mosque Affaire' in European Divided Societies. The Florence Case: a New Participatory Model*, in MARCELLO MOLLICA (edited by), *Bridging Religiously Divided Societies in the Contemporary World*, Pisa University Press, Pisa, 2015, pp. 149-174.

⁴⁰ Cfr. "Moschea a Pisa? Sono pronta a incatenarmi per dire no", in <https://larno.ilgiornale.it>, 14 giugno 2020; Oriana Fallaci: "Una moschea a Colle Val d'Elsa? La farò saltare", in <https://www.lastampa.it>, 30 maggio 2006.

⁴¹ Cfr. DANILO ZOLO, *Globalizzazione. Una mappa dei problemi*, Laterza, Roma-Bari, 2004.

⁴² Gli elementi architettonici di alcuni monumenti della stessa città di Pisa testimoniano la presenza di tali artisti che, in particolare nell'anno 1000 e nel 1100, lavorarono alacremente. Il Duomo, per

cui la stessa Pisa è testimone.

La giurisprudenza costituzionale e amministrativa appare giustamente orientata al riconoscimento del diritto alla costruzione degli edifici di culto per ciascuna confessione religiosa⁴³. La pronuncia del TAR Toscana sul caso di Pisa conferma questo orientamento, ma non si può mancare di osservare che una certa politica faccia correre il rischio che la costruzione delle moschee in Italia resti un disegno nei *database* degli architetti. In questo senso, i tempi molto vicini che hanno visto siglare il Patto nazionale con l'islam italiano (1 febbraio 2017⁴⁴), sembrano lontanissimi. Il ricorso appena presentato dal Ministero dei beni culturali contro la commentata sentenza del TAR si iscrive pertanto in questo percorso controverso, che nasconde dietro maschere burocratiche l'incapacità ad apprezzare il valore sostanziale della garanzia dei diritti di libertà.

Negare pretestuosamente la costruzione di una moschea offende i diritti di tutti, e non solo dei musulmani.

esempio, si caratterizza per la presenza di fasce marmoree bianche e nere che oggi sono considerate l'emblema dello stile romanico-pisano, ma che, in realtà, vennero copiate dalle moschee dei paesi arabi. Cfr. *Don Dianich, la moschea e le tradizioni di Pisa. L'anziano teologo invita a difendere la "grande tradizione culturale" di Pisa, quella di una città aperta a "illimitati orizzonti cultural"*, in <https://www.quinewspisa.it>, 16 giugno 2020.

⁴³ Si vedano, tra le più recenti, Corte costituzionale 63/2016 e 67/2017. Cfr. FRANCESCA OLIOSI, *op. cit.*; MARCO CROCE, *op.cit.* Per la giurisprudenza amministrativa, si veda la sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 27 luglio 2010, n. 4915, dove si sottolinea che spetta ai Sindaci provvedere alle esigenze religiose della popolazione anche assicurando idonei edifici di culto, senza distinzione di religione .

⁴⁴ Cfr. MARCO CROCE, *Preparativi all'intesa con l'Islam?*, 2017 in www.lacostituzione.info.