



# diritto & religioni

**Semestrale**  
**Anno XVII - n. 1-2022**  
**gennaio-giugno**

ISSN 1970-5301

**33**



**LUIGI  
PELLEGRINI  
EDITORE**

# *La Torre di Pisa e la Moschea 'fuori luogo'. Libertà, diritti e spazio nella giurisprudenza costituzionale sui luoghi di culto*

## *The Tower of Pisa and the 'out of place' mosque. Freedom, rights and space in constitutional jurisprudence on places of worship*

MELISA LIANA VAZQUEZ

### RIASSUNTO

*Il saggio trae spunto dal caso della moschea di Pisa (sentenza n. 254/2019, TAR Toscana) per esplorare le contraddizioni che emergono, da un punto di vista giuridico-sistematico, con riguardo alla interpretazione e all'applicazione in singoli casi del principio di 'libertà religiosa' in combinazione con il c.d. 'diritto a uno spazio per il culto'. Particolare attenzione si è riservata alla rilevanza di nozioni come spazio, luogo e alle molteplici declinazioni dell'idea di libertà nel trattamento costituzionale della differenza religiosa. La tematica oggetto d'indagine sarà scandagliata attraverso un'analisi retrospettiva della giurisprudenza costituzionale italiana sui c.d. luoghi di culto e, correlativamente, mediante una valutazione teorica circa il ruolo dei 'fatti' e delle molteplici modalità di categorizzazione di essi all'interno del giudizio accentrato di legittimità costituzionale.*

### PAROLE CHIAVE

*Luoghi di culto, moschea, libertà religiosa, diritto all'edificio di culto, giurisprudenza costituzionale*

### ABSTRACT

*The essay focuses on the case of the Pisa Mosque (sentence n. 254/2019, TAR Toscana) as a means of exploring the legal contradictions that emerge from a legal systematic perspective regarding the interpretation and application of the principle of 'freedom of religion' combined with the so called 'right to a space of worship'. Specific attention is paid to the relevance of notions such as space, place, and the various permutations of the 'idea of freedom' in the constitutional treatment of religious difference. A retrospective analysis of the Italian Constitutional Court's case law on the so called 'Building of Worship' is supported by a corresponding theoretical assessment of the role played by 'facts' and the multiple ways they are categorized within the 'centralized' constitutional review of legislation.*

### KEYWORDS

*Building of worship, mosque, religious freedom, right to a place of worship, constitutional case law.*

SOMMARIO: 1. Un caso giurisprudenziale e le ragioni di ordine teorico per una retrospettiva sulla giurisprudenza costituzionale in materia di edilizia di culto – 2. La religione e il resto. Le coordinate giurisprudenziali sulla valutazione amministrativa in materia di interessi e spazio urbano – 3. La libertà come parametro di legittimità costituzionale e la difettività/inesistenza del “diritto all’edificio di culto”.

### 1. Un caso giurisprudenziale e le ragioni di ordine teorico per una retrospettiva sulla giurisprudenza costituzionale in materia di edilizia di culto

Sui luoghi di culto molto è stato scritto e argomentato<sup>1</sup>. Le ragioni dell’ulteriore esame della casistica che presento in questo contributo sono connesse ad alcuni profili interni alla giurisprudenza della Corte costituzionale posti in luce da una recente vicenda. Si tratta del caso della Moschea di Pisa. Un caso che per il suo *andamento* – per dir così – consente di *vedere* quel che nel trattare la materia dell’edilizia di culto è quasi sempre rimasto sullo *sfondo*, se non pure in ombra. Si tratta appunto della rilevanza giuridica dello *sfondo*, cioè dello *spazio* che circonda e contiene le relazioni simboliche e pragmatiche incluse della categoria ‘luogo di culto’<sup>2</sup>.

Inizierò da un’osservazione di carattere linguistico. Nella giurisprudenza della Corte costituzionale, espressioni come ‘spazio’ e ‘luogo’ sono trattate come sinonimi. Basterà a questo proposito analizzare la sentenza n. 254/2019<sup>3</sup> e i richiami alla precedente giurisprudenza<sup>4</sup>:

---

<sup>1</sup> In un’ampia letteratura, rinvio a ANDREA BETTETINI, *La condizione giuridica dei luoghi di culto tra autoreferenzialità e principio di effettività*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2010, pp. 3-26; SALVATORE BERLINGÒ, *A trent’anni dagli Accordi di Villa Madama: edifici di culto e legislazione civile*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechurchese.it](http://www.statoechurchese.it)), gennaio 2015, p. 1 ss.

<sup>2</sup> In termini programmatici non prenderò in esame il profilo securitario da molti studiosi, così come da alcune voci politiche, connesso alla disciplina italiana degli edifici di culto islamico. A mio giudizio, si trattava originariamente di argomentazioni pretestuose, che nascondevano un atteggiamento di tendenziale intolleranza. Riprova ne sia la circostanza che oggi, trascorsa la fase dell’emergenza terroristica e della connessa propaganda anti-islamica o islamofobica, pressoché nessuno – neanche la Corte costituzionale – prenda più in considerazione al dimensione securitaria nell’analizzare i profili edilizi – per dir così – della libertà religiosa. Si tratta di un tema che potrebbe definirsi perentorio ma che, a mio modo di vedere, è tale semplicemente perché fondamentalmente connesso a ragioni di strumentalizzazione a fini politici anche in passato.

<sup>3</sup> Il testo della sentenza n. 254/2019 è consultabile online.

<sup>4</sup> Questo mio contributo si aggiunge a numerose ricerche già dedicate al tema. Con specifico riguardo alle pronunce costituzionali e prodotte dalla giurisprudenza amministrativa cui faccio riferimento nel testo, cfr. CHIARA LAPI, *Il caso non risolto della moschea di Pisa. La libertà di culto schiava di referendum locali e varianti urbanistiche*, in *Diritto e religioni*, 1, 2020, pp. 347-359; EAD.,

La libertà di culto si traduce anche nel diritto di disporre di spazi adeguati per poterla concretamente esercitare (sentenza n. 67 del 2017) e comporta perciò più precisamente un duplice dovere a carico delle autorità pubbliche cui spetta di regolare e gestire l'uso del territorio (essenzialmente le regioni e i comuni): in positivo – in applicazione del citato principio di laicità – esso implica che le amministrazioni competenti prevedano e mettano a disposizione spazi pubblici per le attività religiose; in negativo, 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 (sentenze n. 63 del 2016, n. 346 del 2002 e n. 195 del 1993).

Sulla scorta dell'uso *promiscuo* fatto dalla Corte costituzionale dei termini 'spazio' e 'luogo', anche la maggior parte della dottrina si è profusa nell'utilizzo di espressioni che li trovano mescolati: ad es., 'spazi adeguati alla realizzazione dei luoghi di culto'. Nell'ambito della geografia, dell'architettura, dell'antropologia, della sociologia e della filosofia, i termini 'spazio' e 'luogo' sono stati però oggetto di un'intensa e vasta ricerca. Tra di essi sono state compiute distinzioni di profondo significato, tese a porne in rilievo la differenza in termini relazionali, o con riferimento al rapporto soggetto-oggetto, individuo-

---

*Laicità e diritto all'edificio di culto*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 19, 2020, p. 107 ss.; GIANCARLO ANELLO, *Constitution Before Administration: The Latest Decision on the Italian Constitutional Court Fosters the Freedom of Religion in Italy*, in *VerfBlog*, 2019, [https://intr2dok.vifa-recht.de/receive/mir\\_mods\\_00007985?q=giancarlo%20anello](https://intr2dok.vifa-recht.de/receive/mir_mods_00007985?q=giancarlo%20anello); ANDREA CALLAIOLI, *La decisione del TAR Toscana sulla realizzazione della moschea a Pisa*, in *Scienza & Pace Magazine* (a cura del Centro Interdisciplinare Scienze per la Pace – Università di Pisa), Rivista online, 25 giugno 2020; 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. 22 ss.; 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 costituzionale*, 5, 2016; 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.; NATASCIA MARCHEI, *La Corte costituzionale sugli edifici di culto tra limiti alla libertà religiosa e interventi positivi*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 5, 2020, p. 64 ss.; ANGELO LICASTRO, *Libertà religiosa e competenze amministrative decentrate*, in *Il diritto ecclesiastico*, 3-4, 2010, p. 626 ss.; ISABELLA BOLGIANI, *Attrezzature religiose e pianificazione urbanistica: luci ed ombre*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 2013, p. 1 ss.; GIANLUCA P. 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.; MICHELE M. PORCELLUZZI, *In difesa della libertà religiosa: la corte costituzionale e la legge lombarda sull'edilizia di culto*, in *Diritti Comparati Comparare. I diritti fondamentali in Europa*, 19 dicembre 2019; GIUSEPPE TROPEA, *Edilizia di culto: un importante passo avanti verso la 'laicità positiva'*, note a Corte cost. N. 254/2019, in *Costituzione e carta di diritti fondamentali*, 24 dicembre 2019; GIUSEPPE D'ANGELO, *Pronunce recenti in materia di edifici ed edilizia di culto: uno sguardo d'insieme*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3, 2008, pp. 737-759.

spazio, soggiacenti all'idea stesso di 'spazio' o a quella di 'luogo' – anche in una prospettiva comparatistica. Del resto, uno dei testi più noti dell'antropologia culturale degli ultimi anni – mi riferisco al noto '*Non-luoghi. Introduzione a un'antropologia della sur-modernità*'<sup>5</sup> – si basa esattamente sulla implicita assunzione della distinzione categoriale tra 'spazi' e 'luoghi'. Di tutto ciò, nelle argomentazioni dei giudici della Corte costituzionale e dei giuristi che si sono occupati del tema 'edilizia di culto' sulla scia delle sentenze qui considerate, sembra tuttavia non esservi traccia.

Preciso subito che la distinzione operata in altri ambiti disciplinari è tutt'altro che priva di rilevanza sul piano tecnico-giuridico o, per esprimersi diversamente, sul piano del diritto positivo in senso stretto. Le conseguenze di una indifferenza – spesso voluta e orgogliosamente difesa dai giuristi – nei riguardi dei significati elaborati in altri ambiti del sapere può tradursi – come proverò a mostrare – in una negazione dei diritti, in decisioni cariche di *ingiustizia costituzionale*. Comprendere i fenomeni oggetto di regolamentazione giuridica esige lo scandaglio a vasto raggio delle loro possibili implicazioni e, quindi, un excursus interdisciplinare da parte dell'interprete del diritto. Ciò è richiesto dalla circostanza che il diritto è una scienza pratica – come recitava un noto testo di un giurista italiano del secolo scorso<sup>6</sup> – non una disciplina da affidare esclusivamente a chi si occupa della *sua pratica*, cioè del suo dispiegarsi riguardato in chiave empirica e secondo saperi meramente coincidenti con il lessico e la concettuologia del c.d. *linguaggio comune*. Per tornare al tema principale affrontato in questo testo, che 'spazi' e 'luoghi', nel linguaggio gergale, siano utilizzati in modo promiscuo e senza precise distinzioni, non autorizza affatto i giuristi a riguardare i fenomeni soggetti a qualificazione giuridica, e *approssimativamente* ricadenti entro lo spettro semantico di questi termini, come totalmente assimilabili. E questo perché ciascuna delle due 'grandezze', se adeguatamente considerata, è foriera di notevoli implicazioni in termini di rilevanza giuridica, di meritevolezza di tutela e, soprattutto, di uguaglianza, intesa – secondo quanto con lapidaria sintesi fissava già all'inizio degli anni '70, Franco Modugno – come spettro nel quale si squaderna, attraverso l'esercizio della ragionevolezza, l'intero arco dei valori costituzionali<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> MARC AUGÉ, *Non-Luoghi. Introduzione a un'antropologia della sur-modernità*, Elèuthera, Milano, 1992.

<sup>6</sup> SALVATORE PUGLIATTI, *La giurisprudenza come scienza pratica*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 2, 1950, pp. 49-86.

<sup>7</sup> Cfr. FRANCO MODUGNO, *L'invalidità delle leggi. II Teoria dell'atto legislativo e oggetto del giudizio di legittimità costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1970, p. 342, dove osservava: "Più in generale può dirsi, in definitiva, che tanto i criteri giustificativi delle discriminazioni, pur in presenza del generale

Premetto, nondimeno, che io non condivido il modo in cui è trattata la distinzione tra ‘spazio’ e ‘luogo’ da parte delle discipline extra-giuridiche sopra richiamate, o quantomeno dai relativi argomenti proposti dagli autori che hanno dato vita a una sorta di *mainstream*<sup>8</sup>. E tenterò immediatamente, anche

---

divieto, in principio, di ogni arbitraria discriminazione, quanto, all’opposto, i criteri dai quali è possibile ricavare i limiti positivi alla disciplina legislativa e quindi i confini oltre i quali quest’ultima deve considerarsi ingiustificata, arbitraria, e irrazionale, non possono non ricavarsi dalle altre disposizioni costituzionali suscettibili di costituire parametro e che costituiscono quindi nella loro unità sistematica le determinazioni particolari nelle quali si squaderna la regola universale dell’uguaglianza”. Nello stesso senso, Id., *Interpretazione per valori e interpretazione costituzionale*, in GAETANO AZZARITI (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 54 ss.

<sup>8</sup> L’origine della dicotomia ‘spazio/luogo’ può essere rintracciata in YI-FU TUAN, *Space and Place: The Perspective of Experience*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1977; cfr., altresì, EDWARD S. CASEY, *The Fate of Place: A Philosophical History*, University of California Press, Los Angeles, 1997. Circa la letteratura concernente la definizione di spazio, territorio e luogo in relazione alle proiezioni della soggettività cfr., per una pluralità di prospettive, almeno i seguenti testi: ANDREA BRIGHENTI, *On Territory As Relationship and Law as Territory*, in *Canadian Journal of Law and Society*, 2, 2006, pp. 65–86, <https://doi.org/10.1017/S0829320100008954>, 2006.; Id., *On Territorology: Towards a General Science of Territory*, in *Theory, Culture and Society*, 1, 2010, pp. 52–72, <https://doi.org/10.1177/0263276409350357>; ROBERT N. ST. CLAIR, ANNA C. T. WILLIAMS, *The Framework of Cultural Space*, in *Intercultural Communication Studies*, 1, 2008, pp. 1–14; ALLAN CHARLES DAWSON, LAURA ZANOTTI, ISMAEL VACCARO (a cura di), *Negotiating Territoriality: Spatial Dialogues Between State and Tradition*, Routledge, New York, 2014, pp. 1–20; DAVID DELANEY, *Territory: A Short Introduction*, Wiley-Blackwell, Oxford, 2005; GAËTAN DESMARAIS, *The Sacred Place: A Morphodynamic Hypothesis for the Foundation of Human Settlement*, in *Nordic Journal of Architectural Research*, 4, 1995, pp. 39–50; STUART ELDEN, *Birth of Territory*, University of Chicago Press, Chicago, 2013; JEAN GOTTMAN, *The Significance of Territory*, University of Virginia Press, Charlottesville, 1973; MATTIAS KÄRRHOLM, *The Materiality of Territorial Production: A Conceptual Discussion of Territoriality, Materiality, and the Everyday Life of Public Space*, in *Space and Culture*, 4, 2007, pp. 437–453, <https://doi.org/10.1177/1206331207304356>; HENRI LEFEBVRE, *The Production of Space*, trans. DONALD NICHOLSON-SMITH, Wiley, Oxford, 1991 (1974); PENTTI MÄÄTTÄNEN, *Semiotics of Space: Peirce and Lefebvre*, in *Semiotica*, 166, 2007, pp. 453–461, <https://doi.org/10.1515/SEM.2007.067>; TORSTEN MALMBERG, *Human Territoriality: Survey of the Behavioral Territoriality with Preliminary Analysis and Discussion of Meaning*, Mouton De Gruyter, New York, 1980; JEFF E. MALPAS, *Place and Experience: A Philosophical Topography*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999; DOREEN MASSEY, *For Space*, Sage Publications, New Delhi, 1999; ANDREAS PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, *Spatial Justice: Body, Landscape, Atmosphere*, Routledge, New York, 2015; Id., *And For Law: Why Space cannot be understood without Law*, in *Law, Culture and the Humanities*, 3, 2021, pp. 620–639, <https://doi.org/10.1177/1743872118765708>; WALTER PRIGGE, *Reading the Urban Revolution: Space and Representation*, in KANISHKA GOONEWARDENA, STEFAN KIPFER, RICHARD MILGRAM, CHRISTIAN SCHMID, *Space, Difference, Everyday Life*, Taylor & Francis, New York, 2008, pp. 46–61; CLAUDE RAFFESTIN, SAMUEL A. BUTLER, *Space Territory and Territoriality*, in *Environment and Planning D: Society and Space*, 1, 2012, pp. 121–141, [doi:10.1068/d21311](https://doi.org/10.1068/d21311); ROBERT DAVID SACK, *Human Territoriality: Its Theory and History*, Cambridge University Press, Cambridge, 1986; NIGEL THRIFT, *Non-Representational Theory: Space, Politics, Affect*, Routledge, New York, 2007; RALPH B. TAYLOR, *Human Territorial Functioning*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988; SASKIA SASSEN, *Territory, Authority, Rights. From Medieval to Global Assemblages*, Princeton University Press, Princeton, 2006. Per una riflessione critica sul rapporto tra cultura e spazialità cfr. SARAH WHATMORE, *Hybrid Geographies: Natures, Cultures, Spaces*, Sage Publications, London – Thousand Oaks – New Delhi, 2002. Con specifico riferimento ai ‘luoghi sacri’ e alla dialettica spazio sacro/spazio profano cfr. ELIADE MIRCEA, *Patterns in Comparative Religions*, Sheed & Ward, London – New York, 1958, p. 367 ss.; Id., *The*

se brevemente, di spiegare il perché; benché il criticare la nettezza di quella distinzione, mi premuro altresì a precisare, non significhi affatto che essa e le teorie che la supportano possano essere ignorate in sede di qualificazione giuridica dell'esperienza dello spazio, intesa in tutte le sue declinazioni (compresa, quindi, quella urbana e religiosa).

Tratto comune della distinzione categoriale tra 'spazio' e 'luogo' è l'idea che il primo non sia oggetto di una pre-esistente opera di semantizzazione. Lo 'spazio', in altri termini, sarebbe assimilabile – quasi in termini newtoniani – al 'vuoto', a un ambito disponibile a ospitare l'esperienza ma ancora non mappato per mezzo delle scansioni categoriali e dei rispettivi confini che recano con sé la produzione di significato. In qualche modo, lo 'spazio' sarebbe (relativamente) *neutro*. Al contrario, il 'luogo' costituirebbe il risultato dell'antropizzazione, dell'inculturazione dello 'spazio'. In breve, esso sarebbe da considerarsi come il risultato della mappatura della 'estensione indeterminata' per mezzo delle scansioni generate dall'esperienza, dall'agire umano, dal suo proiettarsi verso il mondo e dai processi di incorporamento di esso. In tal senso, la 'casa' è il luogo per eccellenza. Allo stesso modo, però, sono tali la città, la strada, pur nella sua contrapposizione agli spazi privati, i giardini, persino il paesaggio, se oggetto di rappresentazioni che lo modellano riconoscendone e mettendone in evidenza le tracce antropiche<sup>9</sup>.

Già da queste poche battute credo emerga con nitidezza come la *promiscuità* linguistica usata dalla Corte, e con essa dai commentatori, lasci trasparire quanto la comprensione delle fattispecie regolate, già nel momento della costruzione del termine medio del sillogismo giudiziario, risulti piuttosto vaga

---

*Sacred and the Profane: The Nature of Religion*, Trans. WILLARD R. TRASK, Harcourt, Brace & World, Inc., New York, 1963, p. 21 ss.; ALEXEI LIDOV, *Creating the Sacred Space: Hierotopy as a New Field of Cultural History*, in CHIARA CREMONESI, LAURA CARNEVALE *Spazi e percorsi sacri. I santuari, le vie, i corpi*, libreriauniversitaria.it, Padova, 2014, pp. 63-92. Per ulteriori indicazioni bibliografiche rinvio a MELISA LIANA VAZQUEZ, *End of Secular City Limits? On Law's Religious Neutrality in the City*, in *Int J Semiot Law*, 35, 2002, pp. 259–286, <https://doi.org/10.1007/s11196-020-09742-5>.

<sup>9</sup> Cfr., per la genealogia del concetto di paesaggio, ALEXANDER VON HUMBOLDT, *Views of Nature*, University of Chicago Press, Chicago, 2014; JOCELYN HOLLAND, *Key Texts of Johann Wilhelm Ritter (1776-1810) on the Science and Art of Nature*, Brill, Leiden, 2010; EUGENIO TURRI, *Antropologia del paesaggio*, Marsilio Editore, Venezia, 2008; ID., *Semiologia del paesaggio*, Marsilio Editore, Venezia, 2014. Per l'evoluzione dell'idea giuridica di paesaggio in Italia, cfr. DIEGO D'AMICO, *L'evoluzione del concetto di paesaggio tra legislazione e giurisprudenza costituzionale*, in *Ratio iuris*, 2018, XLV; ROSANNA FATTIBENE, *L'evoluzione del concetto di paesaggio tra norme e giurisprudenza costituzionale: dalla cristallizzazione all'identità*, in FRANCESCO DEL PIZZO, PASQUALE GIUSTINIANI (a cura di), *Biosfera, Acqua, Bellezza. Questioni di bioetica ambientale* [online], Mimesis, Milano, 2016, specialmente pp. 57-74, consultabile online. Traendo ispirazione dagli studi ora citati ho tentato di trattare il tema nelle sue implicazioni giuridiche in MELISA LIANA VAZQUEZ, *End of Secular City Limits? On Law's Religious Neutrality in the City*, in *Int J Semiot Law* 35, 2022, pp. 259–286, <https://doi.org/10.1007/s11196-020-09742-5>, spec. p. 277.

e nebulosa se non altro perché fondata su pre-concetti, su categorie date per scontate nel loro significato, tanto da supportare l'impiego della sinonimia senza alcuna precauzione<sup>10</sup>. Nell'inciso prima riportato, si ritrovano le parole 'spazi', 'territorio' e 'luoghi' – accompagnate nel resto della pronuncia dalle formule 'luogo di culto' o 'edificio di culto' – impiegate con assai poca precisione e, appunto, quasi fossero reciprocamente sostituibili. Nel suo incedere argomentativo, il linguaggio del giudice delle leggi, a dire il vero, sembra più metaforico che definitorio, anche se è poi utilizzato in chiave referenziale, cioè come se avesse a proprio riferimento entità oggettive, concrete, poste nel mondo extra-linguistico. Tuttavia, questa circostanza rende alquanto problematica la determinazione, rispettivamente: a) di quale sia il fenomeno al quale si applicano atti amministrativi, leggi, norme costituzionali e norme sovranazionali; b) di quali siano le norme giuridiche da considerare rilevanti

---

<sup>10</sup> Un atteggiamento interpretativo – quello cui mi riferisco nel testo – che si dimostra ben poco coerente rispetto alle linee-guida dichiarate della metodologia del positivismo giuridico, per non parlare degli indirizzi analitici. Simili profili critici, peraltro, possono rintracciarsi in tutta la letteratura giuridica in materia di edilizia di culto, soprattutto dove il tema è analizzato in relazione alla tematica dei c.d. 'spazi urbani'. Cfr., ad esempio, ROBERTO MAZZOLA, *Laicità e spazi urbani. Il fenomeno religioso tra governo municipale e giustizia amministrativa*, in *Stato, Chiesa e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechurchese.it](http://www.statoechurchese.it)), 2010, pp. 1-19. È da segnalare, tuttavia, l'eccezione costituita dall'interessante saggio di FABIO FRANCESCHI, *Liturgie della città, spazi urbani e proiezioni pubbliche della pluralità religiosa*, in *Calumet – Intercultural Law*, 9, 2019, pp. 105-130. In ordine all'analisi del concetto di 'sacred space' da parte sia delle ricerche di sociologia delle religioni, sia da parte della più recente produzione riconducibile alla 'geografia culturale', cfr. JONATHAN Z. SMITH, *Map Is Not Territory. Studies in the History of Religions*, University of Chicago Press, Chicago, 1978, spec. p. 88 ss.; ID., *Introduction*, in DAVID CHIDESTER, EDWARD T. LINENTHAL (a cura di), *American Sacred Space*, Indiana University Press, Bloomington, 1995, pp. 1-42, spec. p. 16 ss.; JULIAN HOLLOWAY, *Make-believe: Spiritual Practice, Embodiment and Sacred Space*, in *Environment and Planning A*, 35, 2003, . pp. 1961-1974, spec. p.1962; SARAH HAMILTON, ANDREW SPICER, *Defining the Holy: The Delineation of Sacred Space*, in *Defining the Holy: Sacred Space in Medieval and Early Modern Europe*, Routledge, Abingdon, Oxon – New York, 2016, pp. 1-25; LILY KONG, *Ideological Hegemony and the Political Symbolism of Religious Buildings in Singapore*, in *Environment and Planning D: Society and Space*, 1, 1993, pp. 23-45; ID., *Mapping 'new' geographies of religion: politics and poetics in modernity*, in *Progress in Human Geography*, 2, 2001, pp. 211-233, doi:10.1191/030913201678580485; ID., *In search of permanent homes: Singapore's house churches and the politics of space*, in *Urban Studies*, 39, 2002, pp. 1573-1586; VERONICA DELLA DORA, *Virtual Issue 13: Sacred Space Unbounded*, in *Society and Space*, 13, 2015; ID., *Infrasecular Geographies: Making, Unmaking and Remaking Sacred Space*, in *Progress in Human Geography*, 1, 2018, pp. 44-71, <https://doi.org/10.1177/0309132516666190>). Per alcune analisi condotte dal punto di vista storico sul rapporto tra spazio sacro e spazio profane, soprattutto in relazione ai processi di secolarizzazione, cfr. WILL COSTER, ANDREW SPICER, *Introduction: The Dimensions of Sacred Space in Reformation Europe*, (a cura di), in *Sacred Space in Early Modern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, pp. 1-16; KIM KNOTT, *The Location of Religion*, Routledge, Abingdon, Oxon – New York, 2014 (2005). Per uno specifico riferimento al significato del 'luogo sacro' nella concezione islamica cfr. YAHYA PALLAVICINI, *'God has made the earth like a carpet': The Sacred Places in the Islamic Tradition*, in SILVIO FERRARI, ANDREA BENZO (a cura di), *Between Cultural Diversity and Common Heritage: Legal and Religious Perspectives on the Sacred Places of the Mediterranean*, Routledge, Abingdon, Oxon – New York, 2014, p. 101 ss.



rispetto alla fattispecie in oggetto in ragione dei profili di meritevolezza di tutela corrispondenti ai molteplici, possibili significati (e alle rispettive componenti semantiche).

Su quanto appena osservato mi soffermerò, comunque, più avanti. Per il momento e prima di illustrare gli estremi del caso alla base della mia analisi, vorrei esplicitare le ragioni della mia divergenza teorica rispetto alla distinzione tra 'spazio' e 'luogo' così come espressa da larghi filoni delle discipline extra-giuridiche sopra richiamate. A mio giudizio, lo *spazio vuoto*, *indeterminato*, rappresenta solo una finzione – peraltro di origine fisica. Lo spazio dell'esperienza umana quotidiana è sempre semantizzato, anche se in termini solo potenziali. Di fronte all'organismo di un essere umano anche uno spazio non ancora conosciuto, mai frequentato prima, rappresenta un orizzonte di potenzialità dotate di significato già al suo primo apparire. Prima ancora d'essere interpretato in modo consapevole, il suo solo *darsi all'osservatore* produce una reazione interpretativa pre-conscia che lo scandisce – ribadisco anche se in termini solo potenziali, siano essi esteticamente, adattivamente, eticamente ecc. positivi o negativi. Come osservato, lo spazio è già incorporato prima di essere compreso, prima d'essere reso oggetto di proiezione simbolica consapevole<sup>11</sup>. Lo stesso spazio cosmico – tutt'altro che vuoto dallo stesso punto di vista fisico, in quando attraversato costantemente da incommensurabili flussi di particelle – è da noi umani considerato *vuoto*; eppure, il suo *essere vuoto* costituisce per noi un ostacolo, un fronte di resistenza difficilissimo da superare<sup>12</sup>. Senza la protezione di una tuta spaziale, lo spazio cosmico incarnerebbe l'essenza dell'annichilazione delle possibilità antropiche. Se tutto ciò è corretto, allora tra *spazio* e *luogo* non vi è una distinzione di tipo oppositivo. Semmai si tratta di una diversificazione lungo una scala d'intensità delle attività di semantizzazione. Tutto ciò presupponendo – a mio giudizio non correttamente – che il significato dei *luoghi*, la loro categorizzazione, corrispondano a schemi ontologici prefissati e non rappresentino piuttosto momenti interlocutori di processi costantemente in atto. Processi dove a risultare modificati non sono solo il singolo luogo empirico o l'estensione della categoria (cioè, il novero delle entità in essa ricomprese), ma piuttosto lo stesso schema di significazione dei luoghi empirici (cioè, la dimensione intensionale della categoriz-

---

<sup>11</sup> MARIO RICCA, *Sussidiarietà orizzontale e dinamica degli spazi sociali. Ipotesi per una corologia giuridica*, in MARIO NUZZO (a cura di), *Il principio di sussidiarietà nel diritto privato*, I., Giappichelli, Torino, 2014, p. 15 ss.

<sup>12</sup> In tal senso, cfr. MARIO RICCA, *Sussidiarietà orizzontale* cit.; Id., *Cultures in Orbit, or Justifying Differences in Cosmic Space: On Categorization, Territorialization and Rights Recognition*, in *Int J Semiot Law*, 4, 2018, p. 829 ss.

zazione, la sua cifra costruttiva). Come proverò a mostrare sul piano tecnico-positivo, queste osservazioni di rilievo per il momento apparentemente solo teorico, sono indispensabili alla comprensione del fenomeno di insediamento delle moschee, e con esse di realizzazioni edilizie connesse a comunità culturali/religiose non autoctone, all'interno dello *spazio pre-semantizzato* della sovranità statale. E lo sono precisamente perché aiutano a comprendere la dimensione trasformativa dell'esperienza sociale, quindi la funzione qualificativa del diritto vivente, la sua struttura necessariamente aperta in linea con la proiezione diacronica dell'efficacia e del significato della Costituzione.

Quando la Corte costituzionale parla di 'spazi adeguati' sembra fare implicitamente – e, purtroppo, non del tutto consapevolmente – riferimento a *spazi urbani* che per definizione sono già *pieni*, già *intrisi di classificazioni semantiche*. Al tempo stesso, nello stesso inciso della sentenza il giudice costituzionale allude evidentemente a un'*estensione* fisico-spaziale ancora da *riempire* ma in relazione a qualcosa – il *luogo di culto* e, quindi, l'*edificio di culto* – che è già di per sé *definito*: da cui l'accoppiamento con l'aggettivo 'adeguati', che è appunto un participio passato. *Spazi vuoti adeguati* – dunque – questa la formula riassuntiva del fenomeno preso in esame. A guardare bene, però, sembra quasi un ossimoro. In effetti, qual è quello spazio davvero, assolutamente, *vuoto* in un'area urbana? Oppure il suo essere *vuoto* è sempre in relazione a *qualcosa*? Cioè è *vuoto* solo per differenza, una differenza che presuppone l'altro da sé, il suo contrapposto e, al tempo stesso, un ambito che ospita il processo e la struttura di differenziazione – appunto, la città? E ancora: '*adeguato*'? Se è vuoto come può essere *già adeguato*? Semmai esso è *adeguabile* attraverso un processo di significazione simbolica e di pianificazione urbanistica complessiva. Oppure, alternativamente, è *adeguato* nel senso che l'eventuale destinazione a farsi *ospite* di un *luogo* – nel senso prima indicato – costituisce la sommatoria, il riassunto di una serie di possibili relazioni con lo *spazio circostante*, e quindi con i significati, con i vissuti, con le finalità esplicitamente e/o implicitamente incorporate in esso? E se è così, quali sono queste relazioni, quali gli standard di categorizzazione di esse, quali i fini/valori connessi ai corrispondenti processi di categorizzazione e, quindi, quali le corsie di compatibilità tra esse e le previsioni multilivello dell'ordinamento giuridico?

A dire il vero, in alcuni passaggi della stessa pronuncia n. 254/2019, sembra che l'aggettivo *adeguato* sia da riferirsi alla libertà religiosa. Anche così, tuttavia, sorgono interrogativi tutt'altro che semplici. Qual è il rapporto di *adeguatezza* tra le modalità specifiche di esercizio della libertà religiosa e lo spazio che dovrebbe ospitarle? Più avanti, cercherò di dimostrare che il binomio religione/edificio ha immediate implicazioni spaziali e, quindi, che

la aprioristica determinazione di uno spazio adeguato alla libertà religiosa coinvolge sempre un giudizio relazionale tra le proiezioni pragmatiche della religione e le coordinate semantico-spaziali già prodotte dall'attività culturale umana sul piano topografico ed esistenziale/culturale<sup>13</sup>.

Come può facilmente constatarsi, ai precedenti quesiti la Corte costituzionale ha fornito in passato una risposta implicita ma, al tempo stesso, piuttosto laconica, già con le sentenze 195 del 1963 e 63 del 2016<sup>14</sup>, entrambe richiamate peraltro dalla pronuncia 254/2019, già citata e concernente la legittimità costituzionale dell'art. art. 72, comma 2, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dalla legge reg. Lombardia n. 2 del 2015<sup>15</sup>. Al riguardo, la Corte osserva, citando sé stessa:

«[I]a legislazione regionale in materia di edilizia di culto “trova la sua ragione e giustificazione – propria della 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)» (sentenza n. 63 del 2016). In questo contesto «la Regione è titolata, nel regolare la coesistenza dei diversi interessi che insistono sul proprio territorio, a 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

---

<sup>13</sup> Con specifico riferimento al rapporto tra articolazione degli spazi urbani e pluralità culturale, cfr. JUDE BLOOMFIELD, FRANCO BIANCHINI, *Planning for the Intercultural City*, Comedia, Stroud (UK), 2004; MARCELLO BALBO, *Contemporary Urban Spaces and the Intercultural City*, in GIOVANNA MARCONI, ELENA OSTANEL (a cura di), *The Intercultural City: Migration, Minorities and the Management of Diversity*, I.B. Tauris, London, 2016, pp. 25-38; ALANA HARRIS, JANE GARNETT (a cura di), *Rescripting Religion in the City: Migration and Religious Identity in the Modern Metropolis*, Routledge, London – New York, 2018; HELMUTH BERKING, SILKE STEETS, JOCHEN SCHWENK (a cura di), *Religious Pluralism and the City. Inquiries into Postsecular Urbanism*, Bloomsbury, London, 2018.

<sup>14</sup> Sulla sent. 63/2016, tra molti altri, cfr. 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 e ANNA LORENZETTI, *La Corte costituzionale e l'edilizia di culto: alla ricerca di un difficile equilibrio, fra riparto de competenze, libertà religiosa e il 'convitato di pietra' dell'emergenza terrorismo* in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 30 marzo 2017; LEONARDO BRUNETTI, *Libertà religiosa e ordine pubblico. Tra bilanciamento e prevalenza*, in <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2019/12/Brunetti-autorecensione.pdf>, spec. p. 23 ss.

<sup>15</sup> Per interessanti riflessioni su queste sentenze cfr. 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, pp. 2-38 e EAD., *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)), 33, 2016, pp. 2-29.

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).

Alla luce delle seppur sintetiche indicazioni fornite più sopra a proposito del rapporto tra *spazio* e *luogo* l'espressione “sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione” risulta quantomeno vaga. Quali sono gli standard di valutazione e gli elementi da tenere in considerazione per determinare se una pianificazione urbana sia ‘equilibrata’ e ‘armonica’? Come è da considerare la dinamica delle relazioni di significato tra i fenomeni che animano la vita del territorio attraverso il tempo? E, soprattutto, la rilevanza giuridica di essi? Quale il loro collegamento con *gli interessi giuridicamente protetti*, da considerarsi con specifico riferimento alle matrici etimologiche del termine ‘*interesse*’? E, cioè, specificamente, ciò che si pone tra il soggetto di diritto e il suo spazio sociale considerato nelle sue manifestazioni relazionali e intersoggettive, e in quanto tale mediato nella sua costruzione e significazione dai valori/fini dell'ordinamento giuridico? Più in particolare, cosa può estrarsi da quella formula con riferimento alla costruzione dello spazio di convivenza urbana da parte di soggetti appartenenti a culture e tradizioni diverse che attribuiscono a oggetti, gesti, modalità di comunicazione e attività, significati profondamente diversi da quelli conferiti a essi dalla cultura nazionale? E, ancora, considerato l'uso diffuso da parte della Corte del termine *territorio*, quale rapporto ravvisano i giudici costituzionali tra esso e le parole *spazio* e *luogo*? Ancora una volta, nel linguaggio della giudice costituzionale sembra scorgersi un uso poco calibrato dei termini, soprattutto in ordine ai loro rapporti con la dimensione soggettiva e dinamica – e perciò anche politica – che sembra distinguere la parola *territorio* dalla parola *spazio*. La relazione possessiva – a più riprese evidenziata dalla ricerca geografico-culturale<sup>16</sup> – inclusa nel termine *territorio* non può certo interpretarsi in chiave biologico-etologica. Benché tentativi di questo genere siano stati compiuti<sup>17</sup>, all'interno della fenomenologia urbana il rapporto – spesso declinato in termini di potere – tra soggetto e spazio è filtrato e trasfigurato dal sedimentarsi di elementi simbolico-culturali. Da questo

---

<sup>16</sup> Cfr. *supra*, la letteratura sulla territorializzazione citata alla nota 7.

<sup>17</sup> Cfr. ROBERT ARDREY, *The Territorial Imperative: A Personal Inquiry into the Animal Origins of Property and Nations*, Antheneum Publishers, New York, 1966.

punto di vista, l'utilizzazione della parola *territorio*, se incardinata all'interno dei processi di costruzione degli spazi e dei luoghi relazionali di uno Stato a costituzione democratico-liberale, dovrà essere interpretata al meglio delle risultanti delle dinamiche pluralistiche e partecipative degli individui alla mappatura degli spazi d'esperienza. Quale può e deve essere, allora, il criterio per trattare la parola *territorio*, e i circuiti di esperienza che essa designa e prefigura, quando in campo vi siano differenze culturali e religiose caratterizzate da diversità e distanze così profonde da incidere sul significato di oggetti, gesti, condotte ecc.? Come interpretare l'aggettivo *adeguato*, riferito allo *spazio* e utilizzato dalla stessa Corte, alla luce di una dinamica pluralistica in cui i *fatti stessi*, la loro dimensione empirica, appaiono suscettibili di assumere significati differenti a seconda delle prospettive culturali e, quindi, di semantizzazione? Soprattutto dove si tenga conto che ogni differente prospettiva di semantizzazione può rivelare indici di rilevanza legislativa e costituzionale del tutto inediti, tra loro concorrenti e tali da poter indurre una rimodellazione dello spettro semantico delle parole contenute nelle leggi o negli atti amministrativi: come, ad esempio, l'espressione: *luogo di culto*?

In termini più semplici ed espliciti, alla luce dei precedenti quesiti e delle considerazioni epistemologiche in essi incapsulate, si può essere certi che l'espressione 'luogo di culto' possa essere utilizzata come un schema di significazione relativo a un referente oggettivo, posto *là fuori*, dotato di un significato *indisputabile* e corrispondente, nel suo nucleo semantico, ad alcune proprietà primarie di un'entità o una classe di entità distinte da qualsiasi sia il soggetto che entri in relazione con e che *getti il suo sguardo* su di esse? Ponendo la questione in termini rozzi: si può essere certi che 'chiesa' o 'moschea' significhino la stessa cosa rispetto all'esercizio della libertà religiosa o, come vorrebbe la dottrina, del 'diritto all'edificio di culto' scaturente dalle più recenti sentenze dalla Corte costituzionale sopra richiamate? E tutto ciò soprattutto con riferimento alla dimensione relazionale di quei 'luoghi', e cioè al modo in cui essi entrano in rapporto con lo spazio circostante anche in ragione dell'agire umano modellato e parametrato dalla loro significazione culturale?

Le mie riflessioni in punto di diritto e con esse la lettura retrospettiva della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di edilizia di culto sono state sollecitate dal recente caso della "moschea di Pisa" perché in questa vicenda è ravvisabile una sorta di *concentrato* delle questioni fin qui sollevate. A fungere da guida nel tratteggiare gli estremi della fattispecie vi è la sentenza del TAR Toscana pubblicata il 1/6/2020, n. 00992/2019 Reg. Ric.<sup>18</sup>. La vicen-

---

<sup>18</sup> Sentenza del TAR consultabile online.

da giudiziaria prende spunto dal ricorso presentato dal rappresentante dell'Associazione Islamica di Pisa proprietaria di un'area edificabile e acquistata, a suo tempo, dalla stessa Associazione specificamente perché destinata dal Regolamento Urbanistico all'edilizia di culto. La stessa area su cui insisteva la proprietà dell'Associazione islamica di Pisa era ricompresa all'interno del perimetro territoriale oggetto della "Dichiarazione di importante interesse archeologico delle aree urbane di Pisa" emanata dalla Soprintendenza Archeologica della Regione Toscana ai sensi della l. 1089/1939. Nel 2016 l'Associazione Culturale Islamica di Pisa presentava al Comune della stessa città la necessaria richiesta ai fini della costruzione di un edificio di culto e di un annesso centro culturale. L'Amministrazione comunale dava quindi avvio al procedimento amministrativo interessando la Soprintendenza Archeologica alle Belle Arti e al Paesaggio per le province di Pisa e Livorno affinché venisse reso il parere *ex art.* 146 d. lgs.n. 42/2004. L'ente preposto forniva parere favorevole con la prescrizione di alcune modifiche al progetto e l'invito a operare alcuni saggi archeologici preventivi sotto la direzione della stessa Soprintendenza e a spese della Richiedente. A seguito del parere della Soprintendenza, l'Associazione Culturale ricorrente presentava una modifica del progetto edilizio in linea con le richieste pervenute. Senonché, trascorsi pochi giorni, l'Amministrazione comunale, ai sensi dell'art. 10 *bis* l. 241/1990, comunicava all'Associazione istante l'esistenza di alcuni motivi ostativi al rilascio del permesso di costruire e al proseguimento della relativa istruttoria. I motivi ostativi consistevano nel mancato adeguamento a una fascia di rispetto prevista nelle prescrizioni della Soprintendenza e in altre ragioni attinenti al rilascio di un'autorizzazione paesaggistica che la stessa Soprintendenza – nonostante il preventivo parere favorevole – non avrebbe al momento della comunicazione del diniego ancora effettuato. Nel provvedimento di diniego, si affermava, inoltre, che nella parte relativa alla tutela archeologica connessa al rilascio del permesso di costruire era stato riscontrato un errore materiale tale da provocare un vizio logico dell'atto. Di conseguenza, l'Amministrazione procedeva ad auto-annullamento impegnandosi alla riemanazione dell'atto in oggetto emendato dell'errore materiale indicato. Il 13 giugno 2019, dunque, il Comune di Pisa emanava il provvedimento di diniego relativo all'istanza di costruzione dell'edificio di culto e del centro culturale presentata dall'Associazione Culturale Islamica di Pisa in data 9.5.2016. Successivamente, in mancanza dell'emanazione del nuovo parere della Soprintendenza preannunciato dal Comune, l'Associazione culturale presentava ricorso al TAR Toscana.

L'intera vicenda ora tratteggiata si compone tuttavia di una 'storia parallela' che si accompagna al diniego dell'istanza di costruzione. Con una serie di

delibere, che per esigenze di sintesi non verranno qui indicate nel dettaglio<sup>19</sup>, il Comune di Pisa giungeva ad approvare una variante del piano urbanistico diretta a convertire la destinazione dell'area su cui insisteva il diritto di proprietà dell'Associazione Culturale Islamica. La variante urbanistica faceva transitare, quindi, l'area in oggetto dalla destinazione all'edilizia di culto a quella di 'verde pubblico e parcheggi'; variante, poi, ulteriormente modificata con delibera della Giunta comunale n. 106 del 27.6.2019, che includeva la suddetta variazione all'interno di un più complesso piano urbanistico diretto alla riqualificazione dello stadio di Pisa. In relazione a questi nuovi provvedimenti la ricorrente proponeva quindi motivi aggiunti al ricorso originario, a sua volta presi in considerazione dal TAR nella pronuncia qui citata.

La ricostruzione dei profili di *fatto* del procedimento giudiziario è di estrema rilevanza per comprendere le implicazioni costituzionali della vicenda, così come il riferimento pressoché pedissequo operato dalla giudice amministrativo alla giurisprudenza costituzionale in materia di edilizia di culto ai fini della decisione della controversia. E ciò anche in vista di alcune considerazioni – che mi riservo di proporre più avanti – concernenti la rilevanza che il considerato in *fatto* e la sua articolazione hanno giocato nella costruzione delle motivazioni della parte *in diritto* delle pronunce della Corte costituzionale sulla materia e, in specie, della più recente sentenza n. 254/2019.

## 2. La religione e il resto. Le coordinate giurisprudenziali sulla valutazione amministrativa in materia di interessi e spazio urbano

L'analisi della parte *in diritto* della sentenza del TAR Toscana qui esaminata merita una valutazione – per dir così – a parte, se non altro perché attorno a essa orbitano, quasi concentricamente, una serie di questioni di rilevante spessore teorico. La vicenda giudiziaria si è conclusa con una piena vittoria della parte ricorrente. Vittoria ulteriormente suffragata dall'intervenuta rinuncia da parte del Comune di Pisa e dello stesso MIBAC ad usufruire della possibilità di presentare ricorso al Consiglio di Stato<sup>20</sup>. Le argomentazioni del TAR Toscana si muovono lungo tre direttrici argomentative, che appaiono, tuttavia, come profili di un unico prisma interpretativo e sono sintetizzabili come segue.

a) Le decisioni adottate dall'Amministrazione Comunale risultano carenti

---

<sup>19</sup> Rinvio, per gli estremi di esse, al testo della sentenza del TAR qui in commento.

<sup>20</sup> Per quanto riguarda l'evoluzione della vicenda in sede comunale, con specifico riferimento alla rinuncia a proporre ricorso al Consiglio di Stato, cfr. *Pisa Today*.

sotto il profilo dell'esercizio della discrezionalità amministrativa, soprattutto con riferimento all'approvazione delle varianti urbanistiche volte a destinare l'area di proprietà dell'Associazione Islamica a "verde pubblico e parcheggi in relazione alla riqualificazione dello stadio". La carenza è ravvisata nell'assenza di qualsiasi valutazione volta a comparare e bilanciare, da una parte, l'esigenza di provvedere l'area dello stadio da riqualificare con attrezzature urbanistiche complementari – avviando più che tempestivamente, tra l'altro, il procedimento di espropriazione per pubblica utilità; e, dall'altra, l'esigenza di esercizio della libertà di culto da parte della comunità musulmana presente sul territorio di Pisa. Esigenza tutelata – secondo quanto precisato anche dalla Corte costituzionale con la sequenza di sentenze 195/1993, 346/2002, 63/2016, 67/2017, 254/2019 – dall'art. 8 e 19 cost., dall'art. 10 della Carta dei diritti fondamentali UE e dall'art. 9 della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali.

b) Le delibere comunali sono valutate come tendenzialmente discriminatorie in relazione all'evolversi dei profili in *fatto* della vicenda sottoposta a giudizio. Il Comune e la Soprintendenza sono intervenuti, per usare una metafora fonetica e musicale, *in levare*. Esse hanno agito frustrando le aspettative dell'Associazione Culturale Islamica di Pisa successivamente al loro consolidamento e senza alcuna considerazione per i costi suppletivi che avrebbe comportato l'identificazione di un altro luogo suscettibile di essere acquistato e dove poter realizzare il luogo di culto. In altre parole, l'Amministrazione di Pisa si è rivelata intenzionalmente carente nel supportare l'esplicazione della libertà religiosa, come tutelata dagli artt. 8 e 19 cost. e secondo le indicazioni fornite a suo tempo dalla Corte costituzionale in ordine al significato *positivo* dell'idea di laicità dello Stato (sentenza 203/1989 e sulla scia di essa, a ritroso, n. 63 del 2016, n. 508 del 2000, n. 329 del 1997, n. 440 del 1995). Un significato *in positivo* della laicità che è da coniugare in pratica attraverso il supporto dell'espressione pluralistica del sentimento religioso da parte dei cittadini, anche mediante il sostegno nella realizzazione dell'edilizia dedicata al culto. La mera, astratta possibilità di realizzare *altrove* una moschea o un centro culturale non giustificavano, insomma, un esercizio della discrezionalità amministrativa che si trasfigurasse in pura facoltatività al di fuori di qualsiasi argomentato profilo di ragionevolezza o ponderato bilanciamento degli interessi in gioco, anche in considerazione della priorità temporale del consolidamento delle proprie aspettative da parte dei cittadini interessati dall'azione amministrativa. Per di più – ed è qui che si registra un passaggio particolarmente rilevante e foriero di problematiche implicazioni, così com'è del resto per le sentenze del giudice costituzionale sostanzialmente richiamate dal TAR – quando dall'*altra parte*, cioè in concorrenza con gli interessi pubblici, vi



sia – come vi era – un interesse espressamente tutelato dalla Costituzione. Il Tribunale amministrativo sembra qui proporre un'argomentazione già rinvenibile nelle sentenze della Corte costituzionale sopra citate, ribadita anche nella recente pronuncia n. 254/2019. E cioè che la libertà religiosa costituisce una delle prerogative costituzionalmente garantite e che, nell'ambito di esse, sia dotata di una sorta di primazia o centralità rispetto ad altre o, almeno, ad alcune di esse. Su questo profilo delle argomentazioni più recenti dei giudici di legittimità e di merito in materia di libertà religiosa mi riservo di manifestare e argomentare più avanti i miei dubbi. Anticipo soltanto che porre su un piedistallo la tutela della libertà religiosa senza interrogarsi sulle proiezioni della religione nell'ambito della sfera civile e dell'intera rete di implicazioni semantiche e pragmatiche soggiacente alla soggettività giuridica rischia di trasformarsi, paradossalmente, in un limite per gli stessi interessi religiosi dei cittadini, soprattutto i soggetti di fede differente rispetto a quella dominante in ciascun contesto socioculturale. E vorrei indicare subito il perché di questa mia asserzione.

All'ombra della dichiarata *primazia* della libertà religiosa possono germogliare processi di *reifificazione* pericolosamente etnocentrici riguardo al modo di concepire la religione e i suoi aspetti di rilevanza costituzionale. Una manifestazione di essi coincide, per l'appunto, con l'approccio decisamente *naïve*, manifestato sia dal giudice costituzionale sia da altre giurisdizioni, nel trattamento della categoria 'luogo di culto'<sup>21</sup>. Giusto per provare a chiarire cosa intendo, una chiesa cattolica, un santuario buddhista e una moschea o un altro luogo di aggregazione religiosa islamica non sono *diversi nomi* per la *medesima realtà esteriore*. Lo spettro semantico e le implicazioni pragmatico-spaziali di questi edifici sono differenti e, soprattutto, incidono all'interno di spazi urbani già semantizzati dai processi storici in modo assai significativo ma di volta in volta diverso. Una chiesa cattolica a Islamabad non ha le stesse implicazioni simboliche, comunicative e pragmatico-spaziali che a Roma;

---

<sup>21</sup> Come osserva ELISA OLIVITO, nel suo penetrante saggio, *Il fatto nel giudizio sulle leggi*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1, 2017, "i giudici costituzionali ricorrono, cioè, ad assiomi 'non altrove fondati che nell'opinione e nelle conoscenze comuni'" – nel dir questo, richiamando ROBERTO BIN, *Atti normativi e norme programmatiche*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 61. Il problema, in punto di uguaglianza, consiste nella circostanza che quanto è *comune* corrisponde alla opinione e alle conoscenze comuni degli autoctoni o di soggetti giudicanti del tutto impreparati ad interpretare l'Alterità culturale e il *mondo oggettivo* da essa prodotto. In altre parole, nel riempire la categoria 'luogo di culto' con elementi corrispondenti alla sola esperienza autoctona (o, peggio, con una conoscenza solo superficiale delle altre esperienze modellata e proiettata a partire da un'assunzione acritica della prima, a sua volta scelta come parametro di qualificazione dei fenomeni) i giudici rischiano di travisare i *fatti* e ignorare aspetti di essi potenzialmente rilevanti rispetto al bacino semantico dell'ordinamento. Su questi profili, tuttavia, tornerò più diffusamente nel prosieguo.

simmetricamente, un tempio Buddhista nel centro di Dublino *vuol dire altro* da una Chiesa cattolica installata nel centro della stessa città. Le esemplificazioni potrebbero continuare all'infinito. Il problema di fondo, tuttavia, credo si prospetti in modo abbastanza nitido. Ciò che forse può non risultare di altrettanto immediata percezione concerne le implicazioni di senso e pragmatico-spaziali (che poi sono due facce della stessa medaglia) della religione e la loro incidenza sulla determinazione dei profili di rilevanza giuridica di ciò che viene definito *edificio di culto* o, più in generale, esercizio della libertà religiosa. Questo perché ordinariamente, un individuo di cultura occidentale, implicitamente nutrito nel suo approccio al fenomeno religioso dall'*abito mentale* della *secolarizzazione calibrata rispetto alla religione cristiana*, tende a trattare come sinonimi i termini 'religione' e 'confessione'.<sup>22</sup> Questa sovrapposizione soffre, tuttavia, una duplice carenza storico-epistemologica, che la rende sia politicamente sia cognitivamente inappropriata e fonte di profonde incongruenze anche sul piano costituzionale. La apparente non distinguibilità degli aspetti confessionali da quelli antropologici connessi all'atteggiamento e al sapere religiosi è un effetto dei processi di secolarizzazione culturale e politica germinati in occidente. Inoltre, precisamente perché maturati in quest'area culturale – almeno in una fase iniziale – tali processi corrispondono a universi di discorso, a paesaggi categoriali, fortemente marcati dal Cristianesimo e dai suoi paradigmi culturali. Trattare le implicazioni pragmatiche di un edificio di culto di religione diversa dalla cristiana *come se* l'idea soggiacente di religione possa essere considerata combaciante con la stessa religione cristiana, o ancor più cattolica quando si tratti di Italia, costituisce un errore di prospettiva gravido di conseguenze discriminatorie. Installare in un luogo cittadino un luogo di culto di altra religione significa inserire in un reticolo semantico-pragmatico, cioè in uno spazio già semantizzato da un'enciclopedia di orizzonti di possibilità, le implicazioni simboliche, comunicative e pratiche di quell'edificio. Conseguenze, queste, che vanno ben oltre il suo perimetro edilizio e la sua dimensione strettamente confessionale/istituzionale, perché viaggiano sulle spalle delle persone, dei fedeli, che sono anche soggetti di diritto, individui mobili e autonomi, che *indigenizzeranno* lo spazio urbano circostante l'edificio religioso secondo i propri schemi d'azione, i propri abiti cognitivi, i propri modi di dare a esso significato.

---

<sup>22</sup> Evidenziato anche dalla difficoltà riscontrata quando le religioni di minoranza si rivolgono allo stato per disciplinare il loro ruolo e la loro posizione legale. Differenze rilevanti (sul piano teologico e strutturale) emergono, peraltro, anche quando le richieste di riconoscimento sono avanzate dalle comunità e dai loro rappresentanti 'solo' con riferimento alla dimensione associativa riconducibile agli artt. 19 e 20 cost., cfr. FRANCESCO ALICINO, *The Place of Minority Religions and the Strategy of Major Denominations. The Case of Italy*, in *Rivista AIC*, 2, 2017, p. 9 ss.

Nell'esaltare la *primazia* della libertà religiosa il TAR Toscana, come del resto la Corte costituzionale e altre giurisdizioni chiamate nel recente passato a pronunciarsi sulla tematica degli edifici di culto, sembrano adottare una visione riduzionista, empirica, dell'edificio e del luogo di culto. Una visione che appare piuttosto indifferente al variare del significato della relazione tra luogo di culto e spazio in ragione degli universi di discorso delle diverse religioni. L'oggetto *là fuori*, il "luogo di culto", se traslocato dentro il linguaggio normativo a prescindere dall'analisi fenomenica di un'esperienza segnata dalla diversità cognitivo/culturale, e quindi basata su uno sforzo adeguato di traduzione e transazione categoriale, rischia di risolversi in una pura petizione aprioristica e ideologica camuffata da *oggettività fattuale*, da registrazione neutra dell'esistenze fondata su *evidenze di fatto incontrovertibili e universali*. In breve, una pura assunzione aprioristica e preconcepita, completamente cieca e ignara delle sue implicazioni di senso sul piano dell'agire personale e, quindi, del rilievo costituzionale delle situazioni concretamente vissute dai soggetti di diritto, eppure spacciata per neutro dato fattuale.

Nella sua censura alle decisioni adottate dal Comune di Pisa, il TAR, ancora una volta sulla scorta delle considerazioni simili sviluppate dalla Corte costituzionale con riferimento alla legislazione regionale Lombarda, lamenta che l'amministrazione non abbia valutato, insieme agli altri interessi, quello corrispondente alla tutela della libertà religiosa, nella sua specifica proiezione consistente nell'interesse a poter fruire di luoghi di culto. Tuttavia, gli *altri* interessi in gioco nella gestione del *territorio* e delle strutture urbane sono parimenti dotati di rilevanza costituzionale. Considerarli cedevoli rispetto alla libertà religiosa costituisce una assunzione assiomatica che non tiene conto del significato relazionale di ogni valore costituzionale. Nel dir questo – come preciserò più avanti – non intendo riferirmi al modo tradizionale di pensare alle tecniche di bilanciamento, a loro volta fondate sulle assunzioni epistemologiche e ontologiche soggiacenti alla c.d. *topica giuridica*<sup>23</sup>. Il significato dei valori/fini iscritti in costituzione, così come degli spettri semantici delle disposizioni che ne ospitano la configurazione normativa, a mio modo di vedere non è indifferente o immune dalle operazioni di bilanciamento delle loro implicazioni pratiche operate caso per caso. La visione opposta si fonda appunto su una concezione ontologizzante dei valori e dei fini costituzionali<sup>24</sup> che non

---

<sup>23</sup> THEODOR VIEWEGH, *Topica e giurisprudenza*, Giuffrè, Milano, 1962.

<sup>24</sup> Una concezione filosoficamente ricollegabile alle sue declinazioni fenomenologiche: cfr., per una genealogia dell'assiologia d'ispirazione fenomenologica, MAX SCHELER, *Il formalismo nell'etica e l'etica materiale dei valori*, Bompiani, Milano 2013; NICOLAI HARTMANN, *Etica. II. Assiologia dei costumi*, Guida, Napoli, 1970.

tiene conto né del carattere reticolare di ogni significato, né della circostanza che tra la dimensione assiologica, quella normativa e quella fattuale esiste un rapporto di circolarità. Il progressivo integrarsi della dimensione simbolica con quella fattuale, attraverso i processi ermeneutici, produce la continua rimodellazione dei confini categoriali dei valori, così come delle componenti descrittive delle proposizioni costituzionali. Questa rimodellazione procede in modo sistematico ma riafferma l'unità o la stabilità dell'ordinamento per mezzo di progressivi aggiornamenti<sup>25</sup>. Diversamente da quel che ordinariamente si sostiene, non si tratta di operazioni retoriche quanto piuttosto lessicali/cognitive.<sup>26</sup> In ogni operazione di c.d. sussunzione dei fatti nel circuito dei valori e fini costituzionali questi fungono da orizzonti di significazione e quindi da strumenti di selezione semantica, che aggregando o espungendo dal loro spettro di implicazioni determinate situazioni di fatto, effettivamente modificano l'insieme dei mezzi prescelti per la loro realizzazione, per il loro raggiungimento. La dialettica mezzi/fini si trasforma, *a gioco fermo*, nella struttura semantico-categoriale di ogni valore o fine.<sup>27</sup> Rispetto a essa, i fini e i loro corrispettivi simbolici definiscono il perimetro della forma e i mezzi, a

---

<sup>25</sup> Dal punto di vista filosofico e semiotico, questa idea di pervasiva relazionalità può essere ricondotta a GILLES DELEUZE, *Logica del senso*, Feltrinelli, Milano, 2014; GILLES DELEUZE, FÉLIX GUATTARI, *Millepiani. Capitalismo e schizofrenia, I. Rizoma*, Castelvecchi, Roma, 1997; THOMAS A. SEBEOK, *Global Semiotics*, Indiana University Press, Bloomington, 2001; al riguardo, rinvio ancora a MARIO RICCA, *Perpetually Astride Eden's Boundaries: The Limits to the 'Limits of Law' and the Semiotic Inconsistency of 'Legal Enclosures'* in *Int J Semiot Law*, 35, 2022, pp. 179–229, <https://doi.org/10.1007/s11196-020-09771-0>; Id., *How to Undo (and Redo) Words with Facts: A Semio-enactivist Approach to Law, Space and Experience*, in *Int J Semiot Law*, 35, 2022, <https://doi.org/10.1007/s11196-022-09912-7>. Nel panorama costituzionalistico italiano, la visione relazionale e trasformativa che io seguo trova risonanze, almeno negli esiti concreti, nell'approccio al bilanciamento sostenuto da ANDREA MORRONE, *'Diritti contro diritti', nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in LUCIA CALIFANO (a cura di), *Corte costituzionale e diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 89-107.

<sup>26</sup> Sull'implicazione della dimensione cognitiva nella comprensione e nella stessa determinazione dei valori e dei fini, in una prospettiva semiotico-pragmatista ed enattivista, rinvio ai recenti scritti di MARIO RICCA, *How to Undo*, cit.; e, dal punto di vista psico-cognitivo e filosofico, rispettivamente: a EZEQUIEL A. DI PAOLO, HANNA DE JAEGER, ELENA CLARE CUFFARI, *Linguistic Bodies: The Continuity between Life and Language*, The MIT Press, Cambridge, MA – London, 2018; EZEQUIEL A. DI PAOLO, *Enactive Becoming, in Phenomenology and the Cognitive Sciences*, 20, 2020, p. 783 ss.; EZEQUIEL A. DI PAOLO, HANNA DE JAEGER, *Enactive Ethics: Difference Becoming Participation*, in *Topoi*, 41, 2022, p. 241 ss., <https://doi.org/10.1007/s11245-021-09766-x>; e, sotto il profilo filosofico e filosofico-giuridico, JOHN DEWEY, *Qualitative Thought*, in Id., *Philosophy and Civilization*, Minton, Balch & Company, New York, 1931, p. 93 ss.; Id., *Logical Method and Law*, in *The Philosophical Review*, 6, 1924, p. 560 ss. Sia consentito anche il rinvio a MELISA LIANA VAZQUEZ, *Secularisms, Religions, and Law: A Legal-Cultural Inquiry*, Torri del Vento, Palermo, 2019, spec. p. 97 ss.

<sup>27</sup> Per l'analisi teorica della sovrapposizione tra la coppia fini/mezzi e la coppia categoria/liste di controllo semantico in relazione ai loro elementi costitutivi, tra l'altro sulla base di un'indicazione rintracciabile sia nella concettualizzazione del matrimonio offerta da s. Tommaso, sia nella semiotica peirceana, rinvio a MARIO RICCA, *Perpetually astride*, cit.

loro volta, gli elementi che compongono la lista di controllo di ogni categoria. Un discorso analogo, peraltro, potrebbe essere svolto anche per le categorie descrittive inserite nelle disposizioni normative. E questo nella misura in cui, adispetto di ogni distinzione tra fatti e valori o tra essere e dover-essere non vi è struttura categoriale che nella determinazione di ciò che entra all'interno di essa o ne rimane al di fuori non sia geneticamente elaborata in base a standard assiologico/teleologici. L'insieme delle disposizioni costituzionali che esprimono valori/fini rappresenta un reticolo relazionalmente connesso, dove ogni operazione di bilanciamento rimodella la rete semiotica soggiacente al significato e al suo continuo riaggiornarsi<sup>28</sup>.

Ammettere che la libertà religiosa sia dipendente dalle declinazioni antropologico-lessicali delle diverse esperienze religiose e delle corrispondenti proiezioni pragmatico-spaziali di esse implica la riarticolazione delle relazioni semantiche tra gli spettri categoriali dei valori e dei fini costituzionali. Così, da questo punto di vista, non è possibile stabilire *a priori* che la religione non abbia nulla a che fare con la tutela della salute, con le condizioni abitative, con le modalità di nutrizione, con il vestiario, con i tempi e gli spazi destinati a ospitare attività lavorative e persino con lo sport. La distinzione tra l'esperienza religiosa, l'abitare, il vestirsi, il mangiare, può essere fatta soltanto dopo aver scandagliato come il discorso religioso, nella sua portata antropologica, include ed esclude queste dimensioni. Fare simili operazioni al meglio della distinzione, peraltro *fittizia* dal punto di vista sia cognitivo sia assiologico-culturale, tra sfera secolare e sfera confessionale così come modellata dalla secolarizzazione occidentale rispetto al cristianesimo, è del tutto fuorviante e può produrre gravi eterogenesi dei fini. Il *resto*, insomma, in base al quale il Comune avrebbe *non-bilanciato* l'esigenza di un luogo di culto per la comunità islamica di Pisa, non è affatto detto che sia separato dalla religione, e più specificamente dalla religione islamica. È anche per questo motivo che l'enfasi aprioristicamente posta dal TAR e dalla recente giurisprudenza costituzionale sulla tutela della libertà religiosa, intesa come valore super-primario e assistito da una tutela differenziata, rischia – come proverò a mostrare nel prosieguo – di ritorcersi contro le stesse esigenze concretamente ed effettivamente connesse alla manifestazione delle singole fedi religiose. Il singolo gesto, il singolo oggetto, possono risultare trasversali rispetto a diversi orizzonti

---

<sup>28</sup> Cfr. JOHN DEWEY, *Qualitative thought*, cit. Per le ascendenze peirceane e la loro declinazione in chiave giuridica di questa lettura della categorizzazione, cfr. ROBERTA KEVELSON, *Peirce and the Mark of Gryphon*, St. Martin's Press, New York, 1999; ID., *Peirce's esthetics of freedom: Possibility, complexity, and emergent value*, Peter Lang Inc., International Academic Publishers, New York, 1993. Sul rapporto tra categorizzazione e valori, sia consentito, con specifico riguardo all'esperienza della secolarizzazione occidentale, il rinvio a MELISA LIANA VAZQUEZ, *Secularisms*, cit.

assiologici e teleologici e, proprio per questo, anche capaci di riarticolarne le relazioni di senso in termini complessivi, facendone scoprire nuove implicazioni e, quindi, nuovi perimetri semantici. Non è possibile stabilire tutto questo a priori se non negando alla radice il significato dinamico del pluralismo socioculturale. L'adozione di una prospettiva ontologizzante relativa a valori e significati nasconde, in effetti, un approccio di tipo comunitario, che già nei dibattiti costituzionali d'inizio novecento assumeva i contorni di una polarizzazione tra classificazioni di matrice borghese e rimodellazioni degli schemi d'interpretazione della soggettività e del mondo sociale d'ispirazione democratico-pluralista<sup>29</sup>. Stabilire, di conseguenza, cosa sia discriminatorio e cosa non lo sia può senz'altro riguardare i profili procedurali in sé, cioè l'assenza di un'adeguata comparazione e analisi relazionale dei diversi interessi in gioco e, quindi, dell'*inter-essere* tra le relative proiezioni pragmatico-spaziale e i corrispondenti profili di rilevanza giuridica rispetto alle potenzialità semantiche dell'ordinamento. Tuttavia, precisare i termini sostantivi della discriminazione non è possibile se non in seguito all'espletamento di una preventiva opera di traduzione e transazione tra il significato conferito ai *fatti* dalla specifica manifestazione religiosa intesa nella sua significazione e portata antropologica oltre che esclusivamente confessionale, da una parte, e i tracciati relazionali tra i diversi valori e fini costituzionali *innescabili* dagli esiti di quell'operazione ermeneutica rispetto alla tessitura semantica del caso concreto, dell'altra.

Nel caso della moschea di Pisa, la questione si pone concretamente come segue. Le censure del TAR riguardo l'atteggiamento discriminatorio avrebbero dovuto avere come contraltare non tanto, e solamente, il bilanciamento astratto tra libertà religiosa e altri interessi (possibilmente anch'essi rivestiti di rilievo costituzionale). Innanzi tutto, quelle censure avrebbero dovuto preventivamente ricostruire il rapporto concretamente esistente tra significato del luogo di culto islamico, da determinarsi al meglio delle sue implicazioni e proiezioni pragmatico-spaziali, e l'arazzo perennemente in trasformazione dei rapporti tra spazi urbani e *altri* interessi. Nella pronuncia qui considerata non si fa cenno a nulla di tutto ciò, così come non si ritrova nelle pronunce costituzionali alle quali il TAR Toscana si ispira. In proposito, si deve certamente riconoscere che il sindacato operato in sede di giustizia amministrativa in relazione ai fatti sia assai più vasto e penetrante di quanto non possa avvenire

---

<sup>29</sup> A tal riguardo, emblematico rimane lo scontro tra Kelsen e Heller nella fase costituente della Repubblica di Weimar, rinvio a DAVID DYZENHAUS, *Legality and Legitimacy. Carl Schmitt, Hans Kelsen and Hermann Heller in Weimar*, Oxford University Press, Oxford, 1999; ancor più che quello tra il primo e Schmitt: cfr. LARS VINX, *The Guardian of the Constitution: Hans Kelsen and Carl Schmitt on the Limits of Constitutional Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015.

in sede di giudizio di legittimità costituzionale. A dispetto dei poteri istruttori della Corte costituzionale<sup>30</sup> e del rilievo sempre maggiore assunto dagli elementi di fatto nella determinazione sia dei profili di incostituzionalità delle norme di legge, sia della interpretazione delle norme costituzionali e delle loro proiezioni semantico-pragmatiche, non v'è dubbio che il TAR, ancorché operante come giudice di legittimità nella materia in oggetto, avrebbe potuto specificare meglio l'approccio alla *diversità religiosa* nel focalizzare le proprie censure sull'assenza di bilanciamento nell'operato dell'amministrazione comunale. Ciò nondimeno – e come spero di riuscire a evidenziare meglio successivamente – la giurisdizione costituzionale in materia di luoghi di culto si prospetta come una sorta di esemplificazione paradigmatica del rilievo che la considerazione dei contesti fattuali, e cioè della rete semiotico-spaziale coestensiva alla situazione normativa dedotta in giudizio, possiede nell'articolazione del giudizio di illegittimità delle norme legislative.

c) Il terzo motivo di censura dell'operato dell'Amministrazione nella vicenda in oggetto riguarda il *timing* degli interventi operati dalla Soprintendenza. Il TAR sottolinea come la complessiva condotta adottata dall'Amministrazione risulti contraddittoria, intenzionalmente indeterminata e, in definitiva, diretta a frustrare ogni possibilità, per l'Associazione Islamica di Pisa, di porre rimedio agli eventuali profili di incompatibilità della richiesta di edificare l'edificio di culto e il centro culturale rispetto all'interesse pubblico. In estrema sintesi, il TAR punta l'indice contro una condotta amministrativa qualificata come 'irragionevolmente dilatoria' e, quindi, sostanzialmente 'ostruzionistica'.

Mettendo insieme i tre profili evidenziati ai punti *a*, *b* e *c* emerge con relativa nitidezza come il contesto ermeneutico utilizzato dal TAR nel qualificare la condotta del Comune si collochi ben oltre i confini espliciti sia del considerato in *fatto*, sia del considerato in *diritto* della pronuncia. Esso ha a che fare con il clima di diffusa insofferenza nei confronti della presenza islamica sul territorio italiano e, ancor di più, con la forte resistenza manifestata da larghe fasce della popolazione di molte città riguardo l'edificazione di moschee nelle adiacenze del centro urbano anziché in zone periferiche. Affermo questo perché in assenza di questa sorta di cornice pre-interpretativa che definirei di tipo *qualitativo-affettivo*<sup>31</sup>, probabilmente la condotta dell'amministrazione comu-

---

<sup>30</sup> Citare i lavori sui poteri istruttori della Corte costituzionale rinvio a TANIA GROPPI, *I poteri istruttori della corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Giuffrè, Milano, 1997; e più recentemente, ELISA OLIVITO *I poteri istruttori della Corte costituzionale: conoscenza della prassi applicativa della legge o preannuncio di un monito, in anticipo su Strasburgo?*, in *Nomos*, 2, 2021.

<sup>31</sup> Sottolineo che, qui, il termine 'affettivo' ha una valenza cognitiva e riguarda l'implicazione di elementi qualitativi soggetti a processi di incorporamento che, come tali, guidano l'attività di categorizzazione del mondo prodotta dalla mente umana. Per capirsi, *affettivo* non significa banalmente

nale non sarebbe andata incontro a censure così nette. Nell'utilizzare il termine composto *qualitativo-affettivo* mi riferisco, in modo tecnico, ai fattori qualitativi che operano nella determinazione del contesto e dell'insieme degli elementi che compongono la situazione fattuale e sono utilizzati nel processo di categorizzazione e poi di qualificazione giuridica del *fatto* in sede di costruzione del sillogisma giudiziario. Includere o escludere qualcosa dalle categorie utilizzate nella determinazione del *fatto* incide fortemente sulla determinazione dei profili di rilevanza giuridica e quindi sulle norme da chiamare in causa nel determinare l'oggetto del giudizio. La scelta circa cosa includere e cosa escludere da questo processo di categorizzazione fattuale è tuttavia guidata da valori e fini, cioè da elementi qualitativi ed estetici. Tra questi valori e fini militano anche quelli giuridici, incastonati nella struttura dell'ordinamento. Il risultato è che il processo di categorizzazione fattuale, nel suo procedere attraverso la determinazione per passaggi progressivi e dialettici dei profili di rilevanza legislativa e costituzionale, può produrre un effetto di circolarità semantica. Ciò significa che l'identificazione, ad esempio, di un profilo di rilevanza costituzionale può sospingere l'interprete a includere (o escludere) alcuni elementi di fatto e i relativi indici semantici dalla categorizzazione su cui si baserà la costruzione finale del sillogisma giudiziario. Senonché l'inclusione o l'esclusione di alcuni profili potrà chiamare in causa, in una sequenza di aggiustamenti semantico-ermeneutici, altri profili legislativi e costituzionali, che a loro volta reagiranno sulla significazione relazionale di quelli già coinvolti nel processo di categorizzazione/interpretazione del fatto. Per quanto possa apparire paradossale, alla fine del percorso il *fatto* stesso, nella sua determinazione empirica e tuttavia necessariamente investita e forgiata nel suo significato da un processo attivo di semantizzazione, potrebbe diventare un *altro* rispetto a quanto ipotizzato all'inizio dell'intero itinerario interpretativo/applicativo. In questa trasformazione, peraltro, potrebbero essere coinvolti – come dicevo – anche gli spettri semantici dei valori e fini costituzionali in ragione di modalità di relazionamento reciproco fino a quel momento inediti e non praticati.

Le osservazioni appena prospettate servono a giustificare la seguente conclusione: e cioè che quanto *alla fine* è descritto nella parte motiva delle pronunce giudiziarie come il *fatto*, non è *affatto* un dato auto-evidente ma invece il risultato di un'operazione di costruzione semantica. In ogni caso, per calare il breve tragitto teorico-ermeneutico ora evidenziato dentro la vicenda qui se-

---

sentimentale o emozionale, intendendo queste disposizioni come opposte alla razionalità. L'*affettività* costituisce invece un ingrediente costitutivo dei processi comunicativi che conducono alla generazione di un linguaggio in grado di operare inter-soggettivamente e, quindi, di produrre significati condivisi e, quindi, suscettibili di essere considerati come 'oggettivi'.



minata, farò l'ipotesi controfattuale che a contendersi il 'terreno' vi fossero stati, da una parte, l'interesse alla realizzazione di un edificio di culto cattolico e, dall'altra, la necessità di dotare delle *adeguate* attrezzature lo 'stadio cittadino' – magari in corrispondenza di un passaggio in Serie A del Pisa Sporting Club. A dispetto dell'influenza dei poteri clericali sovente denunciata dagli atei militanti, avendo appreso da statunitense qual è l'importanza *politica* del calcio per la popolazione italiana, sono quasi certa che un accantonamento degli interessi religiosi sarebbe stato tollerato e, forse, non sarebbe stata richiesta neanche tanta attenzione in sede di bilanciamento degli interessi in gioco.

Indubbiamente, molti potranno osservare che nel caso di un edificio di culto cattolico forse tutta la vicenda sarebbe andata in altro modo, che l'amministrazione comunale avrebbe assunto sin dall'inizio un atteggiamento più dialogante e aperto alla negoziazione. Sfortunatamente, non esiste controprova di tutto ciò. Al contrario, appare un dato facilmente verificabile che le condizioni politico-antropologiche dell'Italia odierna, soprattutto con riguardo al fenomeno delle migrazioni e alla diffusione sul territorio nazionale di fedi fino a poco tempo fa *esotiche*, risultino rilevanti nell'esercizio e negli esiti dell'attività delle giurisdizioni di merito e di legittimità di ogni grado. Così è stato anche nel caso qui esaminato, cosicché la situazione di fatto, o meglio ancora le sue implicazioni a vasto raggio rispetto al contesto complessivo del caso giudiziario, hanno senz'altro influito sulla ricostruzione dei profili di invalidità dell'azione amministrativa – ma lo stesso, a mio giudizio, può dirsi con riguardo ai giudizi di legittimità costituzionale sopra citati, e spec. la sentenza 254/2019 – e sull'identificazione e interpretazione del parametro costituzionale e dei connessi profili di illegittimità.

Personalmente, trovo che tutto ciò sia estremamente apprezzabile e indichi una seria presa in carico, da parte del potere giurisdizionale italiano, del compito di arginare un atteggiamento discriminatorio sempre più dilagante e, purtroppo, assunto spesso per ragioni di pura convenienza elettorale dai partiti politici e dagli stessi organi legislativi, sia in sede nazionale, sia in sede regionale. La discriminazione, tuttavia, non può essere valutata sulla base di presunzioni fattuali preconcepite e in molti casi basate su una sorta di 'sapere comune'. Questo atteggiamento può funzionare – e già piuttosto male – in una società presunta *statica* nella dinamica che accompagna esperienza e significati, evoluzione sociocomunicativa e linguaggio. In quelle situazioni di postulata stagnazione culturale, l'elemento di traduzione e costruzione implicito nella elaborazione del sillogismo giudiziario<sup>32</sup> può persino passare sotto silen-

---

<sup>32</sup> In tal senso, cfr. JOHN DEWEY, *Logical Method and Law*, cit., p. 560 ss.

zio. Si tratta, però, di un'omissione che non corrisponde per nulla al reale processo cognitivo implicato nell'opera di interpretazione e applicazione degli enunciati normativi con riferimento a fattispecie concrete. Le situazioni della vita sociale non hanno etichette. Quando un cliente si rivolge a un avvocato, a un notaio, oppure una situazione concreta giunge sotto la lente di un giudice, questa non reca su di sé gli indici di corrispondenza a schemi normativi pre-costituiti e meccanicamente applicabili. L'interprete-giurista dovrà decidere *cosa vedere* e nell'agire in tal senso finirà per *fare* – quasi ripercorrendo la genealogia etimologica del termine – i *fatti*. Come accennavo sopra, non è sufficiente assumere una generica idea di 'luogo di culto' o di 'proiezioni del diritto di libertà religiosa' per decidere *come e per quali profili* qualificare come approssimativa, viziata da irrazionalità o eccesso di potere, la valutazione svolta dall'amministrazione comunale di Pisa e dalla Soprintendenza in ordine al combinarsi e al rapportarsi relazionale (qualcosa in più del *bilanciamento* come ordinariamente inteso) dei diversi interessi e dei rispettivi profili di rilevanza assiologica/teleologica posti in gioco dalla richiesta di costruire un moschea.

Se 'luogo' indica la sintesi concreta, storicamente e geograficamente prodottasi dell'interazione tra soggetto e spazio, tra dimensione simbolica e dimensione fisica, chi può affermare *a priori* che l'idea di 'luogo di culto', espressa nella sua astrattezza, coincida con la rete di esperienze riassunte nel termine 'moschea'? Segnalo subito – in proposito – che sarebbe del tutto *fuori luogo* una risposta di stampo positivista o imperativista/normativista, diretta ad affermare che lo schema normativo incapsulato nella formula 'luogo di culto' sia quello implicitamente codificato storicamente e culturalmente nella prassi interpretativa nazionale italiana e che esso perimetri i confini del *fatto* giuridicamente rilevante. Tutto ciò secondo l'adagio di derivazione kelseniana per cui *il diritto produce i proprio fatti*<sup>33</sup>. A opporsi a queste petizioni ermeneutiche di tipo aprioristico osta la struttura multilivello dell'ordinamento giuridico e la coincidenza del processo di elaborazione del termine medio del sillogisma giudiziario con un'attività di traduzione (come prima evidenziato). Rimanere ciechi alle differenze che giacciono nel *vissuto* della moschea e della religione islamica potrebbe significare ignorare profili di meritevolezza di tutela della situazione concreta rispetto all'intero sistema normativo, compreso il livello delle norme costituzionali. Tutto ciò con l'effetto paradossale che la sottovalutazione di essi condurrebbe, attraverso una vera e propria eterogenesi dei fini, alla negazione dei presupposti di legittimazione delle stesse opzioni

---

<sup>33</sup> Cfr. HANS KELSEN, *Dottrina pura del diritto*, Giulio Einaudi editore, Torino, 1964, p. 12 ss.

normative imposte con atteggiamento ermeneutico e istituzionale di tipo positivista-imperativista. Kelsen stesso, del resto, era perfettamente consapevole di tutto ciò, e cioè che il gioco dei significati avrebbe finito per generare un nesso di circolarità all'interno della costruzione a gradi dell'ordinamento giuridico da lui ipotizzata. Ed esattamente per questo motivo, durante lo svolgimento del processo costituente che condusse alla costituzione di Weimar, egli si opponeva strenuamente all'inserimento nel testo costituzionale di norme di principio o di proposizione sostantive di contenuto intensamente assiologico o teleologico<sup>34</sup>. Il problema di un ordinamento orfano di orizzonti di significato, cifrati in principi o espressioni assiologico-teleologiche, è tuttavia che esso presupporrebbe una stabilità semantica opposta alla dinamica sociale, e certamente alla dinamica sociale di società non solo pluraliste ma investite, come accade oggi, dalla continua penetrazione di elementi culturalmente e quindi cognitivamente, oltre che assiologicamente, eteroconi veicolati dai processi di globalizzazione della vita quotidiana.

Parole come 'luogo di culto', 'religione', non possono essere interpretate assumendo come prototipi i significati sedimentati fino a un dato momento nell'interpretazione legislativa e costituzionale, e ancor di più nel progressivo co-implicarsi tra potenzialità semantiche dei testi costituzionali, linguaggio legislativo e abiti sociali di ogni contesto nazionale. Soprattutto nei paesi di *civil law*, che hanno una struttura precettiva ispirata ai canonici della generalità e astrattezza (ma dal punto di vista sistematico il discorso è applicabile, con alcune differenze anche a quelli di *common law*), le parole del diritto e, in particolar modo quelle della costituzione, non possono essere lette in chiave *vernacolare* – per dire così. La loro interpretazione non può non tener conto delle modalità nuove, inedite, con le quali i *farsi dei fatti* interroga il linguaggio giuridico e mette in movimento le sue componenti semantiche e assiologiche<sup>35</sup>. Se così fosse, verrebbe negata la loro ispirazione universalistica e, di conseguenza, l'intera genealogia moderna della legittimazione di esse. Un comunitarismo esasperato, se applicato alla logica del costituzionalismo e alla sua strutturale matrice universalistica, semplicemente le annichirebbe.

Per essere più concreta, proverò a connettere queste ultime considerazioni al caso della moschea di Pisa. La frequente contiguità tra moschea e centri culturali nell'esperienza italiana (come di altri contesti europei) non dipende soltanto dall'adozione di *escamotage* di nomenclatura, adottati spesso dai rappresentanti delle comunità islamiche per aggirare gli estremi formalistici

---

<sup>34</sup> Cfr. DAVID DYZENHAUS, *Legality and Legitimacy*, cit.

<sup>35</sup> In tal senso, mi allineo all'approccio ermeneutico-costituzionale proposto da FRANCO MODUGNO, *Interpretazione per valori* cit., p. 54 ss.

di una normativa sull'edilizia di culto che troppo spesso vede i suoi vincoli di pertinenza giuridica utilizzati strumentalmente per limitare le manifestazioni dell'esperienza religiosa musulmana, anziché rispettarla e assisterla nel suo dispiegarsi sociale. Sovente nelle moschee e negli adiacenti centri culturali si possono trovare strutture sportive – fenomeno, per inciso, che accade ed è sempre accaduto anche con riferimento alle *adiacenze* delle parrocchie cattoliche. Tuttavia, l'immaginario della secolarizzazione, che tende a identificare religione e confessione, e a ridurre la religione alle esperienze confessionali, tende a considerare quelle strutture e attività *collaterali* come estranee alla dimensione del culto. La distinzione soggiacente a simili giudizi classificatori, tuttavia, non è meccanicamente e acriticamente applicabile al mondo e all'immaginario religioso islamico. Questo perché esso include in sé, nella sua specificità religiosa, numerosi aspetti di esperienza dello spazio sociale che tradizionalmente sono ritenute, invece, *non-pertinenti alla religione* nelle cartografie urbane radicate nella cultura cristiana e interessate dai processi di secolarizzazione<sup>36</sup>. A questo proposito, molti potranno obiettare che prendere in considerazione differenti mappature dello spazio in relazione all'esplicitarsi dell'esperienza religiosa rispetto a quelle implicitamente fissate nel lessico topografico di un paese secolarizzato o che si autodefinisca laico potrebbe intaccare la tenuta del principio di neutralità dello stato e del diritto rispetto alle diverse fedi. La questione – di cruciale rilievo – è che quelle mappature appaiono neutre soltanto perché il linguaggio pubblico e anche quello giuridico incorporano in sé elementi antropologico-culturali profondamente radicati nell'immaginario cristiano. Per esplicitare proverò a fornire qualche esempio.

Si pensi alla scansione dentro/fuori, che riguarda anche i profili architettonici, così come il vestiario e, ad esempio, altri aspetti e pratiche attinenti alla dignità personale. Da questa scansione deriva una topografia degli spazi sociali del tutto diversa in paesi di tradizione cristiana e in paesi di tradizione islamica. Identico discorso può farsi per il sequenziamento temporale. In Occidente nessuno pensa che considerare la domenica come il giorno festivo per antonomasia costituisca una compromissione della *neutralità* della disciplina gius-lavoristica dettata dal diritto statale. Eppure, se *in un certo libro* non vi fosse scritto '...e il settimo giorno si riposò' e quel passo non fosse stato interpretato *in un certo modo* dalla tradizione cristiana, l'*ovvia normalità*, e quindi

---

<sup>36</sup> Ciò è dovuto, tra le altre cose, all'assenza all'interno dell'Islam di una distinzione tra potestà sacramentale e una potestà di regime che è, invece, strettamente connessa alla teologia speculativa e all'ontologia proprie del cristianesimo – osservando, a questo proposito, che già tra cattolicesimo e protestantesimo si pongono radicali differenze precisamente perché il secondo fonda la propria autonomia sulla negazione della potestà sacramentale in capo al clero in ragione della unicità storica del processo di transustanziazione, cioè di trasformazione del pane nel corpo di Cristo.

la *neutralità*, della domenica come giorno festivo non sarebbe patrimonio di tutti. Queste osservazioni servono soltanto a evidenziare esemplificativamente come il pluralismo religioso non possa essere concepito al di fuori di una presa di coscienza di 'quanto cristianesimo implicito' vi sia nelle istituzioni occidentali – ma analoga considerazione, con le dovute differenze, potrebbe essere fatta per altri paesi che si affermano secolarizzati come, ad esempio, l'India (in relazione a induismo, buddismo, jainismo e persino islam) o la Cina (in relazione a confucianesimo e daoismo). In altre parole, esiste una profonda di-simmetria culturale tra il lessico dello spazio vissuto, e quindi anche di quello giuridico, che sperimentano gli appartenenti alle confessioni cristiane e quello che si trovano a fronteggiare gli appartenenti a fedi di recente insediamento in Italia. Applicare, in nome della neutralità e della laicità dello Stato, anche a queste fedi le distinzioni e la perimetrazione dell'impropria endiadi confessione/religione, significherebbe legittimare una strategia di silente discriminazione, inevitabilmente destinata a declinare in modo mistificatorio il pluralismo religioso pure difeso e proclamato come fine costituzionale dalla Corte costituzionale attraverso la declinazione *in senso positivo* della laicità (sentenza n. 203/1989, 63/2017).

Sempre per poter rintracciare esemplificazioni concrete di quanto ora osservato, basterebbe avere un'esperienza diretta dei complessi architettonici che ospitano moschee nei paesi islamici e delle loro adiacenze e pertinenze. In moltissimi casi, accanto all'edificio per la preghiera (in qualche modo assimilabile a una Chiesa cattolica) possono ritrovarsi altri complessi edilizi, realizzati spessissimo in nome del fine solidaristico e caritatevole coincidente con il nucleo teologico-morale dell'Islam e resi possibili in termini finanziari dalla creazione di fondazioni pie (*waqf*), sovente sovvenzionate attraverso donazioni da parte dei fedeli (ad esempio, attraverso lo *zaqat*). L'esistenza di questi 'oggetti edilizi' e delle 'attività che essi rendono possibili' costituisce diretta espressione del culto e della fede islamici. La circostanza che tali oggetti e attività incrocino l'interesse pubblico – almeno secondo le scansioni di matrice occidentale ispirate alla secolarizzazione – non toglie nulla alla loro pertinenza rispetto al momento genuinamente religioso musulmano.

Del resto, la trasversalità delle manifestazioni poste in essere dai soggetti – individuali o collettivi – che agiscono come 'agenti religiosi' rispetto sia alla sfera confessionale sia a quella pubblica costituisce sempre più un problema – come lucidamente sottolineato di recente<sup>37</sup> – sia teorico-normativo, sia

---

<sup>37</sup> Con riguardo al rapporto tra interesse generale e attività di culto o religione si veda GIUSEPPE D'ANGELO, *Declinazioni giuridiche del fine di religione e di culto. Dalla forma all'interesse*, Giappichelli, Torino, 2020, dove si trova anche una lettura approfondita e un'acuta identificazione

pratico. La legislazione sul terzo settore, com'è noto, identifica gli enti ecclesiastici quali destinatari della disciplina da essa dettata solo con riferimento alle attività di interesse pubblico svolte da tali enti (art. 5, CTS e art. 2 del D. lgs. n. 112/2017), non consentendo in alcun caso a essi di adottare la qualifica di enti del terzo settore. *A contrario*, si deduce da questa previsione che le attività di religione o di culto non possano essere considerate attività d'interesse generale<sup>38</sup>. La dicotomia tra interesse generale e religione, d'altra parte, è mantenuta nonostante l'approvazione della l. 108/2021, che ha modificato l'art. 4, comma 3, del Codice del Terzo settore. Questa *novella* permette di applicare la disciplina relativa ai c.d. ETS e all'impresa sociale con riferimento esclusivo ai 'rami separati' degli enti ecclesiastici, rami a loro volta civilmente riconosciuti, a patto che essi svolgano le attività di interesse pubblico previste dall'art. 5 CTS sopra citato. Benché non si tratti di enti differenziati da quelli religiosi, tuttavia resta fermo che l'ente principale non potrà in nessun caso assumere la qualifica di ETS. L'innovazione legislativa ora richiamata è stata salutata con favore ma lascia aperto il dilemma soggiacente alla distinzione, assunta quasi con carattere *ontologico*, tra attività d'interesse generale e attività religiosa. E questo esattamente perché le attività poste in essere dagli enti religiosi che si rivestono di interesse generale sono numerose – come, del resto, è apparso chiaro in tempo di pandemia, allorché l'attività di soccorso e solidarietà offerta dagli appartenenti a molteplici comunità religiose, anche quelle prive di qualsiasi riconoscimento, si è dimostrata essenziale al perseguimento di interessi pubblici fondamentali. Circostanza che ha poi spinto il Governo a farne oggetto di specifico coinvolgimento e riferimento, insieme agli ETS, nei fatidici DPCM emanati durante la fase di maggiore emergenza

---

dei limiti intrinseci alla motivazione della sentenza 254/2019 e delle conseguenze difettive che essa implica per la libertà. Questo approccio critico rappresenta un'eccezione nel panorama ermeneutico italiano concernente la sentenza ora citata. Insieme alle osservazioni da tempo sviluppate da MARIO RICCA, *Art. 19*, in *La Costituzione italiana*, UTET, Torino, 2007, p. 420 ss.; *Id.*, *Pantheon: Agenda della laicità interculturale*, Torri del Vento, Palermo, 2012, p. 119 ss.; *Id.*, *Otherness, Elsewhere, and the 'Ecology' of Law's Implications: The semiotic oceans surrounding legal signification and its discriminatory exteriority/objectivity*, in *International Journal of Legal Discourse*, cit., p. 185 ss., la lettura critica dell'identificazione del contenuto delle libertà costituzionali con una lista di prerogative soggettive configurate come 'diritti' appare profetica alla luce delle motivazioni fornite di recente dalla Corte Suprema degli Stati Uniti in materia di 'diritto di abortire'. È sufficiente una lettura rapida del Syllabus della pronuncia della Corte Suprema per cogliere in modo nitido quali siano i pericoli di una riduzione della libertà riconosciuta dal linguaggio costituzionale a un 'diritto'. La sentenza della Corte Suprema americana può essere consultata online. Sul problema dell'identificazione della libertà con un diritto o una lista di diritti tornerò, comunque, più diffusamente nel prosieguo.

<sup>38</sup> Con nota n. 3734 del 15 aprile 2019, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha stabilito che le attività di religione o culto non possono essere annoverate tra quelle di interesse generale, né tra quelle c.d. *diverse* di cui all'art. 6 del Codice del Terzo Settore.

pandemica anche dal punto di vista dell'accesso ai finanziamenti. Senza volerli soffermare, in questa sede, sugli estremi specifici degli eventi connessi alla pandemia, ho operato il richiamo al rapporto tra terzo settore ed enti ecclesiastici al solo scopo di sottolineare come non possa essere la qualificazione astratta del 'soggetto agente' a determinare la riconduzione all'interesse generale delle attività concretamente poste in essere, né a farla escludere. Ciò se non altro perché non è possibile, a mio modo di vedere, distinguere il soggetto dalle attività che svolge, essendo il primo una sorta di presupposto e, al tempo stesso, il riassunto di esse, e quindi, nel suo complesso, una sintesi tra questi due momenti o aspetti. Considerazione, questa, che vale ancor più quando si discuta di persone giuridiche e non di persone fisiche.

Nel caso delle persone giuridiche, le attività e il loro fine costituiscono la struttura della loro soggettività generata artificialmente attorno alla esplicita meritevolezza di tutela delle une e dell'altro<sup>39</sup>. Così, se è vero che il fine non giustifica i mezzi, tuttavia è importante evidenziare come esso li qualifichi. Anche se ciò rappresenta soltanto una delle direzioni in cui si definisce il significato di un fine, dal momento che esso è anche la risultante o la sintesi dei mezzi concretamente mobilitati per realizzarlo. Ciò implica che se i mezzi risultano pertinenti rispetto a molteplici fini, allora anche la categorizzazione dei soggetti agenti potrà e dovrà essere sottoposta a un ricalcolo, a una rimodellazione, se non altro a tutela del principio di uguaglianza. Conseguenza di questa opera di rimodellazione potrà essere anche la rideterminazione delle distinzioni tra 'fini' e magari l'emersione di una categoria teleologica terza o di un perimetro inter-categoriale che consenta di qualificare i soggetti di diritto in modo da evitare ingiustificate e costituzionalmente irragionevoli distinzioni.

Di là dalla apparente tecnicità e specificità delle considerazioni riguardanti la personalità giuridica degli enti religiosi e la loro soggettività rispetto agli interessi da essi concretamente realizzati attraverso il dispiegarsi della loro attività, c'è da dire che i problemi di categorizzazione adesso esaminati si presentano del tutto analoghi con riferimento agli edifici di culto, alle attività di culto, alla distinzione o co-implicazione tra interessi religiosi e *altri interessi pubblici*: vale a dire ciò che nel titolo di questo paragrafo ho identificato come *il resto* rispetto alla religione. Quel *resto* può fare potenzialmente parte

---

<sup>39</sup> In tal senso, per alcuni profili teorici connessi alla personalità giuridica dei c.d. *avatar*, cfr., per il parallelo con alcune *invenzioni* teologico-canonistiche (ad es., la giuridificazione delle c.d. disposizioni a favore dell'anima), rinvio a MELISA LIANA VAZQUEZ, *Digital Personhood, Time, Religion. The Right to Be Forgotten and the Legal Implications of the Soul/Body Debate*, in *Calumet – Intercultural Law and Humanities Review*, 10, 2020, pp. 165-188 e *ibidem* per ulteriori indicazioni bibliografiche sulla vasta tematica della 'personalità giuridica'.

anch'esso della religione perché è inscindibile dal tessuto relazionale dal quale è estratta la categoria 'edifici di culto' e quindi la sua rappresentazione in termini oggettivi, *fattuali*, cioè distinti dal momento soggettivo. L'edificio di culto, considerato nella sua *oggettività* e cioè come un'entità posta al di fuori delle qualificazioni soggettive o assiologiche, come realtà empirica fattuale sulla quale esercitare le qualificazioni giuridiche, è già un condensato di relazioni e di qualificazioni cognitivo/culturali. L'espressione *luogo di culto* – come più volte sottolineato – le riassume e, al tempo stesso, le occulta dietro l'apparente facciata di un'abbagliante *oggettività*. Senonché quel *luogo*, per l'appunto, è già la sintesi di una relazione qualificativa tra soggetto e oggetto; una relazione iscritta nella storia del cristianesimo e della secolarizzazione, della distinzione tra foro interno e foro esterno, tra momenti rituali-sacramentali e dimensione teologico-morale, e quindi politica, dell'esperienza religiosa. Questa serie di distinzioni pertiene, nella sua apparente ovvietà agli occhi del lettore occidentale, specificamente alla tradizione cristiana e all'impronta che sul piano cognitivo essa ha lasciato sugli apparati categoriali dell'esperienza occidentale, che pure si predicano universali e quindi secolari/razionali, neutri. La circostanza che quell'impronta non *sia riconosciuta come tale* nel linguaggio comune e in quello giuridico dell'Italia – presa come esempio tra molti – non toglie nulla alla sua co-implicazione con le proiezioni antropologiche della religione cristiana. Il *luogo di culto*, se riguardante l'esperienza di un'altra religione – nel caso di Pisa, quella islamica – dovrebbe allora essere considerato *fuori luogo*, cioè al meglio di un ricalcolo delle relazioni con lo *spazio* che esso riassume e delle cui scansioni semantiche è un'implicazione. Quello *spazio* è lo stesso spazio che l'epistemologia della secolarizzazione definisce *laico, neutrale*, frutto di rappresentazioni guidate dalla ragione e, appunto, non da valori soggettivi o dalla fede. Si tratta della stessa visione epistemologica che in nome della libertà distingue il foro interno da quello esterno e connota l'esperienza giuridica della modernità in base alla caratteristica cruciale dell'*esteriorità*. Solo ponendo la moschea *fuori da quel luogo* e ri-modellandolo al meglio di una ridefinizione delle intersezioni tra religione e sfera pubblica, tra interessi religiosi e interessi pubblici, tra soggettività e modalità di mappatura semantica dello spazio comune, sarà possibile *fare spazio* alla religione islamica e ai profili di rilevanza costituzionale o relativi ai diritti umani che il suo *peculiare modo* di manifestare l'attività e l'esperienza religiosa proietta nel campo sociale<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Al riguardo, è interessante il parallelo con la 'Casa Sollievo della Sofferenza', fondata da Padre Pio a S. Giovanni Rotondo, riconosciuta come Fondazione di religione e di culto senza scopo di lucro con D.P.R. 14/1971 e definita 'ospedale religioso classificato'. Il rapporto tra la struttura ospedaliera, il



In assenza dell'operazione di ri-mappatura semantica appena descritta qualsiasi proposta di bilanciamento tra religione e altri valori costituzionali, condotta su uno sfondo spaziale già categorizzato e cartografato, sarà falsata e potenzialmente mistificatoria e discriminatoria. E sarà tale semplicemente perché quello spazio, e dunque anche i *luoghi oggettivi* che lo popolano, includeranno già scansioni prodotte dalla logica della *secolarizzazione cristiana* e dall'influsso da essa esercitato sulla classificazione di ciò che è razionale e ciò che è religioso.

Per esemplificare quel che intendo proverò a offrire una rilettura della vicenda pisana alla luce di una tematica posta in primo piano dal frangente pandemico. Mi riferisco, specificamente, al rapporto tra religione e salute. Prescindendo dalla messe di scritti riguardanti l'esercizio del culto e le limitazioni poste dalle restrizioni sanitarie connesse al *lockdown* conseguente al COVID, vorrei provare a proporre una sostituzione narrativa riguardante la vicenda giudiziaria qui esaminata. Si immagini che invece dello stadio di Pisa i lavori di ammodernamento e riqualificazione avessero riguardato un ospedale. Il bilanciamento e, al tempo stesso, la dialettica tra valori avrebbe avuto come protagonisti da una parte la libertà religiosa e dall'altra il diritto alla salute sancito dall'art. 32 cost. Riguardando la questione dal punto di vista delle scansioni moderne, la salute non ha a che fare con la religione. Essa costituisce un tema laico, per giunta da affrontare con criteri scientifici e positivisti-empiristi o, se si preferisce, riduzionisti. Eppure, pensare che la tutela della salute si ponga in rapporto di polarità rispetto alla religione islamica rappresenterebbe un errore grossolano. Un errore che finirebbe per incidere sulle stesse modalità di bilanciamento e di coinvolgimento diretto dei fedeli islamici nelle scelte pubbliche. Qualsiasi essere umano è anche un *potenziale malato*. L'esigenza di tutela della salute umana rientra tra le attività direttamente implicate dalla dogmatica della solidarietà che funge da asse teologico-morale, se così può dirsi, della religione islamica.

---

fine religioso che essa incarna e il territorio di S. Giovanni Rotondo può dirsi di mutua implicazione e sviluppo. Sotto alcuni aspetti risulta oggi inscindibile l'impronta religiosa sul territorio, il suo proiettarsi e prolungarsi nell'interesse pubblico e il coordinamento con la dinamica dello spazio vissuto del Comune di S. Giovanni Rotondo. Uno spazio *locale* che per mezzo dell'interpenetrazione tra religione e tutela della salute ha visto riscrivere la sua semantica in relazione a una rete di proiezioni di senso che valicano i confini topografici della cittadina e ne articolano il significato come esito delle relazioni intessute con la dimensione nazionale e globale. Verso e da S. Giovanni Rotondo convergono e si dipartono, oggi, flussi di attività che modellano il senso di quel luogo in relazione alle sue connessioni con innumerevoli *altrove*. Queste connessioni, a loro volta, si trasfigurano in modalità di manifestazione dell'interesse pubblico, così come di quello religioso, per molti versi rendendo inscindibile la tutela del *resto*, cioè degli altri interessi pubblici rispetto alla religione e quello parimenti pubblico-costituzionale (C. cost. 95/1993, 63/2016) coincidente con la tutela della libertà religiosa e delle sue espressioni.

S'immagini, a questo punto, che il comune di Pisa avesse inteso sacrificare le aspettative legittime dell'Associazione Culturale Islamica di Pisa in ragione dell'esigenza di costruire una struttura ospedaliera, o sue pertinenze necessarie, nell'area prima destinata al culto. Il bilanciamento e l'eventuale negoziazione con la comunità religiosa titolare dell'interesse legittimo alla costruzione della moschea avrebbero potuto, e dovuto, essere condotti tenendo conto della tensione interna alla stessa prospettiva religiosa islamica tra esigenza di assicurare la ritualità ed esigenza di garantire la vita e la salute dei fedeli – e, per ragioni teologiche, non solo degli appartenenti all'Islam. Se l'amministrazione comunale – in questa ipotetica eventualità – avesse agito assumendo un atteggiamento inclusivo e valorizzando le implicazioni civili della fede islamica – ad esempio, fornendo un riconoscimento pubblico e dotato di valore politico-simbolico alla comunità islamica locale in ordine alla realizzazione della struttura ospedaliera – probabilmente la dialettica religione/salute avrebbe potuto risolversi attraverso una *dissoluzione* del potenziale conflitto *iscritto nelle cose* anziché con una sua soluzione bilanciata in base a presunti criteri di proporzionalità o margini di apprezzamento (secondo l'armamentario retorico che accompagna la teoria del bilanciamento tra principi e/o valori costituzionali). Correlativamente, anziché agire con il mero strumento tecnico dell'esproprio per pubblica utilità, abbandonando a sé stessa l'Associazione rispetto all'incombenza di acquistare un altro terreno edificabile e destinato al culto, il Comune avrebbe potuto farsi parte attiva nell'identificazione di esso, anche attraverso rimodulazioni degli strumenti urbanistici ed eventuali sostegni finanziari giustificati dal sacrificio imposto alla stessa Associazione. A uscirne rimodellati da un'operazione di questo tenore sarebbero stati – in ipotesi – sia la categoria religione, sia la categoria salute, considerate nelle loro relazioni reciproche. Constatazione che si estende anche alla loro componente assiologica. Cosicché, più che di bilanciamento, si sarebbe dovuto parlare di *reciproca trasformazione* dello spettro semantico/spaziale dei valori/principi costituzionali quale esito di un ricalcolo delle relazioni soggiacenti alla perimetrazione categoriale rispettivamente di 'salute' e 'religione' rispetto allo *spazio di esperienza sociale* soggetto a qualificazione giuridica. In questa stessa prospettiva, sarebbe peraltro emersa la coestensività tra spazio esperienziale/sociale e spazio o estensione semantico/categoriale. Una coincidenza in sé di estrema rilevanza per il diritto dal momento che ogni cornice categoriale riepiloga in sé un circuito di esperienza in quanto tale intriso di proiezioni spaziali e, in qualche modo, simmetrico a esse<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Sulla co-implicazione tra categoria e spazio rinvio a MARIO RICCA, *Sussidiarietà orizzontale*, cit.; MELISA LIANA VAZQUEZ, *End of Secular City Limits?*, cit.

Quanto ipotizzato come *exemplum fictum* non significa che 'salute' e 'religione' non siano distinguibili, che tutto sia religione o niente lo sia, quanto piuttosto che le reciproche distinzioni tra esse potrebbero e dovrebbero operare al meglio di un'attività di riconfigurazione delle rispettive relazioni e aree di sovrapposizione tra le rispettive proiezioni semantico-pragmatiche. Così, per tornare all'esempio ipotetico, il *luogo di culto islamico*, la moschea, si sarebbe ripositionata all'interno del tessuto urbano e delle sue componenti in modo rinnovato e in base alle implicazioni che l'esperienza religiosa musulmana avrebbe proiettato sul piano degli interessi pubblici connessi alla tutela della salute e al relativo *spazio urbano* da essa richiesto. La polarità tra l'edificio di culto e l'ospedale, per intendersi, si sarebbe potuta sciogliere anziché essere *bilanciata*<sup>42</sup> anche perché una mancata tutela della salute si sarebbe riverberata, all'interno dello stesso immaginario islamico, in un conflitto tra i principi di solidarietà e sacralità della vita umana, da una parte, e pratiche rituali, dall'altra. Discorso analogo, peraltro, sarebbe valso sul piano laico/secolare dei valori costituzionali perché gli imperativi di tutela della salute non si sarebbero articolati secondo un nesso di antitesi dialettica rispetto alla libertà religiosa ma, viceversa, lungo una direttrice di continuità e inter-penetrazione che avrebbe *valorizzato/incrementato* a pieno entrambi. Tuttavia, senza un'opera di traduzione e transazione tra i paesaggi – per dir così – semantico-spaziali e in vista di una rimodellazione categoriale dei *luoghi*, non sarebbe stato possibile ricomporre armonicamente e in modo equilibrato, come pure vorrebbe la normativa amministrativistica, l'eccedenza, l'estraneità, l'essere *fuori luogo* della moschea. Un essere *fuori luogo* che tuttavia sarebbe stato – ed è in ogni caso – corrispondente alla sua intrinseca significazione, e che risulta tale solo rispetto a scansioni semantico-spaziali e categoriali preesistenti ma non per questo da ritenere aprioristicamente e tacitamente maggiormente meritevoli di tutela.

Più in generale, l'interrelazione e l'inter-soggettività rigenerata dal processo di traduzione, che etimologicamente richiama direttamente la trasposizione dello e attraverso lo spazio (lat. *trans-ducere*), riscrivono le coordinate di oggettivazione dello spazio svelando come l'*oggettività* sia una risultante dell'intersoggettività e dei suoi processi di modellazione discorsiva del c.d. mondo esterno. Un mondo esterno che altro non è se non la sintesi di 'interno'

---

<sup>42</sup> Nel circuito di esperienza di *common law* la distinzione tra dissoluzione dei conflitti per mezzo di ri-categorizzazione e bilanciamento che lasciano, in tesi, inalterati i confini categoriali dei valori o delle categorie normative in gioco corrisponde a due diversi termini: nel primo caso, *adjustment* e, nel secondo, *accommodation*. Per un'esemplificazione della differenza, con specifico riferimento al rapporto tra diritto e spazio, cfr. DAVID DELANEY, *The Spatial, the Legal and the Pragmatics of World-Making. Nomospheric Investigations*, Routledge, Abingdon-New York, 2010, p. 163 ss., e spec. p. 172.

ed 'esterno' al meglio della raggiunta convergenza comunicativa tra le molteplici proiezioni soggettive sul piano dell'esperienza. Come a dire, più sinteticamente, che l'oggettività delle categorie utilizzate per descrivere il mondo oggettivo, il *là fuori*, è un prodotto culturale il cui *apparire come dato* non è altro che un esito, un effetto collaterale dell'occultamento della componente culturale (e quindi anche antropologico-religiosa) della sua generazione. Un occultamento che l'irrompere della diversità nell'arena pubblica impone di relativizzare attraverso la riattivazione dei processi di significazione e convergenza/transazione assiologica – secondo quanto descritto poco sopra.

Le considerazioni appena prospettate, che in sé potranno forse apparire distanti dagli affari della vita quotidiana con i quali si misura il discorso giuridico, rivelano invece un'intima connessione con il dibattito pubblico di senso comune. Leggere le cronache dei media riguardanti la vicenda della moschea di Pisa lascia intendere in modo immediato come l'assenza di processi di ricategorizzazione orientati all'evidenziazione dei profili costituzionali della situazione vissuta e delle connesse dinamiche di relazione tra i valori socio-culturali in gioco abbia rischiato e rischi di ingenerare aspri fronti conflittuali. La strumentalizzazione politica, nel senso più basso del termine, è pronta ad avventarsi sulle sacche di incomprendimento soggiacenti all'insorgenza di simili conflitti per sfruttare le possibili polarizzazioni del consenso popolare. La coppia oppositiva 'lo stadio o la moschea' ha indubbiamente finito per infestare l'immaginario cittadino, consentendo così all'amministrazione comunale di presentarsi come eroe sconfitto nel tentativo di soddisfare l'esigenza dei *più* rispetto all'interesse di *pochi* (i musulmani) – come se i musulmani, per definizione, non possano essere anch'essi appassionati di calcio! Sotto questo profilo, poco conta che l'ombra lunga della giustizia costituzionale si sia proiettata sulla soluzione giurisprudenziale del caso di specie. L'articolazione del parametro della universalità/generalità degli interessi operata dalla Corte costituzionale e di seguito dal TAR calibra la meritevolezza di tutela delle istanze individuali sulla sintesi di valori incarnata dalla soggettività giuridica intesa a tutto tondo anziché sulla mera consistenza numerica delle fazioni e dei loro interessi contingenti – su questo non possono nutrirsi dubbi. Tuttavia, la tendenza giurisdizionale nulla può per sventare le *lotte per lo spazio* se non si alimenta, nel suo dispiegarsi argomentativo, dei risultati di un'attività di *traduzione* che non segreghi uno dei valori in gioco – in questo caso la libertà religiosa – nelle strettoie di una polarizzazione tra religione e sport invece inesistente sul piano culturale e assiologico. Proteggere la fede islamica ponendola entro la fortezza simbolica di un'area assiologicamente protetta, categoricamente distinta e spazialmente isolata dal resto degli interessi costituzionalmente garantiti e distribuiti nell'agire sociale, rischia di trasformare il

*luogo di culto* in un recinto. Un recinto percepito dal *resto* della popolazione e rispetto al *resto* dei corrispondenti interessi pure meritevoli di tutela come l'isola dove una minoranza vittoriosa può arroccarsi con l'aiuto delle istituzioni giudiziarie.

L'incompatibilità tra le proiezioni semantico-spaziali del luogo di culto e il *resto* degli spazi sociali, in una situazione comunicativa di questo tenore generata da deficit discorsivi e traduttivi, si coglie perfettamente nella guerra, nell'atmosfera di reciproco rifiuto, che si scatenano sovente con riguardo alle *adiacenze* del *luogo di culto* – peraltro non compreso nella sua significazione effettiva e radicata nella religione islamica dalla restante popolazione laica o di diversa fede. Il *sensu comune* che anima le strategie di rigetto dell'alterità, della religione degli *altri*, messe in campo dalla popolazione autoctona in molti frangenti concernenti la costruzione di moschee nell'Italia di oggi, di là dalla grettezza di alcune sue manifestazioni, sembra essere capace di cogliere in modo molto lucido – più di quanto non faccia il discorso istituzionale e accademico – l'importanza delle *adiacenze* dei luoghi di culto e quindi il significato relazionale della presenza di essi nello *spazio urbano*. Quando le cronache riportano di festeggiamenti etichettati come “maiale day”, di depositi clandestini di teste di maiale nelle moschee, di pratiche di cospargimento del terreno destinato alla costruzione di edifici di culto musulmano con olio o grasso di maiale da parte della popolazione locale, il senso comune dimostra di non essere una mera collezione di essenze e stereotipi ma piuttosto una facoltà di comprensione e adattamento continuamente attiva e stimolabile. A differenza di quanto non facciano i giuristi con le loro classificazioni, distinzioni ed essenzializzazioni, la popolazione, la gente comune, seppure animata da inclinazioni discriminatorie e dall'intolleranza per l'altro, dimostra di comprendere perfettamente che il *luogo di culto* non è dissociabile dallo spazio che lo circonda e dalle relazioni con gli altri elementi, agenti e fattori che lo popolano. Il significato di una moschea ingloba le *sue conseguenze spaziali* e cioè – come vuole ancora una volta l'etimologia – le proiezioni pragmatiche della *liturgia* (dal greco *lithos*, pietra, ed *ergon*, azione), che metaforicamente indicano nella loro combinazione appunto l'agire in uno spazio pavimentato, cioè nella piazza, all'aperto<sup>43</sup>. Del resto, è esperienza comune che i luoghi di culto, sia come assi di disseminazione di orto-prassi, sia in termini strettamente architettonici, disegnano intorno a sé, come un ricamo, una sorta di *alone* urbano e pragmatico-culturale. Dove sorge una moschea, lo spazio circostante di una città occidentale muta inevitabilmente. Si pensi, tenendo conto dei divieti

---

<sup>43</sup> Sul nesso tra liturgia e spazi urbani cfr. le interessanti considerazioni proposte da FABIO FRANCESCHI, *Liturgie della città, spazi urbani e proiezioni pubbliche della pluralità religiosa*, cit.

alimentari di matrice islamica, alla curva dei guadagni futuri che si prospetta a un salumiere che abbia la propria bottega nei pressi di una nascente moschea; o anche a quelli del gestore di una cantina enologica e così via.

Le cronache dei giornali pisani, all'indomani della sentenza del TAR, raccontavano in effetti del tramontato progetto di costruire attorno allo stadio da riqualificare una sorta di rinnovato centro commerciale assistito dal parcheggio che avrebbe dovuto prendere il posto della moschea per favorire l'accesso della clientela cittadina e dei turisti. Simili narrazioni e prospettazioni, alla lunga, finiranno per trasfigurare la costruzione della moschea in una sconfitta collettiva se non accompagnate da uno sforzo di integrazione interculturale di cui il *senso comune* da solo non può essere capace se non altro per mancanza degli strumenti necessari. Una sconfitta che prescinde completamente, ad esempio, dalla possibilità che di *calcio* possano essere appassionati anche gli islamici e magari dalla circostanza – già richiamata – che un campo di calcio, al pari quel che accade in molte parrocchie, possa domani trovare posto tra le pertinenze del progettato centro culturale islamico.

Legittimare la *moschea* lasciando che essa venga percepita come un *meteorite* precipitato sul territorio di Pisa per effetto di una decisione dei funzionari giudiziari locali o indirettamente dalla Corte costituzionale non fa un buon servizio, alla fine, né alla libertà religiosa e nemmeno alla costituzione intesa come palinsesto dell'esperienza sociale e del suo riprodursi attraverso il tempo. A farne le spese, potrebbero essere i processi di integrazione e inclusione sociale delle comunità di minoranza presenti nell'area pisana – in questo caso quella musulmana – la cui *cittadinanza spaziale*, altrimenti definibile come *diritto alla città*<sup>44</sup>, finirebbe per essere percepita dalla maggioranza della popolazione come conseguenza di una legittimazione eteronoma, imposta dall'alto. Una simile evenienza, tuttavia, costituirebbe un esito infausto per il futuro della convivenza cittadina e, in un certo senso, la ricetta migliore per alienare gli abitanti di Pisa e la loro vita quotidiana dalla Costituzione.

Di tutto ciò, comunque, ben poco può imputarsi al TAR Toscana. La responsabilità va fatta risalire al giudice costituzionale e alle modalità con le quali la libertà, e la libertà religiosa in particolare, sono assunte e *trattate* come parametro di legittimità costituzionale rispetto alle situazioni di fatto. In questa direzione, può risultare estremamente utile una sorta di anamnesi della

---

<sup>44</sup> La formula 'diritto alla città' è divenuta, negli ultimi anni, una sorta di slogan sia politico, sia accademico. Un esame dei suoi percorsi genealogici conduce, tuttavia, a una pietra miliare della riflessione filosofica sullo spazio: HENRI LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, con traduzione di GIANFRANCO MOROSATO, Ombre Corte, Verona, 2014; ma, dello stesso A., cfr. HENRI LEFEBVRE, *The Production of Space*, cit.

giurisprudenza costituzionale in materia di edilizia di culto, di cui la sentenza n. 254/2019 rappresenta una sorta di epitome.

### *3. La libertà come parametro di legittimità costituzionale e la difettività/inesistenza del “diritto all’edificio di culto”*

Per introdurre l’analisi delle modalità di *trattamento* della libertà nella prassi discorsiva della Corte costituzionale e le implicazioni di quelle specifiche modalità rispetto alla questione ‘edilizia di culto’, credo sia utile riprodurre testualmente un passaggio della sentenza C. cost. n. 63/2016 avente oggetto la legittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia n. 12/2005 come novellata dalla l.r. n. 2/2015. Ecco, di seguito, lo stralcio:

È censurato anche il comma 2-ter dell’art. 70 (introdotto anch’esso dall’art. 1, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 2 del 2015), il quale prevede che gli enti delle confessioni religiose diverse dalla Chiesa cattolica, di cui ai commi 2 e 2-bis, «devono stipulare una convenzione a fini urbanistici con il comune interessato» e che tali convenzioni devono prevedere espressamente «la possibilità della risoluzione o della revoca, in caso di accertamento da parte del comune di attività non previste nella convenzione».

Il ricorrente lamenta la lesione dell’art. 19 Cost., poiché la disposizione impugnata definirebbe con una formula troppo generica i presupposti della risoluzione o revoca della convenzione, tra l’altro interferendo con la libertà di un ente confessionale di svolgere anche attività diverse da quelle strettamente attinenti al culto (ad esempio, culturali o sportive). La censura, dunque, si riferisce esclusivamente al secondo periodo del comma 2-ter.

La questione non è fondata, nei sensi di seguito precisati.

La convenzione prevista dalla disposizione in esame, necessaria nella fase di applicazione della normativa in questione da parte del Comune, deve essere ispirata alla finalità, tipicamente urbanistica, di assicurare lo sviluppo equilibrato e armonico dei centri abitati. Naturalmente la convenzione potrà stabilire le conseguenze che potranno determinarsi nel caso in cui l’ente che l’ha sottoscritta non ne rispetti le stipulazioni, graduando l’effetto delle violazioni in base alla loro entità. La disposizione impugnata consente di annoverare tra queste conseguenze, a fronte di comportamenti abnormi, la possibilità di risoluzione o di revoca della convenzione. Si tratta, con ogni evidenza, di rimedi estremi, da attivarsi in assenza di alternative meno severe. Nell’applicare in concreto le previsioni della convenzione, il Comune dovrà in ogni caso specificamente considerare se, tra gli strumenti che la disciplina urbanistica mette a disposizione

per simili evenienze, non ve ne siano altri, ugualmente idonei a salvaguardare gli interessi pubblici rilevanti, ma meno pregiudizievoli per la libertà di culto, il cui esercizio, come si è detto, trova nella disponibilità di luoghi dedicati una condizione essenziale. Il difetto della ponderazione di tutti gli interessi coinvolti potrà essere sindacato nelle sedi competenti, con lo scrupolo richiesto dal rango costituzionale degli interessi attinenti alla libertà religiosa.

La disposizione in questione, così interpretata, si presta a soddisfare il principio e il test di proporzionalità, che impongono di valutare se la norma oggetto di scrutinio, potenzialmente limitativa di un diritto fondamentale, qual è la libertà di culto, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva di applicare sempre quella meno restrittiva dei diritti individuali e imponga sacrifici non eccedenti quanto necessario per assicurare il perseguimento degli interessi ad essi contrapposti.

In un passaggio di poco successivo della stessa pronuncia, la Corte, nel ritenere fondato il profilo di illegittimità concernente l'art. 72 l.r. n. 12/2005, come modificato dalla l.r. 2/2015, commi 4 e 7, lettera e), osserva ancora:

Nella Costituzione italiana ciascun diritto fondamentale, compresa la libertà di religione, è predicato unitamente al suo limite; sicché non v'è dubbio che le pratiche di culto, se contrarie al «buon costume», ricadano fuori dalla garanzia costituzionale di cui all'art. 19 Cost.; né si contesta che, qualora gli appartenenti a una confessione si organizzino in modo incompatibile «con l'ordinamento giuridico italiano», essi non possano appellarsi alla protezione di cui all'art. 8, secondo comma, Cost. Tutti i diritti costituzionalmente protetti sono soggetti al bilanciamento necessario ad assicurare una tutela unitaria e non frammentata degli interessi costituzionali in gioco, di modo che nessuno di essi fruisca di una tutela assoluta e illimitata e possa, così, farsi «tiranno» (sentenza n. 85 del 2013).

Dalla combinazione dei due stralci precedenti emergono modalità di configurazione della libertà religiosa – e, per alcuni versi, delle libertà in genere – che sono alla base, a mio giudizio, degli aspetti problematici riscontrati nella decisione del TAR Toscana e prima ancora della legislazione e delle normative amministrativistiche, unitamente alle relative prassi, riguardanti il fenomeno religioso. Di là dall'esito della valutazione operata dal giudice costituzionale con riferimento alle norme rispettivamente impugnate negli stralci sopra riportati, in ciascuno di essi possono cogliersi, appunto, alcuni fattori portanti della qualificazione dei luoghi di culto e degli strumenti di tutela della libertà religiosa. Tali elementi possono essere configurati, in ordine, come segue:



a) Concezione *reificante* o *cosificante* e non *semanticamente relazionale* del luogo di culto: come a dire che esso è un oggetto posto nello spazio e dotato di una sua intrinseca e definita significazione coincidente con la sua consistenza materiale e alcune caratteristiche incorporate nell'oggetto stesso.

b) Interpretazione della libertà religiosa e della sua proiezione nella disponibilità di spazi di estrinsecazione connessi al culto come un diritto. In quanto tale, il diritto ad avere uno *spazio* per il *luogo di culto* è configurato come uno schema semanticamente definito in modo relativamente astratto e rigido dall'ordinamento e interpretato in sede giudiziaria in modo conseguente. Tale definizione consta di comportamenti esteriori ed elementi empirici strumentali alla adozione dei primi.

c) La libertà religiosa stessa, a sua volta, appare considerata come un *diritto* o una *serie ramificata di diritti* corrispondenti a schemi d'azione prefissati e riconosciuti dall'ordinamento in base ai parametri categoriali descritti alla precedente lett. a).

d) Concezione dei diritti costituzionali (e, all'intero di essi, dei *diritti di libertà*) come schemi comportamentali dotati di limiti costitutivi (testualmente: *ciascun diritto fondamentale, compresa la libertà di religione, è predicato unitamente al suo limite*) e di limiti sistematici (ancora, testualmente: *Tutti i diritti costituzionalmente protetti sono soggetti al bilanciamento necessario ad assicurare una tutela unitaria e non frammentata degli interessi costituzionali in gioco, di modo che nessuno di essi fruisca di una tutela assoluta e illimitata e possa, così, farsi "tiranno"*). Gli schemi di comportamento in questione sono, a loro volta, rappresentati come coestensivi a, o coincidenti con, le loro apparenze/caratteristiche morfologiche, cioè le loro proprietà primarie o caratteristiche esteriori, empiriche, (presunte) oggettive. Definizione del contenuto dei diritti e bilanciamento tra di essi sono, di conseguenza, da compiersi tra schemi morfologico-esteriori di insiemi di caratteristiche, le stesse che definiscono (come denotazioni) la lista di controllo degli elementi costitutivi ogni categoria e che sono riassunti nelle parole che la indicano linguisticamente. Conseguenza implicita di questa impostazione è una *relazionalità* solo di facciata. Il bilanciamento – che rappresenterebbe la gestione della soggiacente relazionalità, come analizzata nel paragrafo 2, anche in riferimento alle sue proiezioni spaziali – è implicitamente inteso come la reciproca limitazione tra schemi comportamentali (appunto, considerati nelle loro caratteristiche morfologiche)<sup>45</sup>. L'idea veicolata da questa visione della

---

<sup>45</sup> Esemplicativamente, rinvio in proposito ai ragionamenti proposti da ALESSANDRO PACE, *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, relazione tenuta il 12 maggio 2005, cfr. il testo pubblicato online, d'ora in avanti utilizzato per i successivi riferimenti, p. 19 ss.; con specifico

relazionalità semantica è basata sulla stabilità degli schemi definitivi (e comportamentali) e sulla variazione dei loro limiti, come se questi fossero soltanto contingenti, marginali e non incidenti sull'*identità* della struttura semantica (spesso identificata con il c.d. *nucleo minimo*) di ciascuno degli schemi categoriali comparati e bilanciati. Come accennavo più sopra, questa raffigurazione del significato delle prerogative soggettive (diritti, libertà, doveri ecc.) e del loro combinarsi in sede di applicazione rispetto ai *fatti* coincide con la c.d. *topica giuridica* – o, comunque, si accompagna a essa. Un approccio retorico-argomentativo, che si basa tuttavia su alcune assunzioni epistemologico-cognitive riguardo la struttura delle categorie, che io – anche sulla scorta degli studi più recenti sulla categorizzazione<sup>46</sup> – non penso sia plausibile e, soprattutto, reputo fonte di risalenti problemi ermeneutici e applicativi. In tal senso – ed è la ragione propulsiva di questo contributo – la vicenda della moschea di Pisa, e in generale tutta le recenti questioni costituzionali relative all'edilizia di culto, mi sembra rappresentino una sorta di esemplificazione paradigmatica di quei problemi.

e) Difficoltà, o comunque profonda ambiguità, nel bilanciare la libertà religiosa – considerata come *diritto* – e altri interessi e diritti costituzionalmente e legislativamente tutelati. Si tratta di una difficoltà connessa alla problematica distinzione, all'interno della libertà religiosa, dell'aspetto *esteriore* da quello *interiore*, della dimensione morfologicamente materiale e da quella semanticamente connessa alla sfera delle rappresentazioni mentali, in breve il *foro esterno* dal *foro interno*. Questo dilemma, a dire il vero, attraversa tutta la storia del pensiero giuridico moderno ed è difficilmente dissociabile dall'approccio positivista alla libertà religiosa e, direi, a tutte le libertà costituzionalmente

---

riguardo alla limitazione reciproca tra le norme costituzionali (o i valori), intesa in termini di esclusione e/o eccezione, o ancora prevalenza, cfr. LEONARDO BRUNETTI, *Libertà religiosa*, cit., p. 18 s.; p. 20 ss.; A. che, a sua volta, richiama RICCARDO GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1998, in ANTONIO CICU, FRANCESCO MESSINEO (diretto da), continuato da LUIGI MENGONI, *Trattato di diritto civile e commerciale*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 230, dove si afferma, “‘bilanciare’ non significa ‘contemperare’, o alunché del genere: non significa cioè trovare una soluzione ‘mediana’, che tenga conto di entrambi i principi in conflitto, e che – in qualche modo – li applichi o li sacrifichi entrambi. Il bilanciamento consiste piuttosto nel sacrificare un principio applicando l'altro”. Una posizione che svela la soggiacente componente ‘ontologizzante’ che si occulta dietro l'apparente nitore degli approcci linguistico-analitici. In ordine al comunitarismo, in parte prossimo al convenzionalismo semantico di matrice wittgensteniana, che contraddistingue la filosofia del diritto analitica e i suoi approcci interpretativi, cfr. MARIO RICCA, *How to undo (and Redo)*, cit., e MATTHEW D. ADLER, *Constitutional Fidelity, the Rule of Recognition, and the Communitarian Turn. Contemporary Positivism*, in *Fordham Law Review*, 75, 167, University of Pennsylvania Law School, Public Law Working Paper No. 06-19, 2006.

<sup>46</sup> Rinvio, per la letteratura di riferimento sulla categorizzazione, a MELISA LIANA VAZQUEZ, *Secularisms*, cit.

riconosciute. Proverò a illustrare, in modo estremamente conciso le sue cause. La religione, in quanto attinente al *foro interno*, non può rientrare completamente nell'area di *giurisdizione semantica*, per dir così, dello Stato secolarizzato, il cui diritto *deve* essere caratterizzato dall'*esteriorità*. Questa esigenza è articolata dal pensiero politico e giuridico moderno esattamente a tutela della libertà. I soggetti di diritto possono essere tali, soprattutto per quanto riguarda il profilo passivo e cioè come destinatari delle norme, solo in relazione alle loro azioni e non ai loro pensieri; detto diversamente, essi rispondono di fronte alla legge solo della loro condotta e non dei motivi che la animano<sup>47</sup>. Lo stato secolare non può vantare alcuna pretesa normativa e conformatrice riguardo alla sfera della coscienza. Questa è la sua cifra fondativa. Senonché, appunto, riconoscere e tutelare la religione, o meglio la *libertà religiosa*, guardando soltanto al significato materiale e morfologicamente considerato delle sue manifestazioni è una sorta di contraddizione in termini. Costruire edifici, congiungere le mani, inginocchiarsi, persino ingerire porzioni circolari di un composto di pane e acqua disidratato (l'ostia della comunione cattolica), sono gesti che morfologicamente e colti nella loro *esteriorità* appaiono assimilabili ad altri, categorizzabili entro schemi generali, che nulla hanno a che fare con le proiezioni di senso che lo sguardo *soggettivo, intimo*, del soggetto credente connette a esse. Se lo Stato secolare guardasse all'agire dei fedeli di qualsiasi credo e lo categorizzasse in base ai suoi soli elementi morfologici esteriori e in ragione delle implicazioni normative di esso il momento *religioso* rimarrebbe privo di rilevanza giuridica. Per poter dare seguito al riconoscimento costituzionale della libertà religiosa, il discorso legale deve necessariamente fare un viaggio nell'intimità, nell'invisibile, in ciò che ha una consistenza meramente segnica e non è immediatamente rinvenibile sul piano materiale, definito e delimitato dalle c.d. qualità primarie. Superare la barriera del *foro interno*, seppure al fine di tutelare la *libertà religiosa*, rappresenta tuttavia un'attività disagevole, poco coerente con i presupposti di legittimazione dello Stato secolare. È così perché tale attività finisce per porre il diritto moderno *contro sé stesso*. Essa è costretta a muoversi lungo un percorso di categorizzazione della sfera soggettiva, del *foro interno*, che in già di per sé implica una latente auto-contraddizione del diritto statale per contrasto con gli assunti della secolarizzazione. Per occultare l'insufficienza dell'epistemologia oggettivante radicata nel preteso dogma dell'*esteriorità* del diritto, lo *sconfinamento* nella

---

<sup>47</sup> A tal riguardo, per ulteriori indicazioni bibliografiche e per un lettura del principio penalistico dell'irilevanza dei motivi, nel contesto dell'approccio penalistico liberale al c.d. diritto penale del fatto, sia consentito il rinvio a MELISA LIANA VAZQUEZ, *Futile Otherness: Religion and Culture vs. Futile Motives in Criminal Law*, in *Calumet Intercultural Law and Humanities Review*, 14, 2022, pp. 35-65.

sfera *interna* è stato rivestito e fittiziamente dissimulato con l'ennesima tra le distinzioni della modernità: quella tra sfera pubblica e sfera privata – non a caso, una distinzione che include una implicita scansione spaziale. La coppia pubblico/privato è, in effetti, una trasfigurazione in termini spaziali o spazializzati della divisione tra foro esterno e foro interno di derivazione teologico-morale e canonistica<sup>48</sup>. Tale trasposizione linguistica, una sorta di traduzione, costituisce per molti versi una mossa dissimulativa che è stata applicata alla disciplina giuridica della libertà, recuperando una categorizzazione risalente al diritto romano (*ius publicum/ius privatorum*), allo scopo di mimetizzare sotto le vesti di un gergo giuridico consueto una sorta di *sforamento del diritto moderno* dalle sue competenze: e cioè, la manipolazione del *foro interno*.

In effetti, la distinzione diritto pubblico/diritto privato – come dicevo risalente al diritto romano – indicava in origine i due settori concernenti, rispettivamente, i rapporti dei soggetti di diritto individuali con le istituzioni e i rapporti tra gli individui, cioè la sfera delle relazioni intersoggettive. L'esperienza moderna delle libertà, genericamente rubricata tra le materie attinenti al diritto pubblico, ha tuttavia dimostrato di prendere forma simultaneamente in entrambe le direzioni: vale a dire, sia verso lo Stato e la dimensione istituzionale, sia verso gli altri individui<sup>49</sup>. Ed è così per una ragione specifica: la libertà è relazione, nasce dalla relazione ed è diretta a rimodellarla attraverso processi di universalizzazione delle istanze soggettive. Le relazioni tra i singoli individui, all'interno di ogni circuito sociale e ancor più in quello moderno, non sono prefissate dalla *natura*<sup>50</sup> ma costituiscono uno *spazio* artificialmente/culturalmente generato dall'attività umana, dalle capacità di elaborazione simbolica e dalle conseguenti trasformazioni degli abiti di comportamento, che a loro volta coinvolgono il mondo materiale riforgiandolo continuamente in maniera inedita, sempre rinnovata. L'insieme di queste attività è oggetto

---

<sup>48</sup> Cfr. PETER PETKOFF, *Forum Internum and Forum Externum in Canon Law and Public International Law with a Particular Reference to the Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, in *Religion and Human Rights*, 3, 2012, p. 183 ss.

<sup>49</sup> Cfr., con riferimento alla rilevanza della normativa costituzionale all'interno dei rapporti tra privati, tra i molti contributi, PIETRO PERLINGIERI, *Constitutional Norms and Civil Law Relationships* [1980], in *Italian Law Journal*, 1, 2015, pp. 17-49; e, più, di recente, MAURO GRONDONA, *L'ordine giuridico dei privati. Premesse teoriche-generalì per uno studio sul diritto dispositivo in ambito contrattuale*, Rubbettino, Roma, 2008; Id., *The constitutionalization of private law and the political role of the jurist*, in *Academia Letters*, 2021 Article 3069, 2021, <https://doi.org/10.20935/AL3069>; GIUSEPPE VETTORI, *Il diritto ad un rimedio effettivo nel diritto privato europeo*, in *Persona e Mercato – Saggi*, 1, 2017, pp. 15-30.

<sup>50</sup> In questo senso, come specifico ancora in seguito, non credo possano essere seguite le scansioni concettuali proposte da ALESSANDRO PACE, *Libertà e diritti di libertà*, in ANTONIO D'ATENA (a cura di), *Studi in onore di Pier Francesco Grossi*, cit., p. 965 ss., ora consultabile online testo al quale si riferiscono le citazioni), p. 24 ss.

di disciplina sia per il diritto pubblico, sia per il diritto privato. Questo anche perché, nell'immaginario giuridico della modernità e con riferimento all'idea stessa del contratto sociale considerata nella sua valenza costituzionalistica, la libertà individuale si pone sempre su di un piano di orizzontalità sia rispetto allo Stato, sia rispetto agli altri individui. Le libertà costituzionali, ispirate al costituzionalismo liberale piuttosto che al pensiero c.d. proto-liberale, non sono diritti pubblici soggettivi attivabili contro lo Stato ma basati comunque su un'autolimitazione della sua onnicomprensiva capacità normativa e conformativa. Esse agiscono certamente come limiti ma anche come fini dell'attività statale poiché rappresentano la sorgente della sua legittimazione<sup>51</sup>. In altre parole, l'ambito della libertà è una fonte che rinnova continuamente la sua funzione di perimetrazione e determinazione contenutistica dell'attività normativa. È in questo senso che la visione *solo* 'negativa' delle libertà – come più volte sottolineato anche dal pensiero costituzionalistico italiano<sup>52</sup> – non trova più adeguata collocazione nel contesto costituzionale contemporaneo, soprattutto in ragione del carattere democratico-pluralista che lo contrassegna<sup>53</sup>.

L'idea di *libertà negativa*, che implicherebbe una mera astensione dello Stato-istituzione come requisito necessario e sufficiente per la sua tutela e il suo effettivo manifestarsi, ha rappresentato sin dal suo concepimento una *finzione*<sup>54</sup>. Ciò che la sorreggeva era appunto un assunto implicito alla teoria della secolarizzazione. Più precisamente e ancora una volta, il postulato che la dimensione *esterna*, quella *dei fatti*, fosse definibile oggettivamente, a prescindere dalle proiezioni soggettive, dai valori individuali, dallo sguardo proiettato a partire dal *foro interno*. Il mondo dei *fatti oggettivi* poteva così essere cartografato distinguendo una *sfera pubblica* e una *sfera privata* (che, già ai primordi del pensiero liberale moderno, non erano coincidenti con i due circuiti *diritto pubblico* e *diritto privato*). Naturalmente, quest'opera di segmenta-

---

<sup>51</sup> Ancora, HERMANN HELLER, *Dottrina dello stato*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1988; cfr., anche, ANTONIO BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, XI, pp. 1-43 e ID., *Diritti della persona e valori costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1997

<sup>52</sup> Per tutti, ALESSANDRO PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Cedam, Padova, 1992; ID., *Libertà e diritti di libertà*, cit.

<sup>53</sup> In senso contrario, ispirandosi a ragioni garantistiche di per sé condivisibili ma destinate a incrementare i rischi di manipolazione della libertà che intenderebbe evitare, cfr. la posizione di SERGIO FERLITO, *Diritto soggettivo e libertà religiosa. Riflessioni per uno studio storico-concettuale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003.

<sup>54</sup> Per una ricostruzione storica del rapporto tra libertà negativa e libertà positiva dal punto di vista costituzionale, cfr. OMAR CHESSA, *Libertà costituzionali e teoria costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 314 ss. Con riferimento all'idea di libertà positiva, come ricostruita dalla dottrina ecclesiasticista, cfr. GIUSEPPE CASUSCELLI, *Post-confessionismo e transizione*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 30 ss.

zione dello spazio destinato a ospitare le attività umane si basava (e purtroppo si basa ancor oggi nella mentalità dei giuristi liberali) su una rappresentazione della realtà sociale *data per acquisita*, già realizzata, e in qualche modo coincidente con un predeterminato assetto dei poteri e dei ruoli all'interno della società. In questo modo, l'idea di libertà negativa proprio perché poggiava su una divisione interno/esterno e pubblico/privato basata su una sorta di topografia sociale assunta in chiave quasi ontologica, nel non definire le proiezioni interne comunque le forgiava silenziosamente e le sottraeva al cambiamento. Tutte le libertà hanno subito questa restrizione implicita in epoca liberale, che è poi un'inibizione del loro potere di ridefinizione semantica della soggettività e dello spazio sociale. Qualcosa che, drammaticamente, si sta riproponendo anche nel mondo contemporaneo dominato dalla *quasi-religione* neo-liberista. Sotto tale profilo, l'asserzione che la libertà negativa non esista, poiché la libertà implica sempre e comunque un 'fare', è del tutto condivisibile<sup>55</sup>. Ciò che complica l'adozione di questa prospettiva è ciò che dai giuristi è generalmente identificato come il suo corollario. E cioè che la libertà consista nell'elenco o insieme delle sue estensioni, cioè dei comportamenti esteriori che ne definiscono le proiezioni, a loro volta configurabili come una costellazione di diritti. Questo modo di concepire la libertà, come un diritto al quale si agganciano, come ramificazioni, altri comportamenti legalizzati in modo definitorio, in effetti vanifica la critica alla mistificazione insita nell'idea di libertà negativa. La presunta astensione dello Stato, come accennavo, presume una oggettivazione dei fatti sociali che costituirebbero l'estensione spaziale e comportamentale della libertà e del suo contenuto. Senonché quella presunzione è, nelle sue articolazioni semantiche, il frutto di un'attività di categorizzazione che forgia l'agire individuale, ne fissa la forma e i confini. In altre parole, comunque si configuri l'attività normativa, essa avrà in ogni caso un contenuto positivo, conformativo, per il solo fatto di dettare una regolamentazione. Ancorché lo si faccia in negativo, in termini astensivi, tuttavia non è possibile disciplinare qualcosa senza al tempo stesso definirlo e, quindi, modellarlo<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Cfr., ancora, ALESSANDRO PACE, *Libertà e diritti di libertà*, cit., p. 18 ss.

<sup>56</sup> Con riferimento all'illusione del carattere non 'semanticamente generativo' – per dir così – delle previsioni costituzionali che esprimono una tutela in negativo della libertà, credo sia opportuno sottolineare in questa sede anche il carattere solo apparente, e più che altro retorico, delle distinzioni tra un'interpretazione costituzionale che veda nel testo della Costituzione regole/limiti oppure principi/valori: cfr., in proposito, RICCARDO GUASTINI, *L'interpretazione dei documenti normativi*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 201; ARTURO CARLO JEMOLO, *Che cos'è la Costituzione*, Donzelli, Roma, (or. 1946)) 1996, pp. 59-60; ALESSANDRO PACE, *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, in GAETANO AZZARITI (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2006, consultabile anche online, ove cfr. p. 4 ss.; FRANCO MODUGNO, *Interpretazione per valori*, cit., p. 51 ss., benché quest'ultimo autore si ponga – come già segnalato – in una prospettiva molto diversa da quella

Al tempo stesso, non è possibile distinguere la libertà negativa, così criticata, dalle libertà positive intese in senso promozionale, assimilando queste ultime ai c.d. diritti sociali. A mio giudizio è così perché non si può distinguere nell'universo di discorso sociale, che è un ambito generato e non solo descritto

---

degli altri probabilmente perché ispirata a una visione dialettica del significato e della dinamica del sistema normativa. In effetti, questa distinzione riposa su quella (presuntivamente) non ermeneutica ma 'ontologizzante' tra principi e regole – come tale assai risalente – ma ricondotta dalla dottrina contemporanea alla proposta ricostruttiva di RONALD DWORKIN, *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, Cambridge (MA), 1977, p. 24 ss.; ma anche ID., *Law's Empire*, Harvard University Press, Cambridge (MA), 1986. In questa sede, c'è spazio per affrontare il problema diffusamente. Al riguardo, vorrei soltanto fare due osservazioni, che contengono altrettanti rinvii. In primo luogo, credo la più lucida contestazione della distinzione tra regole e principi proposta da Dworkin sia stata mossa dall'Autore che costituisce il principale bersaglio delle sue critiche, e cioè HERBERT L. A. HART, nel suo *Post-scriptum* a ID., *The Concept of Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 259 ss. Quel che conta di più, a mio modo di vedere, è che questa critica sia sviluppata sul piano sistematico e da un positivista-analitico come Hart. La seconda osservazione che vorrei proporre riguarda l'assenza di una teoria della categorizzazione e dei necessari riferimenti al rapporto tra categorie e tempo – che sono consustanziali a un'analisi in chiave semiotico-pragmatista del linguaggio – nelle osservazioni della dottrina giuridica, non solo italiana ma praticamente di tutti i paesi occidentali influenzati dalla tradizione positivista otto-novecentesca. Se la categorizzazione fosse intesa non come rappresentazione fotografica della realtà ma come mezzo per gestirla attraverso il dispiegarsi dell'esperienza futura– considerazione che vale ancor più per il diritto – emergerebbe con immediata nitidezza come il significato sia geneticamente e costitutivamente intriso dalla dialettica mezzi/fini-valori (prescindendo qui dalla distinzione tra scopi e valori di ascendenza weberiana). Da questa diversa prospettiva, la distinzione tra regole e principi si rivela impropria semplicemente perché è utilizzabile solo a condizione che il contesto semantico-sociale esistente al momento dell'emanazione delle norme (comprese quelle costituzionali) si mantenga fisso – che è poi l'assunzione di fondo sia di Hart, sia di Kelsen. Senonché è esattamente la mancanza di questa fissità che è all'origine del diritto, del discorso teleologico-assiologico e dell'attività di categorizzazione. Ogni categoria, in altre parole, contiene in sé, nella sua stessa strutturazione morfologica, un elemento assiologico/teleologico che determina ciò che deve essere all'interno di essa e ciò che ne deve rimanere fuori. Fini e valori, tuttavia, non sono indifferenti e immuni al contesto e alla sua tessitura relazionale, così come ai suoi inevitabili mutamenti. È per questa ragione che la distinzione tra interpretazione per regole e interpretazione per principi e/o valori non ha alcun senso in termini assoluti. È il linguaggio stesso, prescindendo dalla sua deonticità/performatività or constatività (per richiamare categorie austriane), che denota in termini strutturalmente assiologici/teologici la categorizzazione e, di conseguenza, l'entropia del loro spettro semantico. Troppo spesso – e in questo seguo MARIO RICCA, *How to Undo (and Redo) Words with Facts*, cit., – i giuristi sembrano trascurare che il contratto sociale politico posto alla base delle Costituzioni riposa su un contratto sociale semantico, e che la partita per definire quest'ultimo non è mai finita del tutto. Per le ascendenze semiotiche del concetto di 'contratto sociale semantico' rinvio ancora a MARIO RICCA, *Ignorantia Facti Excusat: Legal Liability and the Intercultural Significance of Greimas' "Contrat de Véridition"*, in *Int J Semiot Law*, 31, 2018, pp. 101–126, <https://doi.org/10.1007/s11196-017-9529-6> e a ALGIRDAS J. GREIMAS, *Il contratto di veridizione*, in ID., *Del senso II. Narrativa, modalità, passioni*, Bompiani, Milano, 1984, p. 101 ss. In definitiva, che il significato e quindi il senso prescrittivo di un testo sia coestensivo al derivare dal passato di quest'ultimo rischia di tradursi in un *trattamento* della funzione e quindi del senso geneticamente letterale di ciò che qualsiasi linguaggio e qualsiasi categorizzazione esprimono, e cioè la necessità di catturare il futuro *attraverso* i mutamenti che esso reca nell'esperienza, non di cancellarli. Questa è anche la funzione principale della libertà e della sua inclusione nel linguaggio costituzionale moderno. In tal senso, cfr. ancora JOHN DEWEY, *Logical Method and Law*, cit.

attraverso l'attività simbolica, un aspetto bio-meccanico del comportamento<sup>57</sup> e un aspetto socioculturale, come tale risultante in modo specifico dell'attività di progettazione normativa e istituzionale. La libertà – come ho già osservato più volte – ha sempre e comunque un significato relazionale. I comportamenti, considerati morfologicamente, ai quali si vorrebbe ridurre il significato *legalizzato* delle sue proiezioni, hanno senso ed esprimono la tensione emancipatrice intrinseca alla libertà solo perché il mondo materiale è popolato da altri. Per essere espliciti: su un'isola deserta la libertà di manifestazione del pensiero del solo individuo che vi vivesse sarebbe certamente illimitata materialmente ma sostanzialmente amputata alla radice nella sua significazione. Di conseguenza, affermare che la libertà di manifestazione del pensiero consiste in alcuni comportamenti comunicativi descritti in termini morfologici passa sotto silenzio la presenza degli altri, la relazione con gli altri, che sono entrambe un costituente dinamico dell'atto stesso del comunicare, dei suoi contenuti, e così via. È la relazione che sostiene il concetto di libertà, non il contrario. Per questo motivo l'idea che libertà e diritti si bilancino tra loro come concetti già formati e modellati una volta per tutte nella loro essenza di significato è profondamente fuorviante. Ribadisco, sono le relazioni il motore generativo dei concetti, non il contrario. E la libertà è una fabbrica di relazioni, una sorgente che ne rigenera continuamente la trama, prospettando sempre nuovi significati, dislocando *più in là*, per così dire, l'orizzonte dell'agire umano attraverso l'inesausta ri-modellazione dell'universo comunicativo e pragmatico che è (la autentica) *dimora* degli esseri umani.

Nella tradizione liberale, all'opposto, la libertà è considerata come una conseguenza del diritto e, più specificamente, della preventiva elencazione dei diritti<sup>58</sup>. A differenza della prospettiva costruttiva propria del giacobinismo e

---

<sup>57</sup> Cfr., ancora, ALESSANDRO PACE, *Libertà e diritti di libertà*, cit., p. 26 ss.

<sup>58</sup> Il modello liberale contemporaneo di questo approccio può essere rintracciato in FRIEDRICH A. HAYEK, *The Constitution of Liberty*, University of Chicago Press, Chicago, 1960, p. 13; Id., *The Principles of a Liberal Social Order*, in *Studies in Philosophy, Politics and Economics*, University of Chicago Press, Chicago, 1967, p. 162. Tuttavia, lo schema primigenio è già rinvenibile in Hegel, e specificamente nei suoi *Lineamenti di filosofia del diritto*. *Diritto naturale e scienza dello stato*, Laterza, Milano, 2004, come segnalato criticamente da AXEL HONNETH, *Freedom's right: The social foundations of democratic life*, Kindle edition, Polity, Cambridge, 2014. Sulle implicazioni liberticide della scansione pubblico/privato applicata alla libertà, a sua volta declinata come un diritto, cfr., nella stessa area liberale, ISAIAH BERLIN, *Four Essays on Liberty*, Oxford University Press, Oxford, 2002, p. 181 ss. Ciò nondimeno, è assai diffusa nella trazione liberale giuspositivista, la tendenza a identificare l'universalizzazione della libertà con l'*uguale libertà* definita attraverso la determinazione di diritti, che in questo modo divengono prioritari o, comunque, pre-condizioni della libertà. In tal senso, cfr. HERBERT L. A. HART, *Are there any natural rights?*, in ANTHONY QUINTON (a cura di), *Political Philosophy*, Oxford University Press, London, 1969, p. 53 ss., e ISAIAH BERLIN *Liberty*, cit., p. 125 ss.; HILLEL STEINER, *The Natural Right to Equal Freedom*, in *Mind*, 83, 1974, p. 200 ss.; TIM GRAY,



della visione rousseauiana, spesso etichettata come espressione di una *democrazia totalitaria*, nell'immaginario proto-liberale sono i diritti a perimetrare le sfere spaziali e comportamentali entro le quali si articola la libertà degli individui. In altre parole, la libertà *segue* la creazione della soggettività giuridica, non la precede o la modella. Essere liberi significa, quindi, *poter fare* o *non fare* ciò che il linguaggio giuridico ha precedentemente definito e tutela, persino dagli *eccessi di potere* del legislatore, per mezzo delle elencazioni dei diritti fondamentali contenute nelle costituzioni<sup>59</sup>. Questa impostazione supera da una parte la visione della libertà come diritto pubblico soggettivo ma dall'altra ne ribadisce un aspetto centrale, poiché presume la coestensività sostanziale e definitoria tra libertà e diritti e, quindi, una divisione tra spazio pubblico e spazio privato che paradossalmente è predicata e modellata nella sua portata e nel suo significato dallo stesso diritto pubblico<sup>60</sup>. La grande finzione garantista annidata in questo discorso si nasconde nell'idea che il diritto costituzionale delle democrazie liberali contemporanee *riconosca i diritti fondamentali*, compresi *i diritti di libertà*, ma non li generi<sup>61</sup>. Ancora una volta, però, la funzione di riconoscimento, se culminante nella definizione di diritti, presuppone che l'area privata della libertà sia delimitata da quella pubblica e che entrambe, nel limitarsi reciprocamente, si basino su un linguaggio oggettivo, *fattuale*, dai significati pre-determinati. Se così non fosse, come si farebbe a parlare di diritti dotati di una consistenza positiva, tutelabili con certezza secondo una predeterminazione sufficientemente stabile del loro perimetro di significato? Questa la domanda, che è in realtà un'argomentazione implicita, avanzata da quanti assimilano la libertà ai diritti. Senonché dall'invocata esigenza di certezza e giustiziabilità sorge la tendenza a *reificare* nei comportamenti, nei loro aspetti morfologici, il significato della libertà, l'area di autonomia degli individui e dei gruppi, la frontiera che li tutelerebbe dalle invasioni istituzionali.

---

Spencer, Steiner and Hart on the Equal Liberty Principle, in *Journal of Applied Philosophy*, 1, 1993, p. 91 ss.; ma cfr. anche JOHN RAWLS, *The Priority of Right and Ideas of the Good*, in *Philosophy & Public Affairs*, 4, 2003, spec. p. 257 ss.

<sup>59</sup> ALESSANDRO PACE, *Libertà e diritti di libertà*, cit.; ANTONIO BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, cit.; con riferimento alla libertà religiosa, cfr. FRANCESCO FINOCCHIARO, *Libertà di coscienza e di religione – Dir. Eccl.*, in *Enciclopedia giuridica*, XIX, Treccani, Roma, 1993, p. 2 ss.; PAOLO DI MARZIO, *Contributo allo studio del diritto di libertà religiosa*, Jovene, Napoli, 2000; ANTONIO FUCCILLO, *L'attuazione privatistica della libertà religiosa*, Jovene, Napoli, 2005.

<sup>60</sup> Cfr. GEORG JELLINEK, *Sistema dei diritti pubblici soggettivi* (or. 1892), Società Editrice Libreria, Milano, 1912; e, con riferimento specifico alla libertà religiosa, FRANCESCO RUFFINI, *La libertà religiosa come diritto pubblico soggettivo* (or. 1924), Il Mulino, Bologna, 1992; GAETANO CATALANO, *Il diritto di libertà religiosa* (or. 1957), Cacucci, Bari, 2007.

<sup>61</sup> In tal senso, cfr., ancora, ANTONIO BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, cit.

Affermare che entro il perimetro della libertà, entro quello spazio, gli individui o i gruppi possono fare ciò che preferiscono, possono autodeterminarsi, si risolve tuttavia in una colossale finzione alla quale si può credere solo finché l'agire sociale e comunicativo si mantenga entro coordinate culturali relativamente stabili e sia interessato da un limitato pluralismo, tale da incidere, cioè, più sulla distribuzione delle risorse che sul *contenuto semantico* dell'agire umano. I problemi di genere, quelli connessi alla tutela dei minori, delle minoranze, dei gruppi culturali differenti da quello di maggioranza e di più recente stanziamento e, sopra tutte, quelli derivanti dalla sfera religiosa – considerata *estranea, esogena*, dall'universo della razionalità perimetrato dal pensiero moderno – sono lì a testimoniare, con tutta le carenze di tutela che il diritto contemporaneo offre a essi, gli effetti liberticidi di quella *reificazione*. Essa, tuttavia, non è altro che la conseguenza della scissione tra *foro esterno* e *foro interno*, quasi beffardamente basata sulla proclamata – e storicamente per nulla infondata – esigenza di tutelare la libertà, innanzi tutto la libertà di fede e di coscienza, dei cittadini<sup>62</sup>. La questione è che se tutto viene convertito in linguaggio giuridico (necessariamente) connotato dal carattere dell'*esteriorità*, e quindi anche in diritti *significati* sulla base della medesima postulazione di *oggettività*, il *foro interno* inevitabilmente si trasformerà in una *gabbia*, per quanto dorata; la stessa sorte, in sequenza, toccherà anche la sfera privata che di quel *foro interno* è assunta come proiezione spaziale e pragmatica.

In un mondo in cui i nomi corrispondono a cose presuntivamente colte nella loro *oggettività esteriore*, il diritto assumerà quei nomi, quelle parole, come mattoni di un paesaggio sociale già intrinsecamente delimitato. Tutto ciò, in concreto, dà vita a un *apriorismo semantico* che usa l'oggettività empirica delle *cose e dei comportamenti collocati nel mondo esterno* come strumento occulto, silenzioso, per limitare la possibilità dei soggetti di esprimere la propria libertà non solo *nel fare o non fare* quanto già definito ma anche nel contribuire a modificare il *modo* di farlo e, con esso, *i significati* dei comportamenti e degli oggetti coinvolti nei nuovi modi *liberamente* proposti<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> In questa accezione negativa, è da condividere la denuncia fornita da SERGIO FERLITO, *Il volto beffardo del diritto. Ragione economica e giustizia*, Mimesis, Milano-Udine, 2016, benché paradossalmente, come segnalato, l'autore difenda l'idea di libertà negativa: cfr. ID., *Diritto soggettivo e libertà religiosa*, Edizione Scientifiche Italiane, Napoli, 2003.

<sup>63</sup> In questo senso, le critiche d'ispirazione foucaultiana – cfr., al riguardo, MICHEL FOUCAULT, *La parola e le cose. Un'archeologia delle scienze umane*, Rizzoli, Milano, 2016 – proposte dalla corrente della *Legal Geography* risultano di grande rilievo anche nell'analisi del diritto positivo e delle minacce all'uguaglianza annidate nella presunta neutralità del linguaggio giuridico e nell'esteriorità delle sue categorizzazioni spacciate per oggettivamente fattuali, empiriche, e perciò prescindenti dagli interessi di parte o da inflessioni ideologiche o culturali. Cfr., in proposito, DAVID DELANEY, *Law as a Thing of this World*, in JANE HOLDER, CAROLYN HARRISON (a cura di), *Law and Geography*, Oxford University

C'è una lezione impartita dallo stesso sviluppo del pensiero liberale a questo riguardo e della quale, purtroppo, non si è fatto sufficientemente tesoro. Si tratta di quel che dovrebbe essersi appreso dalle trasfigurazioni attraversate dalla proprietà. Se il diritto di proprietà aveva costituito, nel periodo proto-liberale, il modello sul quale parametrare l'idea di libertà negativa, con il tempo esso si è visto progressivamente erodere il proprio ambito di espressione e insieme il proprio spettro categoriale precisamente per effetto della sua ricollocazione semantico-teleologica in un dimensione pubblica radicalmente ripensata a causa della centralità attribuita a ciò che un tempo era considerato esterno alla sfera proprietaria e coincidente con (*altre*) libertà o diritti fondamentali. Del resto, traccia di questa riconformazione del diritto di proprietà si coglie anche nella sentenza del TAR Toscana da cui ha preso spunto la mia indagine. Mi riferisco al passaggio della sentenza nel quale si osserva che la modifica del piano urbanistico operata dal Comune di Pisa ha inciso “su un'aspettativa del proprietario, qualificata in termini ben più pregnanti di quanto non sia l'aspettativa del proprietario che intende ottenere il massimo vantaggio patrimoniale dall'utilizzo del suo immobile”. E questo perché l'Associazione ricorrente intendeva esercitare, per mezzo dell'immobile e della sua proprietà, “il *diritto* alla libertà di culto, diritto fondamentale espressamente tutelato dalla Costituzione” (corsivo mio). Le parole utilizzate dal TAR suonano come una sorta di riassunto storico della parabola della proprietà, intesa come proto-modello della libertà negativa liberale. Al tempo stesso, quella proprietà limitabile dall'esterno nelle sue articolazioni interne, in quel frangente, sembra quasi poter essere *salvata* dalla *libertà religiosa*, che la riempie e ri-significa. Una libertà che, tuttavia, è a sua volta qualificata come un diritto, circostanza che, per molti aspetti, segna un destino di essa simile a quello della proprietà intesa come quintessenza della libertà (in proposito, vale la pena ricordare come lo stesso Locke osservasse che “la proprietà è la misura della libertà”). C'è qualcosa di ironico in questa sequenza di trasfigurazioni e sostituzioni reciproche tra proprietà e libertà religiosa, soprattutto per quanto concerne le proiezioni spaziali di entrambe e le connesse diramazioni assiologiche.

L'edificio di culto e le vicissitudini della libertà religiosa negli ordinamenti costituzionali odierni incarnano, per molti aspetti, le contraddizioni, le mistificazioni silenziose e le difficoltà del diritto moderno nel suo complesso, in quanto basato su una postulata, assoluta *esteriorità* costretta, però, a coordinarsi con la dimensione soggettiva, originaria, estranea allo stato, opposta

---

Press, Oxford-New York, 2003, p. 67 ss.; Id., *The Spatial, the Legal*, cit.; Id., *Legal Geography I. Constitutivities, Complexities and Contingencies*, in *Progress of Human Geography*, 2014, pp. 1-7; a tal riguardo, sia consentito rinviare a MELISA LIANA VAZQUEZ, *End of Secular City Limits?*, cit.

all'autorità perché insita nella logica costituzionale delle libertà. Nell'evidenziare il carattere quasi prototipico della libertà religiosa nel farsi schermo di rappresentazione dei problemi sopra evidenziati, c'è da considerare che essa ingloba in modo enfatizzato un aspetto pertinente a tutte le libertà e al loro codice genetico – per usare una metafora biologica. Esse hanno a che fare con la pre-esistenza – ancorché quasi mitica – dell'individuo rispetto alla condizione istituzionalizzata della società. L'origine gius-razionalistica di questa postulazione è stata ampiamente criticata, e a ragione. Non esiste essere umano al di fuori delle relazioni sociali. Natura e cultura umane sono due facce della stessa medaglia. La natura dell'essere umano è culturale, così come è alimentata dalla cultura la sua stessa evoluzione biologica<sup>64</sup>. Ciò nondimeno, gli assiomi gius-razionalistici o gius-naturalistici (moderni) hanno conservato un significato costruttivo ineludibile nell'interpretazione del linguaggio costituzionale (anche) contemporaneo. La priorità dell'individuo rispetto alle istituzioni è da interpretarsi come un'implicazione dinamica dell'assetto democratico dell'esperienza giuridica della modernità. All'interno del corrispondente immaginario, lo Stato non è più il luogo di esercizio di un potere che si estrinseca *in nome del popolo* ma è mezzo di una sovranità che *appartiene ed è esercitata dal popolo e, quindi, dai suoi individui*. La fonte primigenia del diritto, a cominciare dal mitico contratto sociale/costituzionale fondativo, è l'autodeterminazione degli esseri umani e l'universalizzazione delle espressioni individuali di essa attraverso processi di razionalizzazione e generalizzazione culminanti nella creazione del linguaggio dell'eguaglianza e del diritto. Affermazioni secondo le quali sono il diritto o la legge che fanno l'uguaglianza, la soggettività giuridica<sup>65</sup>, sono da considerare, da questo punto di vista, sostanzialmente inappropriate e frutto di un positivismo, in un certo senso, colmo di ingratitudine e privo di memoria e consapevolezza teorica, se non altro nella misura in cui esso intenda collocarsi nel quadro del costituzionalismo democratico moderno e contemporaneo. L'autodeterminazione individuale si auto-limita – secondo lo schema Hobbesiano – attraverso il contratto sociale ma non si esaurisce mai definitivamente in esso. E questo perché non è l'istituzione che fonda la libertà, che può forgiarla nei suoi contenuti, che può stabilire – con una sorta di contraddizione in termini – *quando*

---

<sup>64</sup> TIM INGOLD, *Evolution and social life*, Routledge, London – New York, 2016; cfr. ID., *The Perception of the Environment: essays on livelihood, dwelling and skill*, Routledge, London – New York, 2011.

<sup>65</sup> Cfr., in tal senso, ALESSANDRO PACE, *Libertà e diritti di libertà*, cit., p. 18 ss., ma, quasi per seguirne la derivazione genealogica, anche già CARLO ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione italiana*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, p. 25 ss.

e come gli individui possono dirsi e, ancor più, sentirsi liberi. L'istituzione e l'intero ordinamento giuridico sono strumenti che si legittimano in funzione e fintantoché si pongono al servizio della tutela della libertà: che rimane il fine, il loro orizzonte di significazione e legittimazione. Un fine che non può esaurirsi nei mezzi apprestati contingentemente ma che è sempre qualcosa in più di essi, assicurandone così il rinnovamento. È esattamente per questo motivo che la libertà si pone come una fonte di legittimazione e di definizione dei significati del mondo sociale e istituzionalizzato, ed è riconosciuta dallo stesso ordinamento costituzionale come sorgente di etero-integrazione di sé stesso, dei suoi significati – non solo attraverso il momento elettorale<sup>66</sup>. La cancellazione di questo canale di etero-integrazione equivarrebbe a un costruttivismo sociale assolutizzante, dove fatto e valore, essere e dover essere, coinciderebbero entrambi e definitivamente con il cosmo istituzionale. In questo quadro, il soggetto si ritroverebbe totalmente inghiottito e annichilito nella macchina statale e nella presunta assoluta oggettività delle sue qualificazioni. Si tratta dell'incubo icasticamente definito dal mito della Torre di Babele, simbolo di un'unità socioculturale parossistica capace di sostituirsi all'universo della creazione; e anche, in tempi più vicini a noi, della stessa distopia dell'ideologia onnicomprensiva dello statalismo ottocentesco e stigmatizzata in modo implacabile da Victor Hugo nel suo *I Miserabili*<sup>67</sup>. È l'insieme di queste considerazioni che mi induce a seguire l'opinione di chi esclude che il *diritto faccia la libertà* e che la libertà giuridica/costituzionale si riduca a un diritto o sia soltanto la conseguenza – cioè che si muova solo sulla scorta – di una definizione dei diritti<sup>68</sup> (com'è per le *liberties*, secondo il modo in cui sono intese nel *common law* a partire dalla *Magna Charta Libertatum*). Libertà e diritti, *freedom* e *liberties*, non sono però assimilabili, soprattutto nell'universo di *civil law*. I diritti considerati come derivati dall'esigenza di assicurare l'esercizio della libertà sono meri strumenti di essa ma non ne costituiscono la struttura essenziale; né l'idea di libertà giuridica o costituzionale può essere

---

<sup>66</sup> In tal senso, cfr. l'analisi offerta da ALEX HONNETH, *Freedom's right*, cit.

<sup>67</sup> Al riguardo, ho provato a evidenziare i pericoli di un costruttivismo giuridico assoluto attraverso l'analisi della dialettica tra i personaggi principali de *I Miserabili* – Jean Valjean e il Commissario Javert – in MELISA LIANA VAZQUEZ, *Law's Dark Clarity: Hugo and the 'Misery' of Legal Categorizations*, in *Pólemos*, 1, 2022, pp. 157–177. Per alcune riflessioni sul rapporto tra il principio di responsabilità e il problema teologico della libertà cfr. ANDREA ZANOTTI, *Actus humanus e principio di responsabilità*, saggio introduttivo del volume di ANDREA ZANOTTI (a cura di), *Il principio giuridico di responsabilità*, Bononia University Press, Bologna, 2014, pp. 11–36.

<sup>68</sup> In questo senso, ribadisco che le mie considerazioni sviluppano e adattano a tema dell'edilizia di culto quanto sostenuto, in generale, da MARIO RICCA, *Art. 19*, cit.; *Pantheon*, cit.; e più di recente, *Otherness*, cit. a proposito della distinzione tra 'diritti' e 'libertà'; cfr., altresì, ALEX HONNETH, *Freedom's Right*, cit.

ridotta all'insieme delle sue estensioni descritte/definite in termini di diritti.

L'ambito religioso esemplifica in modo antonomastico questa irriducibilità perché rappresenta la frontiera originaria della scissione tra foro interno e foro esterno nel discorso politico della modernità e, quindi, anche l'origine del dogma dell'*esteriorità* del diritto e del linguaggio giuridico moderni<sup>69</sup>. Religione e secolarizzazione sono i poli di una relazione dialettica che traccia un confine sia cognitivo, sia normativo. In estrema sintesi, lo Stato moderno si dichiara incompetente in materia religiosa e utilizza questa incompetenza per emanciparsi dai presupposti di legittimazione religiosa della politica mondana e del suo diritto. Al tempo stesso, l'istituzione secolare non può negare l'esistenza della dimensione religiosa e si trova costretta a regolarla mantenendola tuttavia distinta da sé. Per risolvere questo dilemma – la cui contraddittorietà ho già evidenziato sopra – il diritto statale colloca la religione, per dir così, oltre la cortina della libertà.

L'implicazione di questa dislocazione spaziale è che la religione diventa anche un *altrove semantico*. Lo stato non può definire autonomamente cosa sia un edificio di culto, un sacramento, né identificare chi sia la divinità e, entro determinati limiti (come è testimoniato dalla perentoria e altrettanto contraddittoria giurisprudenza in materia di qualificazione e auto-qualificazione delle confessioni religiose), neanche cosa sia *religione*. Il diritto secolare è dunque costretto a etero-integrarsi, a fare un rinvio a un altro dominio di significati e di esperienza irriducibile a esso<sup>70</sup>. Si tratta di un passaggio inevitabile, se l'ordinamento statale non vuole negare la sua secolarità, assunta come un asse cruciale della sua legittimazione. L'*estraneità* del momento religioso e dei significati di matrice religiosa pone, però, il problema della *cittadinanza* delle loro proiezioni nella sfera civile e secolare. E siccome la libertà è definita nel gergo positivisticò in termini di 'diritti', il *corpo estraneo* – il dato religioso – che penetra dentro l'ambito statale e nei circuiti linguistici del *suo* diritto deve essere trattato con cautela. Come *oggettivarlo*, *esteriorizzarlo*, senza negare la *non-oggettività* (e persino la non razionalità) dell'ambito soggettivo-

---

<sup>69</sup> Ho affrontato i problemi della scansione tra foro interno e foro interno, posta alla base anche del diritto penale moderno e del c.d. *diritto penale del fatto* di matrice liberale, in MELISA LIANA VAZQUEZ, *Futile Otherness*, cit.; sui presupposti teorico-epistemologici della mia analisi cfr. MARIO RICCA, *Otherness*, cit. Per un'esemplificazione delle distorsioni sul piano dell'interpretazione costituzionale, e specificamente degli artt. 8 commi 1 e 2, e art. 19, che l'identificazione della libertà con una batteria di diritti che ne esemplificherebbero sul piano morfologico-comportamentale i contenuti, cfr. LEONARDO BRUNETTI, *Libertà religiosa*, cit., p. 23 ss.

<sup>70</sup> Sulla centralità della categoria 'rinvio' e della relativa tecnica-normativa per l'intero sviluppo del diritto ecclesiastico italiano, cfr. MARIO RICCA, *Metamorfofi della sovranità e ordinamenti confessionali. Profili teorici dell'integrazione tra ordinamenti nel diritto ecclesiastico italiano*, Giappichelli, Torino, 1999.

vo proprio della religione? L'unica via percorribile è sembrata, storicamente, quella di circondarlo di limiti coincidenti con l'identificazione di entità a loro volta oggettivabili, sia in termini assiologici, sia fattuali, in base al linguaggio utilizzato dallo stato secolare e dal suo diritto – come tali, per definizione ancorati ai *fatti*. Tutto ciò spiega la ragione per cui l'oggettività delle 'entità religiose' – edifici, oggetti, gesti – è definita in negativo mediante una selva, talora persino parossistica, di limiti esterni. È questa una conseguenza della circostanza, prodotta appunto dalla storia occidentale, per cui la religione ha finito per essere collocata simultaneamente *fuori e dentro* il cosmo secolare. Il risultato ultimo di questo assestarsi dei rapporti tra diritto e religione è che "il religioso" ha dovuto essere costantemente tradotto nel linguaggio legale dello stato ma – in linea di principio – non avrebbe potuto essere rimodellato nei suoi contenuti se non con un discorso che lo limitasse dall'*esterno*. Una possibilità, questa, che ha costituito e costituisce solo una finzione retorica, giacché limitare è sempre rimodellare, anche se indirettamente. Senonché, poiché le libertà – secondo quanto evidenziato già in precedenza – sono interpretate come *diritti*, una qualche forma di definizione – diretta o indiretta che sia – è comunque necessaria. Di qui l'ambiguità drammatica e i continui conflitti semantici che riguardano la coordinazione tra sfera statale e sfera religiosa. Circostanze, prese tutte insieme, che si accoppiano alla tendenza, quasi cronica, a definire la sfera religiosa in termini di *specialità* e talora – come accade di cogliere persino nella giurisprudenza costituzionale – nel qualificare la libertà religiosa, ancorché suscettibile di limiti, come una sorta di super-diritto in ragione di una sorta di irriducibile *specificità*.

A questo punto, potrebbe proporsi un quesito. Cosa rende la libertà religiosa prototipica e tuttavia diversa dalle altre libertà rispetto alla regolamentazione statale? Nel provare a rispondere, mi soffermerò prima sui profili di continuità. I tratti di analogia riguardano la poca coerenza di una disciplina della libertà articolata con la tecnica definitoria utilizzata per i diritti e calibrata sulla categorizzazione dei profili morfologico-esteriori e oggettivi dei comportamenti e delle entità materiali coinvolte nella manifestazione di essi – che sarebbero, poi, espressioni di libertà – senza tener conto dello *spazio*, dell'*origine* dell'agire libero e della sua concepibilità. Questa latente incoerenza frustra il carattere relazionale e dinamico della libertà, che avendo la sua matrice nell'inesauribile fonte di autonomia e quindi di rimodellazione dei significati posta nelle capacità cognitive ed etiche dell'essere umano, quindi nel foro interno, non può mai esaurirsi entro gli schemi eteronomamente e anteriormente fissati dal diritto e dai processi di integrazione politica maggioritaria. Uno stesso gesto, uno stesso oggetto, possono assumere significati totalmente diversi in relazione alle proiezioni di senso articolate dall'individuo

nella sfera delle sue rappresentazioni mentali. E se questo è vero per qualsiasi situazione di fatto, lo è – in termini semantici e quindi di legittima regolamentazione giuridica – in modo assai più intenso nel caso della libertà. Se l’oggettività è la risultante di processi di universalizzazione gestiti attraverso relazioni comunicative intersoggettive (quantomeno nell’universo secolare), allora la libertà è la motrice in grado di dare nuovo inizio, in ogni momento, al dispiegarsi di quei processi. Nel quadro del costituzionalismo moderno e contemporaneo, essa dovrebbe essere coerentemente trattata sempre come una *fonte del diritto*. Per questa ragione, la logica e il discorso dei diritti non si adattano ad assicurare effettività al senso della previsione costituzionale della libertà come prerogativa soggettiva. E ciò a dispetto di quanto sia rinvenibile nel gergo delle stesse costituzioni (compresa quella italiana), che nel parlare di “diritti di o diritti alla libertà di...” rivelano un aspetto di incongruenza lessicale interna. Di contro, per fermarsi alla costituzione italiana, non credo sia un caso che l’art. 13 cost. reciti: “la libertà personale è inviolabile” anziché “tutti hanno il diritto di esercitare la libertà personale”. Penso sia immediatamente percepibile come la seconda opzione si riduca a una vera e propria espressione ossimorica dal momento che la *persona* – così centrale nello sfondo ideale del discorso costituzionale italiano – ne uscirebbe definita come una *conseguenza* del discorso giuridico anziché come la sua origine e questo, per giunta, nel momento in cui esprime la sua libertà. Il Costituente ha evidentemente percepito che assicurare alle *persone* il ‘diritto a essere libere di essere persone’ sarebbe suonato troppo stridente e, alla fine, evidentemente mistificatorio, se non pure grottesco.

Il profilo di differenza tra le libertà nel loro complesso e la libertà religiosa consiste nella circostanza che il processo di etero-integrazione del diritto, nel secondo caso, non può trasformarsi in nuovi percorsi di universalizzazione poiché altrimenti la religione *inquinerebbe* la secolarità e l’oggettività del discorso giuridico statale<sup>71</sup>.

Il microcosmo dell’edilizia di culto e degli interventi di regolamentazione di esso, inclusi quelli derivanti dai frangenti giurisdizionali, costituisce un’*e-semplificazione* immediata e quasi stupefacente delle considerazioni appena

---

<sup>71</sup> Seppure quella fornita nel testo possa apparire una restituzione molto dura e, in fin dei conti, difettiva della condizione della religione nella sfera pubblica è questa, nella sostanza, la soglia massima che molte voci autorevoli della dottrina filosofico-politica ritengono possa essere concessa all’ingresso dei saperi religiosi nell’ambito secolare. Cfr., in tal senso, tra molti, JOHN RAWLS, *Political Liberalism*, Harvard University Press, Cambridge MA, 1993, p. 59 ss; p. 216 ss.; JURGEN HABERMAS, *Religion in the Public Sphere*, in *European Journal of Philosophy*, 1, 2006, pp. 1-25. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0378.2006.00241.x>; CÉCILE LABORDE, *Liberalism’s Religion*, Harvard University Press, Cambridge MA, 2017, p. 197 ss.



prospettate. I giuristi impegnati nell'analisi della legislazione e dell'attività amministrativa in materia si ritrovano sovente a constatare come sia sufficiente che ricorra l'aggettivo *religioso* nella definizione di una fattispecie perché immediatamente gli autori degli atti normativi o amministrativi si esercitino nell'imporre regole, limiti, specificazioni ecc.<sup>72</sup> Quasi che l'edificio di culto, rispetto a tutti gli altri edifici destinati a ospitare altre attività, sia una sorta di *monstrum*, un *corpo estraneo* dal quale immunizzare con innumerevoli misure lo *spazio pubblico*: ciò che nel titolo del secondo paragrafo ho appunto definito *il resto*<sup>73</sup>. Simultaneamente, tuttavia, quegli stessi studiosi tendono a riconoscere una sorta di ipertrofia qualificatoria per cui basta il minimo elemento religioso per far definire un edificio o parte di esso come 'luogo culto' o 'attinente al culto', per farlo sottoporre alle conseguenti caratterizzazioni limitanti; oppure, più in generale, per far accogliere sotto l'ala della tutela della disciplina dedicata (spesso di origine pattizia) attività non pertinenti alla religione intesa in termini *propri*, quantomeno secondo la logica della distinzione/separazione intrinseca alla secolarizzazione. Ciò nondimeno, viene ulteriormente osservato che la mancanza di riconoscimento di alcune esperienze religiose di minoranza sospinge spesso la qualificazione giuridica delle loro attività entro gli schemi della legislazione di diritto comune, sulla scorta di un atteggiamento *mimetico* o *dissimulatorio* che però non tiene conto delle *specifiche esigenze religiose*. Come si potrà constatare, nel registrare puntualmente le summenzionate contraddizioni, incongruenze e deficienze, sembra però che non si riesca a identificarne la fonte: che, come ho tentato di esplici-

---

<sup>72</sup> Al riguardo, basterebbe ricordare l'indirizzo del Consiglio di Stato in materia di riconoscimento della personalità giuridica degli enti. Secondo questo indirizzo, con particolare riferimento agli enti dei culti c.d. senza intesa, sarebbe sufficiente a far configurare l'applicazione della disciplina di cui all'art. 2 l. 1159/1929 la presenza di un non meglio precisato "fine di culto", qualsiasi sia l'importanza che esso rivesta nella sua complessiva attività giuridicamente rilevante. Cfr., da ultimo, Cons. Stato parere Sez. I, n. 1875/2020. In merito, cfr. GIUSEPPE D'ANGELO, *Declinazioni giuridiche*, cit., p. 187; PIERANGELA FLORIS, *Comunità islamiche e lacune normative. L'ente che non c'è: l'associazione con fine di religione o di culto*, in CARLO CARDIA, GIUSEPPE DALLA TORRE (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 75 ss.; MARIA D'ARIENZO, *Gli enti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica. Il dialogo istituzionale e la prassi amministrativa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 13, 2022, p. 41 ss.: dove si sottolinea come il citato indirizzo del Consiglio di Stato sostanzialmente inibisca alle formazioni sociali delle confessioni senza intesa di poter accedere al riconoscimento della personalità giuridica a norma del d. lgs. 361/2000 – possibilità invece, per paradosso, consentita agli enti delle confessioni con intesa o a quella cattolica.

<sup>73</sup> Cfr., in tal senso, ALESSANDRO FERRARI, *Libertà religiosa e nuove presenze confessionali (ortodossi e islamici): tra cieca deregulation e super-specialità, ovvero del difficile spazio per la differenza religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 2011, p. 18; ILARIA ZUANAZZI, *La convivenza delle religioni negli ordinamenti giuridici dei paesi europei*, Giappichelli, Torino, 2016; FRANCESCO ALCINO, *The Place of Minority Religions*, cit., p. 15 ss.

tare, va rintracciata nella *reificazione* e *riduzione a diritto* delle manifestazioni di libertà. In assenza di una *risalita all'origine* dei problemi, la soluzione è identificata – tanto per cambiare – nella necessità di un rinnovato, ma non meglio specificato, *diritto speciale al passo con i tempi*<sup>74</sup>. Non rintracciare le radici teoriche e ideologiche – così come epistemologiche – del problema della secolarizzazione giuridica e della disciplina della libertà, delle scansioni tra foro esterno e foro interno, tra oggettivo e soggettivo e così via, costringe a riproporre sempre le medesime formule: un po' come si fosse, per usare una nota immagine wittgensteiniana, 'mosche intrappolate in una bottiglia'. E la bottiglia, in questo caso, è quella del pensiero giuridico secolare, dei suoi presupposti epistemologici e delle incongruenze da essi derivanti. Fino a quando non si troverà il modo di *venir fuori da quella bottiglia*, però, non sarà possibile liberarsi dei suoi limiti perché sarebbe solo far finta di essere già all'esterno di essa.

Quando si passa a considerare gli islamici e la loro recente presenza in Italia – come è accaduto nel caso di Pisa – il problema della identificazione della libertà con un diritto si mostra sotto una veste ancora più drammatica (ma il discorso vale anche per altre religioni culturalmente distanti dal lessico culturale dell'ordinamento italiano). E questo perché le limitazioni in negativo non bastano a scontornare un *fatto* che non può essere dato per scontato semplicemente perché non sono a disposizione degli operatori del diritto le conoscenze necessarie a comprendere i significati e, di conseguenza, i profili inediti di rilevanza giuridica che da esso promanano. E così, per regolare il *monstrum* alieno, si adottano due strategie. La prima consiste nell'appiccicare a fenomeni nuovi le stesse categorie mutuata dalla plurisecolare familiarità con l'esperienza cristiana, e più specificamente cattolica. Mentre la seconda sia ha quando la sovrapposizione appena menzionata dimostra di non riuscire a funzionare poiché la *nuova religione* fuoriesce in modo appariscente dal perimetro *delle categorizzazioni* utilizzate per regolare giuridicamente (anche se in negativo, cioè per limiti e definizioni) le *manifestazioni confessionali* della religione cattolica. In tal caso, la reazione può essere quella scomposta della *negazione* assoluta, della *reiezione* e dell'ostruzionismo – come colto, appunto, dal TAR Toscana, che senza mezzi termini imputa al Comune di Pisa una chiara intenzione, inequivocabilmente manifestata con l'adozione di una sequenza di atti incongruenti, di impedire la costruzione della moschea cittadina. Questo secondo atteggiamento, in ogni caso, è rinvenibile anche

---

<sup>74</sup> Ancora, ALESSANDRO FERRARI, *Libertà religiosa*, cit., p. 25.

negli aspetti *in fatto* delle situazioni normative<sup>75</sup> sottoposte al giudizio della Corte costituzionale. In tal senso, la sentenza n. 254 del 2019 risulta realmente paradigmatica.

La pronuncia appena richiamata ha ravvisato l'incostituzionalità dell'art. 72, commi 2 e 5, della l. Regione. Lombardia n. 12 del 2005, in riferimento a due profili principali:

a) Subordinazione della possibilità di realizzare gli edifici di culto o destinati ad attività religiose nei territori comunali all'approvazione del Piano attrezzature religiose (PAR) e alla sua coordinazione con il Piano di Governo del Territorio (PGT). In entrambe le disposizioni censurate, l'azione amministrativa appariva disciplinata dalla normativa regionale stabilendo esigui criteri d'esercizio della sua discrezionalità, e questo sia rispetto all'*an* delle suddette approvazioni, sia con riferimento al *quomodo*. La disciplina, inoltre, era legittimata sulla base di presunte esigenze urbanistiche non calibrate, però, sull'effettivo impatto urbano degli edifici destinati al culto, quindi prescindendo dalla circostanza che si trattasse di costruzioni adibite all'accoglienza di considerevoli flussi di persone oppure, invece, di piccoli luoghi fruibili da pochi fedeli alla volta. Secondo la Corte, vaghezza e non distinzione delle situazioni di fatto connesse alla realizzazione e alla fruizione degli edifici destinati ad attività di culto rendevano le norme in questione eccessivamente limitative della libertà religiosa, che invece costituisce un diritto fondamentale e dovrebbe essere oggetto, sulla base dell'interpretazione in senso positivo della laicità dello stato italiano (sentt. 203/1989, 63/2017), di politiche normative di tipo promozionale. Da tutto ciò, di conseguenza, derivava una violazione degli artt. 2, 3, e 19 cost.

b) L'incertezza dei tempi di approvazione degli strumenti di progettazione urbanistica e la sperequazione tra il trattamento riservato alla realizzazione di altri interessi pubblici, anch'essi incidenti sul tessuto urbano in ragione delle strutture edilizie necessarie al loro perseguimento, e la regolamentazione, più limitante, predisposta per le attività attinenti alla sfera religiosa. Anche in questo caso, la questione di legittimità è stata ritenuta fondata con riferimento agli artt. 2, 3, e 19 cost.

---

<sup>75</sup> Cfr., ELISA OLIVITO *Il fatto nel giudizio sulle leggi*, cit.; e, sulla categoria 'situazione normativa', specificamente e, sulla categoria 'situazione normativa', specificamente, ANTONIO RUGGERI, *Storia di un 'falso'. L'efficacia inter partes delle sentenze di rigetto della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 107 ss., e prima ancora, SALVATORE PUGLIATTI, *La proprietà e le proprietà con riguardo particolare alla proprietà terriera*, Giuffrè, Milano, 1954; ANGELO FALZEA, *Introduzione alle Scienze giuridiche. Il concetto di diritto*, Giuffrè, Milano, 2008. Su un piano filosofico ed epistemologico, l'idea di situazione come dimensione integrata tra attività cognitiva e ambiente, sintetizzata nell'abito, e quindi come sfondo di riferimento per ogni categorizzazione simbolica e per la sua portata significativa, cfr. JOHN DEWEY, *The Theory of Inquiry*, Henry Holt and Company, New York, 1938.

In questa sede e ai miei fini argomentativi non ritengo sia rilevante ricostruire specificamente i passaggi procedurali delle vicende che hanno dato luogo alla pronuncia della Corte. Piuttosto, è di maggiore rilevanza – a mio giudizio – fare emergere quanto la valutazione, spesso dissimulata, della *situazione di fatto* abbia inciso nella configurazione del giudizio di legittimità costituzionale restituito – in apparenza – come esito di un confronto/relazione tra norme. A tal fine sarà utile riportare quattro stralci dalla sentenza n. 254, che numererò in progressione:

1. A questo riguardo viene in evidenza innanzitutto il carattere assoluto della previsione, che riguarda indistintamente (ed esclusivamente) tutte le nuove attrezzature religiose, a prescindere dal loro carattere pubblico o privato, dalla loro dimensione, dalla specifica funzione cui sono adibite, dalla loro attitudine a ospitare un numero più o meno consistente di fedeli, e dunque dal loro impatto urbanistico, che può essere molto variabile e potenzialmente irrilevante. L'effetto di tale assolutezza è che anche attrezzature del tutto prive di rilevanza urbanistica, solo per il fatto di avere destinazione religiosa (si pensi a una piccola sala di preghiera privata di una comunità religiosa), devono essere preventivamente localizzate nel PAR, e che, per esempio, i membri di un'associazione avente finalità religiosa non possono riunirsi nella sede privata dell'associazione per svolgere l'attività di culto, senza una specifica previsione del PAR. Al contrario, qualsiasi altra attività associativa, purché non religiosa, può essere svolta senz'altro nella sede sua propria, liberamente localizzabile sul territorio comunale nel solo rispetto delle generali previsioni urbanistiche. In questa prospettiva, la potenziale irrilevanza urbanistica di una parte almeno delle strutture investite dalla previsione contestata rende evidente l'esistenza di un obiettivo ostacolo all'insediamento di nuove strutture religiose.

2. Va sottolineato inoltre il regime differenziato che, a dispetto dello specifico riconoscimento costituzionale – sopra ricordato – del diritto di disporre di un luogo di esercizio del culto, colpisce solo le attrezzature religiose e non le altre opere di urbanizzazione secondaria, quali per esempio scuole, ospedali, palestre, centri culturali. Si tratta in tutti i casi di impianti di interesse generale a servizio degli insediamenti abitativi che, in maniera non diversa dalle attrezzature religiose, possono presentare maggiore o minore impatto urbanistico in ragione delle loro dimensioni, della funzione e dei potenziali utenti. Il fatto che il legislatore regionale subordini solo le attrezzature religiose al vincolo di una specifica e preventiva pianificazione indica che la finalità perseguita è solo apparentemente di tipo urbanistico-edilizio, e che l'obiettivo della disci-

plina 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.

La previsione ad opera della legge regionale della necessaria e inderogabile approvazione del PAR unitamente all'approvazione del piano che investe l'intero territorio comunale (il PGT o la sua variante generale) è dunque ingiustificata e irragionevole, e tanto più lo è in quanto riguarda l'installazione di attrezzature religiose, alle quali, come visto, in ragione della loro strumentalità alla garanzia di un diritto costituzionalmente tutelato, dovrebbe piuttosto essere riservato un trattamento di speciale considerazione.

È significativo che per gli altri impianti di interesse pubblico la legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 non solo non esiga la variante generale del PGT ma non richieda neppure sempre la procedura di variante parziale, visto che «[1] a realizzazione di attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, diverse da quelle specificamente previste dal piano dei servizi, non comporta l'applicazione della procedura di variante al piano stesso ed è autorizzata previa deliberazione motivata del consiglio comunale» (art. 9, comma 15, della citata legge regionale).

3. La previsione ad opera della legge regionale della necessaria e inderogabile approvazione del PAR unitamente all'approvazione del piano che investe l'intero territorio comunale (il PGT o la sua variante generale) è dunque ingiustificata e irragionevole, e tanto più lo è in quanto riguarda l'installazione di attrezzature religiose, alle quali, come visto, in ragione della loro strumentalità alla garanzia di un diritto costituzionalmente tutelato, dovrebbe piuttosto essere riservato un trattamento di *speciale considerazione*.

È significativo che per gli altri impianti di interesse pubblico la legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 non solo non esiga la variante generale del PGT ma non richieda neppure sempre la procedura di variante parziale, visto che «[1] a realizzazione di attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, diverse da quelle specificamente previste dal piano dei servizi, non comporta l'applicazione della procedura di variante al piano stesso ed è autorizzata previa deliberazione motivata del consiglio comunale» (art. 9, comma 15, della citata legge regionale). (c.vi miei)

4. A livello regionale, negli anni Ottanta e Novanta molte regioni hanno dettato norme dirette a riservare alle attrezzature religiose un trattamento differenziato rispetto alle altre opere di urbanizzazione secondaria, al fine di agevolarne la realizzazione, in particolare con la previsione di contributi fi-

nanziari (regionali e comunali) e con l'innalzamento della dotazione minima richiesta dalla disciplina statale (così, fra le altre: legge della Regione Liguria 24 gennaio 1985, n. 4, recante «Disciplina urbanistica dei servizi religiosi»; legge della Regione Piemonte 7 marzo 1989, n. 15, recante «Individuazione negli strumenti urbanistici generali di aree destinate ad attrezzature religiose. Utilizzo da parte dei Comuni del fondo derivante dagli oneri di urbanizzazione»; legge della Regione Campania 5 marzo 1990, n. 9, recante «Riserva di standard urbanistici per attrezzature religiose»).

Nello stralcio 4, la Corte costituzionale ripercorre l'atteggiamento delle Regioni italiane rispetto al fenomeno religioso e ne sottolinea la *promozionalità*, almeno sino a un determinata soglia temporale. Nei paragrafi successivi a quello contenuto nello stralcio 4., la stessa Corte fa notare come questa fase di *idillio* istituzionale sia durata solo sino al 2006: momento a partire dal quale il legislatore Regionale lombardo, in modo specifico, ha dato vita a una sorta di *escalation* nella fissazione di limiti e ostacoli alla realizzazione di strutture di culto, soprattutto se appartenenti alle confessioni diverse dalla cattolica e senza intesa – tra l'altro, già oggetto di corrispondenti interventi della Corte costituzionale (tra le altre, le sentt., già ricordate, nn. 63/2016, 195/1993, 59/1958). I giudici costituzionali non lo dicono espressamente – pur lasciandone trasparire la piena consapevolezza – ma il cambio di *rotta* è coinciso con l'incrementarsi della percezione della diffusione di confessioni di recente insediamento in Italia e con la progressiva strumentalizzazione a fini elettorali delle difficoltà di integrazione sociale della loro presenza. Sottolineare la sequenza trasformativa negli atteggiamenti dei legislatori regionali è, tuttavia, già di per sé un modo di perimetrare o, se si vuole, di proiettare nel concreto il confronto tra norme costituzionali e norme legislative, contestualizzandolo in modo circostanziato. Questa considerazione è suffragata da quanto osservato nello stesso stralcio 4. sopra riportato a proposito della tendenza “*a riservare alle attrezzature religiose un trattamento differenziato rispetto alle altre opere di urbanizzazione secondaria, al fine di agevolarne la realizzazione*”. Evidenziare la propensione a dettare normative differenziate, speciali, per quanto riguarda la religione, genera però una sorta di contraddizione all'interno delle stesse motivazioni della sentenza. Come si può osservare, comparando lo stralcio 4. con entrambi gli stralci 2. e 3., tra i motivi di censura della normativa regionale vi è, per l'appunto, la differenziazione della disciplina e la sua tendenza a dettare regole più stringenti e un maggiore margine di esercizio della discrezionalità amministrativa in materia di edilizia di culto rispetto alla realizzazione di opere connesse ad altri interessi di rilievo generale o, addirittura, destinatari di tutela costituzionale. A fare la differenza *nella differenza*,

vi è la circostanza che fino al 2006 la diversa disciplina culminava in un atteggiamento di promozione.

Per quanto promuovere la costruzione di edifici di culto possa considerarsi in linea con la costituzione, il suo accompagnarsi a regolamentazioni più dettagliate, dedicate e speciali, radica comunque l'operato istituzionale dentro gli schemi della secolarizzazione e dell'*estraneità* della religione rispetto alla dimensione pubblica. Dettare normative specifiche significa in ogni caso delimitare dall'esterno – non potendo lo Stato definire *cosa sia religione*. E delimitare per mezzo di regole equivale, appunto, a trasformare la libertà in una ramificazione di estensioni comportamentali di essa, a loro volta qualificate mediante la tecnica definitoria utilizzata per la previsione di diritti. Tutto ciò rappresenta una questione, anzi *la questione* più rilevante, indipendentemente dalla contingenza che l'intensificarsi degli interventi qualificatori e procedurali si sia risolta in un atteggiamento promozionale, benché solo fino un determinato momento storico.

Quando si ammette che la *libertà* sia considerata coincidente con i comportamenti materiali e con la fissazione della loro morfologia mediante il linguaggio dei diritti, l'*ingabbiamento semantico* dell'essere liberi è già stato legittimato. La circostanza che sia utilizzato in senso promozionale o restrittivo è un'implicazione rilevante ma, appunto, solo una possibile derivazione. Per capirsi, anche nel promuovere si può *limitare* poiché si può promuovere rispetto al *se* e al *quando* ma contingentando il *come*<sup>76</sup>. Al pari della libertà negativa e delle sue modalità di tutela, anche questo modo di regolare la libertà funziona solo finché gli assetti semantico-politici e le correlative proiezioni spaziali delle categorizzazioni da essi implicati rimangono stabili. L'ombra del potere, che si occulta nella apparente neutralità del discorso giuridico definitorio e nei connessi riferimenti all'oggettività dei *fatti*, si mostra invece nella sua portata potenzialmente *liberticida* non appena il pluralismo, ancor più un pluralismo popolato da voci eterotone percepite come *esotiche*, si affaccia sulla scena sociale. La Corte, nella sentenza 254 cit., non sembra avvedersi del problema anche se, con lo stralcio 1., essa sottolinea con forza la mancanza, nella legge Regionale lombarda, di modalità di valutazione dell'interesse pubblico connotate dalla *disposizione alla conoscenza dei presupposti di fatto* dell'azione amministrativa. Nei *motivi in diritto* si censura che le previsioni regionali, con riferimento al PAR, riguardino “indistintamente (ed esclusivamente) tutte le nuove attrezzature religiose, a prescindere dal loro carattere pubblico o privato, dalla loro dimensione, dalla specifica funzione cui sono adibite, dalla loro

---

<sup>76</sup> In questo senso, nella *pars destruens* – per dir così – del suo testo, le considerazioni proposte da SERGIO FERLITO (*Diritto soggettivo*, cit.), sono pienamente condivisibili e denunciano un rischio concreto.

attitudine a ospitare un numero più o meno consistente di fedeli, e dunque dal loro impatto urbanistico, che può essere molto variabile e potenzialmente irrilevante. L'effetto di tale assolutezza è che anche attrezzature del tutto prive di rilevanza urbanistica, solo per il fatto di avere destinazione religiosa (si pensi a una piccola sala di preghiera privata di una comunità religiosa)...

A considerare le parole della Corte con una *lente pluralistica* sufficientemente potente, esse risultano affette, tuttavia, da un buon grado di *oggettivismo etnocentrico*. Termini come “attrezzature”, “carattere pubblico o privato”, “dimensione”, “specificità funzione”, “attitudine a ospitare un numero più o meno consistente di fedeli” rivelano una tendenza ad ancorare la valutazione delle manifestazioni della libertà religiosa a elementi “materiali” e “quantitativi”, quasi che essi rechino in sé una sorta di autoevidenza e quindi di neutralità/universalità sulla base della quale costruire e misurare la tutela della differenza. Senonché è esattamente lungo la direttrice di questa propensione alla “materializzazione” e alla presupposta consistenza e registrabilità in termini oggettivi della libertà, e prima ancora del *sensu* di religiosità, che sorgono i problemi più gravi. Problemi che le amministrazioni locali non sono in grado di fronteggiare sulla base del modo di gestire il lessico giuridico della secolarizzazione allorché la *differenza* si tinga di alterità e persino di esotismo.

Come è possibile inquadrare la *specificità funzione* di una realizzazione edilizia destinata a ospitare attività religiose senza considerare che la religione è un fattore di significazione tanto potente da trasfigurare il significato di oggetti, gesti, parole ecc.? Allo stesso modo, come poter scommettere sulla circostanza che sia la *dimensione* dell'artefatto edilizio a determinare l'impatto urbanistico, la capacità di attrarre flussi di persone, senza conoscere la semantica delle singole religioni? E, ancora, come applicare alle diverse esperienze religiose la distinzione *pubblico/privato* senza tener conto del modo peculiare in cui il sapere religioso, considerato nella sua portata antropologica, scandisce le relazioni tra l'agire delle persone e quindi modella le categorie di mappatura semantica dello spazio? Presumere che sia sufficiente, per analogia, applicare ad altre religioni le *corrispondenze di senso* tra sfera secolare e sfera religiosa utilizzate storicamente per coordinare le intersezioni con gli spazi della religione cattolica può rivelarsi una strategia silenziosamente ma intensamente discriminatoria. Soprattutto, però – va ribadito – può trattarsi di una strategia liberticida.

Senza un'adeguata consapevolezza delle implicazioni antropologiche e spaziali della differenza religiosa è pressoché inevitabile che gli amministratori locali si ritrovino a far eco alle difficoltà percepite dai cittadini autoctoni nel tradurre e nel dare ospitalità nei propri spazi urbani agli *altri*. Da un certo punto di vista, che il legislatore regionale cerchi (illegittimamente: cfr. senten-



ze Corte cost. nn. 63/2016, 195/1993, 59/1958) nella preesistenza di un'intesa una bussola per gestire i rapporti con questa *alterità* è persino comprensibile, ancorché l'assenza dell'intesa sia immediatamente trasfigurata in un alibi per discriminare e assumere atteggiamenti ostruzionistici ritenuti di sicuro successo elettorale.

È impossibile evitare la discriminazione e prima ancora l'intolleranza reciproca tra diversi gruppi etnico-religiosi, e tra ciascuno di essi e la sfera secolare, in mancanza della creazione di un lessico in grado di rendere reciprocamente comprensibili le modalità di articolazione di quelle che ho indicato come *adiacenze* dell'edificio di culto: e cioè le articolazioni di comportamento che esso riassume simbolicamente e che da esso si dipartono proiettandosi verso lo spazio urbano. La lotta per quello che la Corte chiama lo *spazio adeguato*, riferendolo all'edificio considerato nella sua materialità morfologica, è invece, sempre, una guerra per gli *spazi di adeguamento* delle proiezioni soggettive, culturali, dell'agire personale all'interno e attraverso il contesto urbano. Come osservato in precedenza, quasi a livello istintivo la popolazione percepisce bene la *dimensionalità spazialmente allargata e reticolare* del problema. Allorché si fa *luogo* a tristi pratiche come il 'maiale day' o al 'cospargere con olio di grasso di suino le strade adiacenti ai luoghi deputati alla costruzione delle moschee', si mettono in campo spettacolari gesti di *territorializzazione* che puntano a funzionare come strategie di deterrenza rispetto alle implicazioni sociali e spaziali della erezione di una moschea. Gli abitanti nelle adiacenze di un edificio di culto islamico – ma lo stesso potrebbe dirsi di uno induista, buddhista, ecc. – percepiscono il rischio di una diversa, imminente *indigenizzazione alternativa* dei loro spazi storici e, quindi, di un possibile esautoramento degli abiti di vita che in essi hanno trovato fino a un dato momento la propria estensione (percepita come) *naturale*. Fino a quando non si farà *luogo* a pratiche di traduzione e reinvenzione dello *spazio* – cioè, non si farà *spazio* all'*alterità religiosa e culturale* – inventando nuove pratiche di convivenza e di spazializzazione dell'esperienza, il *luogo di culto* ad es. islamico manterrà inevitabilmente una tragica *alienità* rispetto al mondo circostante.

Sotto questo aspetto, non deve stupire che il "fatto" della *latente discriminazione* sia penetrato dentro l'articolazione del presunto, algido, confronto tra norme esercitato nei giudizi della Corte in materia di edifici di culto. Si tratta di un fenomeno di ordine generale, risalente e per molti versi inevitabile, già registrato dalla dottrina<sup>77</sup>, anche se troppo spesso sottovalutato. Con molta

---

<sup>77</sup> Cfr. ELISA OLIVITO, *Il fatto nel giudizio sulle leggi*, cit.; MARIO RICCA, *Sul rapporto tra "ritenuto in fatto" e "considerate in diritto" nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale*, in

probabilità, le stesse previsioni dell'art. 72, comma 2 e 5, colpito dalla censura di legittimità costituzionale, non sarebbero giunte sino alle soglie del sindacato di costituzionalità qualora l'*alterità religiosa*, sull'onda dei flussi migratori, non avesse forato lo spazio urbano nazionale. Questa rilevanza del *fatto*, tuttavia, è ancora difettiva. Come ha evidentemente tenuto conto dei fenomeni di latente intolleranza soggiacenti alla circolazione mediatica dell'epiteto 'legge anti-moschee' riservato alla legislazione lombarda colpita da incostituzionalità, allo stesso modo il giudice costituzionale avrebbe dovuto porre attenzione alla carenza nella legislazione regionale di un approccio aperto alla traduzione tra le diversità nel determinare i valori e gli interessi generali da armonizzare nella determinazione dei piani urbanistici. È vero, la Corte ha evidenziato che la religione è stata fatta oggetto di limitazioni esclusive, speciali, non esplicitamente giustificate mediante la tecnica di bilanciamento. Tuttavia, non ha tenuto conto della circostanza che la *religione* in questione non può essere *interpretata* in base a *evidenze semantiche oggettive, neutre*, che non siano calibrate sulla relazione *cognitiva* sussistente tra mondo esteriore e mondo interiore, tra sfera naturale e sfera culturale, tra foro esterno e foro interno. La libertà religiosa, e non solo essa, si manifesta esattamente attraverso la sua capacità di proporre nuove modalità di forgiare le categorie che modellano il mondo, il significato di oggetti e gesti, e quindi le potenzialità dell'agire umano e le sue modalità di universalizzazione. Per di più, nel caso della religione e della sua penetrante influenza sulla cultura – insieme alla sua capacità di resilienza e camuffamento all'interno del linguaggio secolare – la libertà di ri-significare il mondo esteriore, sociale, deve misurarsi anche con l'impronta lasciata sul lessico comune e giuridico dalle religioni storicamente di maggioranza nei diversi contesti ora (presuntivamente) secolarizzati. Il senso di parole – utilizzate nella stessa sentenza – come “scuole, centri culturali, case di cura, palestre ecc.” per indicare interessi di portata generale concorrenti con la religione non è culturalmente immune dall'influsso religioso. Ecco perché il bilanciamento operato sulla base di un loro presunto significato oggettivo, esente da connotazioni religiose, tra le norme statali che includono queste parole e gli schemi normativi o comportamentali derivanti da *altre religioni* rischia di partire *sbilanciato* sin dall'inizio. Quel che è spacciato per *oggettivo, materiale, empirico*, contiene in sé proiezioni soggettive e valoriali rese semplicemente invisibili dalla cultura (autoctona) e dalla familiarità con le sue articolazioni. Questa invisibilità, tuttavia, sottrae quei coefficienti 'soggettivi' (e quindi anche religiosi) all'operazione di bilanciamento e relazionamento

---

ANTONIO RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1994, pp. 193-247.

semantico necessario a garantirne l'effettiva neutralità o, quantomeno, l'equidistanza semantica e culturale dagli universi di senso di tutte le religioni presenti nello spazio pubblico. Viceversa, il mondo dell'*oggettività* generato da culture e religioni *altre* è trattato come *soggettivo*, *valoriale*, e quindi suscettibile di bilanciamento. Nella legislazione lombarda non vi è traccia, però, dello sforzo di traduzione tra le *adiacenze* dei luoghi di culto, così come potenzialmente modellate dalle proiezioni semantiche e cognitive della libertà espressa, o esprimibile, da differenti religioni. Non ve ne è, però, neanche nelle pronunce della Corte, e nemmeno nella parte motiva di una sentenza così intrisa di elementi e considerazioni fattuali – determinanti ai fini dell'articolazione argomentativa e dell'esito del giudizio di costituzionalità – come la 254/2019.

Molti commentatori hanno celebrato la sentenza n. 254/2019 della Corte costituzionale come il raggiungimento di un traguardo di libertà. E ciò soprattutto con riferimento alla possibilità – a mio giudizio ingenuamente dedotta dal testo della pronuncia – di aprire piccoli luoghi di culto, in quanto di “piccoli di dimensioni”, giusto perché per essi la Corte ha indirettamente escluso la necessità di approvazioni urbanistiche dall'*iter* complesso e dalla portata generale. Con enfasi è stato asserito che le confessioni e le associazioni religiose *sono libere di aprirli*<sup>78</sup>. Una libertà senza controlli se non, eventualmente, successivi – in tesi solo urbanistici – che differenzerebbe la creazione di questi *luoghi edilizi* da quella *condizionata* dalla valutazione dell'impatto urbano di edifici di grandi dimensioni. Tutto questo come se potesse distinguersi tra *i modi* della libertà in base ai limiti esterni a essi, in questo caso coincidenti con l'adozione di complessi iter procedurali. A questo riguardo, c'è da dire che il *luogo piccolo* non è affatto esente da limiti qualora sia destinato ad accogliere determinate attività – si pensi solo alle norme di sicurezza e alla responsabilità di chi non le adottasse<sup>79</sup>. Questo senza considerare – come osser-

---

<sup>78</sup> Così, testualmente, NATASCIA MARCHEI, *La Corte costituzionale sugli edifici*, cit., p. 77-78: “L'obbligo dello Stato di rendere effettivo di diritto di avere un luogo di culto si espande, dunque, anche oltre i confini delle leggi regionali fino a ribaltarne, nella logica della Corte, del tutto la sottesa logica di controllo preventivo.

I luoghi di culto possono essere aperti ovunque, purché nel rispetto di concrete e comprovate esigenze di buon governo del territorio.

Ecco il ribaltamento: il controllo, lungi dall'essere preventivo e astratto è successivo e concreto. L'apertura del luogo di culto può essere inibita solo da comprovate esigenze di tutela del territorio e dei flussi di persone.

Una casa di preghiera di piccole dimensioni, destinata ad accogliere un piccolo gruppo di fedeli, che non impatta in nessun modo sul tessuto urbano e non necessita di particolari interventi a tutela della sicurezza pubblica e della viabilità può essere aperta ovunque proprio a garanzia del diritto ad avere un luogo di culto”.

<sup>79</sup> Per questa ragione i criteri quantitativi relativi all'impatto urbanistico non mi sembrano

vavo – che “*piccolo in estensione materiale*” non è affatto sinonimo di “*esiguo nella capacità di produrre impatto urbano*” in relazione alle attività che è in grado di mobilitare. Basta un microscopico altario, posto all'esterno di qualche edificio nel centro città, per raccogliere folle. Talvolta, persino eventi immateriali, come apparizioni, possono produrre questo effetto trasformando i *luoghi* – dove spesso, e solo successivamente, sono costruiti edifici per andare incontro a fenomeni di aggregazione o assembramento già di per sé esistenti e non conseguenza della costruzione di un edificio sacro. La questione, però, non è solo quantitativa o demografica. La tipologia dei controlli può dipendere dalla tipologia delle attività promananti dai diversi immaginari religiosi. Come potrà constatarsi, il fantasma oggettivante/esteriorizzante del pensiero secolare satura – e per certi versi offusca – lo sguardo del giurista occidentale.

Le considerazioni appena proposte rischierebbero tuttavia di suonare soltanto *fuori dal coro* se non si prendessero in considerazione le *conseguenze* socio-urbane di pronunce come quella del TAR Toscana e, quindi, indirettamente, delle pronunce del giudice costituzionale in materia di edilizia di culto alle quali la prima si ispira. La vittoria dell'Associazione Culturale Islamica di Pisa potrebbe rivelarsi soltanto l'inizio di una catena di conflitti fomentata da un ginepraio di antagonismi e polarizzazioni basate, appunto, sull'*occupazione dello spazio* e sull'assenza di traduzione tra le differenze che si propongono di *agire* in esso. Nei media locali, si è sottolineato più volte, a seguito della pronuncia amministrativa, che la moschea e il centro culturale sorgeranno a poche centinaia di metri da “Piazza dei Miracoli” – quasi che il sottolineare questa contiguità spaziale equivalesse, già di per sé, a una sorta di inconcepibile esecrazione della topografia urbana di Pisa. Tutto ciò per non dire dell'antagonismo racchiuso nello slogan ‘*o la moschea o lo stadio*’ cavalcato da molti – e non ultima, nella sua performance discriminatoria e ostruzionistica, dall'amministrazione comunale. Resta il *fatto probabile*, letteralmente *fatto* dal disinteresse per le *adiacenze e le proiezioni* spaziali del luogo di culto al di fuori dei suoi confini strettamente fisici, che l'oggetto edilizio “moschea” potrà finire per essere percepito come un corpo alieno piombato da un remoto altrove, e quindi come una *catastrofe* cittadina – nel senso etimologico di “rivolgimento”. Tutto ciò, ancora, tacendo delle reazioni ai mutamenti demografici che accompagneranno l'area urbana nel momento in cui l'agire sociale musulmano si propagherà negli edifici, nei locali commerciali attorno alla moschea e al centro culturale, rimodellandoli nei loro significati sociali,

---

adeguati a cogliere le ‘implicazioni giuridiche’ dei luoghi dove si esercita la libertà religiosa: cfr. NICOLA PIGNATELLI, *La dimensione fisica della libertà religiosa: il diritto costituzionale ad un edificio di culto*, in *Federalismi.it*, 24, 2015, p. 40 ss.

economici, culturali, estetici ecc. La mancanza di attività di traduzione tra le proiezioni generative, sul piano semantico e spaziale, della libertà e dell'esperienza religiosa potrebbero allora trasformare la moschea nel catalizzatore di tutti gli scontri, quando invece la vera *lotta* sarà per la significazione degli spazi intorno a essa in relazione alle modalità di espressione dell'agire umano che costituiscono le ortoprassi predicate, insegnate, comunicate nel luogo di culto.

Comprendo che in molti potrebbero rispondere alle obiezioni qui sollevate che la valutazione degli sforzi di integrazione delle *prossimità della moschea*, anche in termini di relazioni categoriali, fuoriusciva dall'oggetto dell'esame, più precisamente dal *petitum* così come dal *thema decidendum* del giudizio espletato dalla Corte costituzionale con la sent. 254/2019. La mia risposta, a questa possibile critica, è ancora una volta che la delimitazione del *petitum* dipende da una categorizzazione dei *fatti*, così come dei referenti normativi e valoriali, implicati nella situazione sottoposta a giudizio. Una categorizzazione in sé viziata – nel caso di concreto – da presunzioni di *oggettività* radicate nei presupposti epistemologici e nei pregiudizi del pensiero secolare. E questo perché non è possibile definire il *petitum* senza prima interpretare e tradurre in termini *spaziali e materiali* il significato che l'espressione 'edificio di culto' può assumere al meglio di una consapevole considerazione delle proiezioni di senso che in nome della libertà dovrebbero poter promanare dalla sfera religiosa riguardo, per l'appunto, il mondo dei *fatti*. Ridefinire *quei fatti* significa chiamare in causa anche le norme costituzionali. Ciò, se non altro, perché le diverse tessiture semantiche corrispondenti agli immaginari delle differenti religioni e resi *percepibili* grazie alla loro libera espressione potrebbero contenere indici di rilevanza rispetto all'insieme dei valori e delle parole della Costituzione, così come delle Dichiarazioni dei diritti sovranazionali. Senza un *adeguante* – più che adeguato – atteggiamento metodologico nella costruzione del termine medio del sillogisma giudiziario, questi indici saranno però destinati a rimanere muti, invisibili. Tale riduzione al silenzio, alla (quantomeno relativa) irrilevanza delle voci della diversità e della libertà, si risolverebbe – e, in effetti, si risolve – in un fattore di inibizione della circolarità tra *fatti e valori costituzionali* che rappresenta, a mio modo di vedere, il solo percorso per la realizzazione di un pluralismo genuino, frutto di un effettivo e reciproco coimplicarsi tra l'ordinamento e le dinamiche sociali, tra i fini costituzionali e il divenire degli spazi di convivenza civile.

La rideterminazione del *fatto* incluso nell'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale ingenerata da un'attenta considerazione della circolarità semantica sussistente tra piano fattuale della situazione sottoposta a giudizio e piano dei valori/fini costituzionali produrrebbe – e avrebbe prodotto – in-

vece una rimodellazione delle categorie relative allo spazio sociale utilizzate per definire l'oggetto e i profili della questione di legittimità costituzionale in relazione ai suoi "presupposti di fatto" (peraltro non trascurabili anche in sede di sindacato sulla rilevanza della stessa questione)<sup>80</sup>. Questa possibilità di rimodellazione sarebbe frutto – come osservavo più sopra – di una ritessitura delle relazioni semantiche e quindi anche pragmatico-spaziali più che di una limitazione reciproca tra blocchi categoriali e corrispondenti 'caselle di spazio urbano' definiti in termini essenziali o concettuali – che è poi il modo in cui è immaginato, in termini epistemologico-cognitivi, l'insieme dei presupposti soggiacenti alla prassi del bilanciamento.

La ritessitura delle relazioni semantiche e delle corrispondenti proiezioni spaziali delle istanze soggettive è in effetti l'autentico campo di espressione della libertà. Nel dir questo, intendo porre in rilievo che le reti relazionali, considerate anche sotto il profilo spaziale, sono in grado di ospitare in modo assai più coerente dei presunti blocchi concettuali – come tali posti a base delle tecniche di bilanciamento – i processi di universalizzazione della libertà e il potenziale di mutamento e rinnovamento ad essa inerente. La libertà non corrisponde, come ho provato a rimarcare più volte, al comportamento morfologicamente identificato che la incarna nei singoli frangenti d'esperienza; o, almeno, non si riduce a esso. L'essere liberi è sempre più di quello specifico comportamento. Un 'di più' che può essere anche, dal punto di vista morfologico-comportamentale, un 'di meno'. Come ho avuto modo di constatare in un recente lavoro, 'andare a messa' durante il *lockdown* non poteva essere pensato come l'essenza *reificata* e indefettibile della libertà di culto<sup>81</sup>. Al tempo stesso, la limitazione di questo comportamento non costituiva affatto una limitazione della libertà di culto. E questo per il semplice motivo che la salvaguardia della vita e della salute propria e altrui non era pertinente *solo agli altri* fini costituzionali da bilanciare con la libertà religiosa. Piuttosto, quella salvaguardia era ed è parte integrante dell'espressione di ogni religione – dal cristianesimo cattolico all'Islam, dall'Induismo al Confucianesimo. Durante la pandemia si assisteva alla quasi compulsiva messinscena di rivendicazioni operate in nome della propria fede e dirette a mantenere ferma la possibilità

---

<sup>80</sup> In tal senso, è interessante valutare l'incidenza della consapevolezza, da parte del giudice costituzionale, di una situazione di latente intolleranza per le religioni di minoranza e in particolare per l'Islam, nella dichiarazione di infondatezza dell'eccezione sollevata dalla Regione Lombardia circa l'irrelevanza della questione di legittimità costituzionale relativa all'art 75, comma 2 cit. Per esigenze di spazio, rinvio il lettore alla consultazione del punto 7 del considerato in diritto della sentenza C. cost. 254/2019.

<sup>81</sup> Cfr. MELISA LIANA VAZQUEZ, *Antigone's Protest and the Covid Crisis. Freedom astride Faith and Health*, in *Calumet – Intercultural Law and Humanities Review*, 11, 2020, pp. 26-37.

di porre in essere schemi comportamentali *normalmente* ascritti alla libertà religiosa, e quindi espressione della propria religione, quando le stesse guide religiose delle diverse religioni invitavano i fedeli a evitare l'adozione di quegli stessi comportamenti per coerenza con il significato dello specifico credo che i fedeli invocavano e delle sue proiezioni morali. Cos'era dunque più autenticamente espressione della libertà religiosa l'andare a messa – giusto per fare un esempio – o, piuttosto, astenersi dal farlo per amore della vita altrui, così come per rispetto della propria?

La risposta a simili interrogativi va rintracciata nello specifico modo di imbastire i processi di universalizzazione semantica che servono a distinguere la libertà dal potere. La ricerca di significato e di proiezioni pragmatiche di essi è il nucleo generativo della libertà. Senza universalizzazione quella ricerca diverrebbe, in effetti, indistinguibile dalle espressioni di puro potere. Qualsiasi significato dipende dalla contemporanea e contestuale sussistenza di una rete di condizioni contestuali implicite, spesso invisibili ma non per questo meno rilevanti. Per esplicitare meglio: quel che consente di dire che qualcosa è un 'bicchiere', isolandolo da tutto il resto, è l'esistenza di corpi che includono bocche, braccia e mani, di dinamiche di movimento gestite dagli organismi umani in grado di controllare e manipolare l'ambiente circostante, di stimoli nutritivi, della sussistenza di condizioni fisiche (comprese quelle gravitazionali) in grado di far permanere l'acqua stabile nel bicchiere e di farla 'scendere' in gola, dell'esistenza di materiali lavorabili in modo da conferire a essi una forma e di comportarsi con i liquidi in modo impermeabile, e ancora molto altro. Dire 'bicchiere' è evocare il riassunto di tutto questo. Naturalmente, in condizioni *normali*, tutto *il resto*, tutto quell'oceano relazionale, può essere dato per scontato e semanticamente assestato. Ciò nondimeno, esso giace al di sotto della stabilità sia del significato del termine e della categoria 'bicchiere', sia dell'esperienza che a esso si accompagna, che da esso è riassunta e, in un certo senso, pronosticata. Basterebbe una modifica delle condizioni al contorno, cioè di quelle relazioni soggiacenti – lo si chieda agli astronauti nelle navicelle spaziali – perché il bicchiere non corrisponda più al suo "significato", non sia più quella "cosa" che chiamiamo "bicchiere".

La libertà, l'esercizio della libertà e la sua dinamica, sono parte integrante del possibile mutamento delle condizioni relazionali – altrimenti non vi sarebbe libertà. Se fosse coestensiva a un paesaggio di significati e d'esperienze codificati una volta per tutte, dotati di una sorta di fissità ontologica, la libertà e il suo significato trasformativo, e quindi anche cognitivo, semplicemente non esisterebbero più. Per questo motivo i processi di universalizzazione sono ri-modellazioni relazionali dei confini categoriali generati dall'interno di essi e non operazioni di limitazione reciproca tra blocchi di essenze categoriali/

spaziali già predefinite. Detto diversamente, la relazione non è esterna a un significato già dato una volta per tutte, ma interna alla sua struttura morfologica, asse genetico di essa<sup>82</sup>. In questo senso non esiste significato, valore o fine che si dia 'oggettivamente e isolatamente dagli altri'. E per questo stesso motivo il processo di universalizzazione che deve accompagnare sempre la petizione d'innovazione semantica intrinseca alle manifestazioni della libertà riguarda tutte le connessioni di significato, e quindi anche quelle pragmatico-spaziali, poste in moto dalle richieste d'innovazione, d'espressione delle capacità creative degli esseri umani.

Per tornare alla questione dei *luoghi di culto*, le richieste di reinvenzione, rinegoziazione e rimodellazione della categoria e degli spazi necessari alle esigenze religiose provenienti da fedi precedentemente non presenti in un determinato territorio e scaturenti dall'espressione della loro libertà non possono essere valutate prescindendo dal modo in cui esse rimodellano il significato di oggetti, gesti, attività e al modo in cui queste significazioni si dimostrano a loro volta rilevanti rispetto ad altri valori costituzionali diversi dalla libertà religiosa. Se è così, allora il *fatto* da regolare e il suo significato socio-giuridico non potranno più essere assunti e trattati come mero presupposto della qualificazione giuridica ma saranno invece (e dovranno essere concepiti come) il risultato di quella operazione di qualificazione e del modo specifico in cui essa è *mobilizzata*, per dir così, dalle reti semantiche forgiate dall'agire degli individui e dalla riarticolazione dei significati che è, appunto, espressione della libertà.

Per esemplificare, proverò a ricondurre la questione alla fede islamica, che ha poi costituito il *referente di fatto*, ancorché *taciuto*, utilizzato dalla Corte costituzionale nella sent. 254/2019 nel vagliare le implicazioni discriminatorie della normativa della legislazione Lombardia. In termini pratici, quanto appena osservato significa che può accadere che un musulmano attribuisca a un gesto, a uno *spazio*, a un oggetto (come, ad esempio, un edificio o una struttura edilizia) significati non corrispondenti a quelli ordinariamente attribuitigli dal c.d. pensiero laico o da quello della religione di maggioranza con la quale il diritto secolare si è misurato fino a quel momento attraendone indirettamente – mediante la tecnica giuridica del rinvio – le relative categorizzazioni nella sua sfera di significati<sup>83</sup>. Se questo accade, allora gli indici semantici articolati

---

<sup>82</sup> Il tal senso, per gli aspetti cognitivi, filosofici e inerenti alla teoria generale del diritto, rinvio integralmente a MARIO RICCA, *How to Undo (and Redo) Words with Facts*, cit.

<sup>83</sup> Rinvio ancora, *Ibidem*, p. 20 per l'analisi sistematica delle implicazioni connesse alla circostanza che le parti descrittive, altrimenti definite 'frastiche' (cfr. RICHARD M. HARE, *The Language of Morals*, Oxford University Press, Oxford, 1952), della norma giuridica siano debitorie al linguaggio comune e



dal musulmano andranno universalizzati tenendo conto dei possibili profili di meritevolezza di tutela di essi rispetto all'intero arco dei valori e dei fini costituzionali e alle relazioni reciproche che ne strutturano dall'interno e costitutivamente la portata. Se questo processo di universalizzazione relazionale fosse condotto in modo aperto e senza favorire aprioristicamente e apoditticamente le categorizzazioni preesistenti, gli schemi relazionali già assestati e le espressioni della cultura di maggioranza, allora potrà accadere che un gesto o un oggetto categorizzati fino a un certo punto in un certo modo, proprio per la rilevanza di essi rispetto a determinati fini costituzionali, si rivelino *altro*. Ciò significa che *quel gesto* o *quell'oggetto* saranno sussumibili – come si dice – entro differenti schemi categoriali prescelti in relazione alla rilevanza del *fatto* rispetto a diversi parametri assiologici e normativi. Così, ad esempio, se il *gesto di solidarietà* era precedentemente qualificato come esterno al *proprium* della religione in base alla visione cattolica della distinzione tra momento sacramentale e momento teologico-morale, poi fatta propria dalla distinzione fede/ragione e pubblico/privato del diritto secolare, al contrario, esso potrebbe rivelare e rivestirsi di un significato del tutto diverso qualora si prendesse in considerazione la significazione teologica e antropologica della solidarietà all'interno dell'Islam.

La questione di fondo è che i significati articolati dalle religioni sul piano antropologico-culturale non sono semanticamente e semioticamente incommensurabili rispetto a quelli presenti nei circuiti c.d. secolarizzati e, quindi, anche in quelli giuridici a essi corrispondenti. Per essere chiari, ciò non significa asserire che all'interno degli universi religiosi esistano profili *razionali* in qualche modo equivalenti o riducibili ai medesimi schemi della razionalità secolare; né che in forza di questa razionalità – come sostengono, a mio giudizio in modo pesantemente etnocentrico, autorevoli voci della filosofia politica<sup>84</sup> – alcuni aspetti dell'universo di discorso e dell'esperienza religiosa possono considerarsi traducibili, nel senso di *compatibili*, con la dimensione secolare *senza contaminarla d'irrazionalità*. Al contrario, il mio punto di vista è che le religioni siano in grado di elaborare categorie di senso suscettibili non tanto di essere tradotte per equivalenza ma, al contrario, d'essere meta-

---

non possa essere considerate come integralmente auto-referenziali alla dimensione giuridica, secondo il motto kelseniano già ricordato per cui “il diritto fa il proprio fatto”.

<sup>84</sup> Cfr., ancora, JOHN RAWLS, *Political Liberalism*, cit.; JÜRGEN HABERMAS, *Between Facts and Norms: contributions to a discourse theory of law and democracy* (1992), The MIT Press, Cambridge MA, 1992; CÉCILE LABORDE, *Liberalism's Religion*, cit., tra molti altri. Al riguardo, per una visione d'insieme, MYRIAM HUNTER-HENIN, *Why Religious Freedom Matters for Democracy: Comparative Reflections from Britain and France for a Democratic 'Vivre Ensemble'*, Hart Publishing, Oxford, 2020.

foricamente traslate e creativamente ricombinate<sup>85</sup> con gli schemi categoriali del circuito secolare. A questo riguardo, bisogna sottolineare che non basta *attaccare* l'etichetta di religione a comportamenti, oggetti, convinzioni, parole ecc., per legittimare un atteggiamento di ignoranza o segregazione, sia semantica, sia spaziale, delle loro implicazioni di significato in nome di una non meglio definita *irrazionalità* del discorso e dell'immaginario religioso. Ciò equivarrebbe a dotare la conformazione di alcune categorie e valori presente in determinati circuiti culturali secolari – peraltro per nulla esenti dalle orme lasciati su di essi dalle corrispondenti tradizioni religiose<sup>86</sup> – in una sorta di parametro universale da utilizzare come unità di misura per la legittimazione sociale di qualsiasi differenza. In poche parole, si tratterebbe di null'altro che della negazione di ogni genuino pluralismo. Al contrario, il modo in cui le religioni categorizzano oggetti, gesti, valori, fini, può avere rilevanza per una declinazione plurale di categorie secolari che presentino profili di continuità tra i propri elementi costitutivi e quelli coinvolti nelle categorie di matrice religiosa. In questa prospettiva, la libertà religiosa si configura, per l'appunto, come il parametro di legittimazione per il passaggio e la ricombinazione di alcuni di questi elementi con quelli presenti nelle categorie secolari – e, per alcuni versi, anche nella direzione opposta, cioè dal circuito secolare *verso il pensiero e l'esperienza religiosa*<sup>87</sup>.

Le modalità di manifestazione della solidarietà islamica – ad esempio le sue implicazioni sul modo di usare e concepire oggetti, gesti ecc. – potrebbero legittimamente e sistemicamente incidere sul modo di pensare la solidarietà secolare, se non altro perché le conseguenze dei comportamenti posti in essere dai musulmani potrebbero rivelarsi, se adeguatamente *tradotti metaforica-*

---

<sup>85</sup> Sulla traduzione interordinamentale e interculturale come processo metaforico, cfr. MARIO RICCA, *Oltre Babele. Codici per una democrazia interculturale*, Edizione Dedalo, Bari 2008; lo stesso autore ricostruisce il processo di formazione del termine medio del sillogisma giudiziario come un'attività di traduzione: cfr., in tal senso, tra gli altri testi, MARIO RICCA, *Culture interdette. Modernità, migrazioni, diritto interculturale*, Bollati Boringhieri, Torino 2013; Id., *Perpetually Astride Eden's Boundaries*, cit. Per quanto riguarda il ruolo fondamentale del 'dialogo' in relazione alla interculturalità rinvio a MARIA D'ARIENZO, *Pluralismo religioso e dialogo interculturale. L'inclusione giuridica delle diversità*, Pellegrini Editore, Cosenza, 2018; NICOLA COLAIANNI, *Diritti, identità, culture (tra alti e bassi giurisprudenziali)*, in *Questione giustizia*, 2018, benché l'idea di 'uso interculturale del diritto' fatta propria da quest'ultimo autore sia distante dall'approccio che io seguo; cfr., inoltre, ANTONIO FUCILLO, *Le proiezioni collettive della libertà religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statochiese.it](http://www.statochiese.it)), 18, 2019, p. 7 ss.

<sup>86</sup> A tal riguardo, sia consentito il rinvio a MELISA LIANA VAZQUEZ, *Secularisms*, cit.

<sup>87</sup> Ogni religione si *adatta*, nonostante la cifra di verità su cui si basa, ai contesti culturali presso i quali si diffonde ed è praticate; constatazione che vale anche per i rispettivi diritti religiosi. In proposito, cfr. SILVIO FERRARI, *Introduzione al diritto comparato delle religioni*, Il Mulino, Bologna, 2008, e l'approccio critico all'interpenetrazione tra diritti religiosi e diritti statali nell'articolazione della comparazione giuridica, spec. cap. II.

mente e spazialmente<sup>88</sup>, come rilevanti e meritevoli di tutela in relazione allo spettro semantico della solidarietà secolare o, comunque, non ignorabili. Questi processi di inclusione e traduzione metaforica incidono sul perimetro delle categorie secolari – in questo caso sul principio di solidarietà – e degli altri valori e fini costituzionali posti in relazione con essa, modificandolo dall'interno. Proprio perché è così, la conseguente riscrittura dello spettro semantico della solidarietà secolare rimodellerebbe, a sua volta, i rapporti tra il suo spazio di manifestazione e quello della religione. Questo significherebbe, altresì, che a risultarne trasformati sarebbero anche gli spazi concreti del relazionarsi tra libertà religiosa degli islamici – e della religione in generale – e gli spazi destinati a ospitare le proiezioni di valori e fini *altri* rispetto alla libertà religiosa.

Ancora per esemplificare, le parti *adiacenti* un edificio religioso musulmano e dedicate a comportamenti connessi all'espressione della solidarietà religiosa islamica, in base alla dinamica appena descritta, sarebbero da qualificare non *solo* come prettamente religiosi ma *anche* come attinenti a una riconsiderazione inclusiva e pluralistica del valore costituzionale della solidarietà. Edifici dedicati all'ascolto e al supporto personale, presenti ad esempio in alcune moschee ad Istanbul, si sono trasformati in circuiti di solidarietà e supporto psico-sociale, ispirati alla funzione della *irşad*<sup>89</sup>, aperti alla cittadinanza anche a prescindere dalla fede di appartenenza ben prima della recente svolta filo-islamica impressa all'ordinamento giuridico turco precedentemente basato sugli ideali di laicità promossi a suo tempo da Mustafa Kemal Atatürk. Delimitare e qualificare la presenza di simili circuiti d'esperienza sociale sul territorio urbano bilanciandola con gli altri valori di interesse generale e costituzionale non consentirebbe di incasellarli dentro la tradizionale gabbia categoriale dei *luoghi di culto*, come se si trattasse di *un elemento di fatto* contingentato in termini rigidi dalle sue caratteristiche morfologiche esteriori connesse alle sue qualità primarie (che è poi, come si è detto, il nocciolo dell'epistemologia della secolarizzazione e, a seguire, dell'esteriorità del diritto moderno). D'altra parte, anche negare la loro rilevanza religiosa, qualificandoli *in termini fattuali* come centri di assistenza sociale e non riconoscendo a essi qualsiasi rilievo in ordine alla regolamentazione giuridica della libertà religiosa, costi-

---

<sup>88</sup> Che, poi, sono due aspetti della stessa attività. *Metafora* proviene dal greco antico e significa appunto spostamento nello spazio; non a caso, nel greco moderno, il termine μεταφορά significa 'trasloco'. Circostanza che indica quanto 'ambiti categoriali' e 'spazi d'esperienza' rappresentino due dimensioni continue e quasi coestensive.

<sup>89</sup> Cfr., riguardo alla *irşad*, tradizionalmente intesa come "l'atto di guidare e di indicare la retta via e missione principale delle autorità religiose" oggi estesasi a strumento di supporto psico-sociale per le donne presso le moschee, CHIARA MARITATO, *Women, Religion, and the State in Contemporary Turkey*, Cambridge University Press, Cambridge, 2020, p. 204 ss.

tuirebbe un'interpretazione polarizzante, ispirata a un'aprioristica concezione della distinzione religione/diritto, religione/dimensione mondana, e per questo difettiva nel cogliere il loro significato costituzionale, che è, invece, *inter-categoriale* e *inter-valoriale*.

Quando la Corte costituzionale, con la sentenza n. 254/2019 ha rimproverato al legislatore regionale lombardo di non aver tenuto nel debito conto la composizione armonica di tutti i valori e degli interessi di portata generale, inclusa la religione, avrebbe potuto e dovuto far riferimento a simili processi di integrazione delle differenze da condurre sul piano semantico-spaziale. Eppure, così non è stato. Al contrario, l'*armonia* nella dimensione urbanistica è stata invocata ma pensata solo come la risultante dell'apposizione incrociata di limiti a ogni valore, definito in termini essenziali e reificanti, e dei diritti e dei comportamenti esteriori che da ciascun valore e interesse generale si diramano come estensioni o esemplificazioni. Alla fine, il *luogo di culto*, anche nella giurisprudenza della Corte, rimane acriticamente assunto come un'*evidenza di fatto* da definire in base a categorie presuntivamente oggettive, quindi semanticamente già preconfezionate. Tuttavia, è esattamente su questo fronte che l'ingresso del *fatto* nella costruzione dei profili di illegittimità delle leggi risulta insufficiente e inadeguato. La Corte non ha spinto la sua ricostruzione ermeneutica della situazione sotto giudizio abbastanza in avanti e – per così dire – *dentro* il carattere plurale del mondo *dei fatti*, dei suoi spazi e dinamiche categoriali ed esperienziali, unitamente alla petizione di ridefinizione semantica di essi che promanava dalla petizione di libertà.

Il *fatto* da valutare ai fini della legittimità costituzionale delle leggi dovrebbe consistere – a mio modo di vedere – nell'esito di un genuino processo di transazione relazionale tra gli spettri semantici dei valori e dei significati articolati e rimodellati dall'esprimersi delle diverse voci della libertà nello spazio semanticamente e assiologicamente reticolare della convivenza. Il *luogo di culto* dovrebbe prima uscire *fuori dalla propria localizzazione*, cioè fuori dai confini categoriali assegnatili dalle sintesi tra dimensione soggettiva e dimensione empirica restituite dalle categorie preesistenti e sedimentate dalla storia nel lessico del linguaggio comune di ogni contesto culturale e politico. E ad assicurargli questa *fuoriuscita* dovrebbe essere esattamente la possibilità di specchiarsi nei valori costituzionali e nel loro multiforme ricombinarsi rispetto agli indici di rilevanza semantica che abitano il *fatto* così come riconformato nelle potenzialità di significato dalla differenza e dalla connessa petizione di libertà. Solo dopo questo *dis-locarsi* e il successivo *ri-collocarsi* all'interno di un rinnovato spettro categoriale, disegnato al meglio di un ricalcolo delle relazioni di significato soggiacenti ai valori e ai fini costituzionali e *messe in moto* dal *nuovo* fatto (che è anche un *fatto di libertà*), esso potrebbe essere

assunto come *oggettivo*, benché – sia chiaro – solo in termini interlocutori. A mio giudizio, questo processo di ridefinizione semantica non è da considerarsi *estraneo* al giudizio di legittimità costituzionale e alla valutazione della fondatezza della questione, ma al contrario *interno* a essa e all'opera di precisazione dell'oggetto del giudizio svolto dalla Corte – anche in relazione alle sue eventuali implicazioni sistematiche e sociali.

Nell'esaminare la questione decisa con la sent. 254/2019, la Corte avrebbe potuto e dovuto valutare se le autorità regionali lombarde avessero preventivamente intrapreso un'opera di interpretazione e traduzione, ad esempio, dell'idea islamica<sup>90</sup> di manifestazione del culto e dei mezzi per esprimerla (compresi quelli edilizi). E avrebbe dovuto farlo tenendo conto delle molteplici implicazioni di essa rispetto all'intero arco dei valori costituzionali e degli interessi pubblici da realizzare nello spazio urbano. Solo in questo modo si sarebbe potuta maturare, da parte delle autorità comunali chiamate ad attuare la legge regionale, una visione adeguata del significato delle installazioni edilizie richieste da ciascuna confessione o associazione religiosa di minoranza e, in relazione a esse, anche di quelle della o delle religioni maggioritarie. Se tutto questo fosse stato fatto, allora ne sarebbe risultato ri-perimetrato l'oggetto del giudizio sulla *compatibilità* dei dettati legislativi con i significati delle disposizioni costituzionali rispetto al significato dell'espressione *luogo di culto*. La Corte, insomma, avrebbe potuto considerare come profili di illegittimità costituzionale della legislazione regionale l'assente previsione a carico delle istituzioni di processi di articolazione relazionale ed effettivamente pluralistica della semantica dello spazio urbano e degli interessi generali e di rango costituzionale in essi coinvolti.

Indubbiamente, concentrarsi sui possibili usi discriminatori del PAR o del PRGT costituisce già in sé un elemento rilevante e apprezzabile ma non esclude affatto un esercizio etnocentrico e implicitamente discriminatorio della discrezionalità amministrativa fino a quando non si precisi che il bilanciamento tra gli interessi generali deve essere compiuto in esito a un processo di traduzione e riconformazione semantica dei significati attribuiti dal diritto ai *fatti*. Un'attività – ribadisco – da svolgersi alla luce delle implicazioni costituzionali della differenza semantica implicata dall'esercizio della libertà e dall'impatto culturale e, quindi, costituzionale della differenza; tutto questo se non si vuole che la valenza anti-discriminatoria attribuita agli interventi della Corte costituzionale si converta e si risolva nel preludio a una negazione della diversità e della libertà religiosa delle minoranze, così come delle religioni

---

<sup>90</sup> ...ma il discorso può essere esteso a molte altre religioni di minoranza e alle loro peculiarità assiologico/semantiche.

*altre* rispetto a quelle del ceppo cristiano, anche con riferimento al piano dei significati e dell'agire concreto di ciascuna di esse nello *spazio urbano*. In tal senso, una interpretazione difettiva delle pronunce costituzionali qui esaminate renderebbe la sequenza di vittorie giurisprudenziali ricondotte alla libertà religiosa non solo una vittoria di Pirro ma, peggio, una sorta di mela avvelenata in grado di *ossificare* le proiezioni pragmatico-spaziali di quella stessa libertà chiudendole entro confini categoriali presunti oggettivi e, proprio per questo, legittimati a rimanere immuni alla differenza.

All'indomani della sentenza n. 254/2019, molte voci della dottrina pubblicistica – costituzionalistica ed ecclesiasticista – hanno tratto una sorta di inferenza linguistico-normativa dalla sua motivazione. Essa è sfociata nell'affermazione per cui, a seguito di questa pronuncia, si sarebbe potuto parlare di un 'diritto all'edificio di culto' o, ancora più enfaticamente ma ancor meno pluralisticamente, di un 'diritto al tempio'<sup>91</sup>. A mio modo di vedere, interpretare la libertà di culto, a sua volta proiezione della libertà religiosa, spaccettandola o lottizzandola – per dir così – in tanti diritti, tra cui anche un *diritto all'edificio di culto*, corrisponde a una visione difettiva della libertà e della funzione di etero-integrazione normativa e semantica che a essa attribuisce il costituzionalismo contemporaneo. Nella prospettiva teorica ed ermeneutica da me adottata, esiste solo la libertà religiosa e la libertà di esercitarla con i mezzi risultanti dall'adattamento transattivo, inclusivo, relazionale e pluralistico tra i significati articolati dalle diverse fedi con riferimento sia all'*agire religioso* e sia agli altri valori, comprese altre libertà tutelate dalla costituzione. Il *diritto all'edificio di culto* mi sembra solo un'invenzione scaturente dalla ipertrofica tendenza dei giuristi a secernere e catalogare 'figure di diritti'<sup>92</sup>. Un'invenzione che rischia di trasformarsi da simulacro della certezza

---

<sup>91</sup> Cfr. ANTONELLO LO CALZO, *Il diritto ad un luogo di culto nel rapporto tra ordinamento interno e ordinamento sovranazionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1, 2020, pp. 28-65; NATASCIA MARCHEI, *La Corte costituzionale sugli edifici di culto*, cit.; ma già, ben prima della sentenza, 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)), 2009; NATASCIA MARCHEI, *Il "diritto al tempio". Dai vincoli urbanistici alla prevenzione securitaria. Un percorso giurisprudenziale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018; cfr., in aperto contrasto con l'identificazione del 'tempio' come prototipo del luogo di culto in relazione alle molteplici proiezioni dell'uso degli spazi sacri da parte di diverse religioni ROBERTO MAZZOLA, *La questione dei luoghi di culto alla luce delle proposte di legge in materia di libertà religiosa. Profili problematici*, in VALERIO TOZZI, GIANFRANCO MACRÌ, MARCO PARISI (a cura di), *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulla libertà religiosa*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 207.

<sup>92</sup> Per chi volesse misurarsi con le conseguenze dell'ipertrofia nella produzione di distinzioni analitiche corrispondenti a sub-ramificazioni di diritti connessi a valori/interessi unitari e alle sue conseguenze, quasi per un'eterogenesi dei fini, sulla certezza del diritto, può essere utile confrontarsi con la figura del 'danno esistenziale' e con le sue tortuose classificazioni (e declassificazioni). Al

di tutela di prerogative soggettive, ottenuta mediante definizioni oggettivanti e dotate di vincoli di pertinenza semantica stringenti (appunto, la determinazione di un nuovo diritto), in una gabbia (concettuale) per i possibili tentativi di risemantizzazione provenienti da religioni *nuove* (o di nuovo insediamento), dotate di patrimoni lessicali e cognitivi distanti da quelli della religione di maggioranza come da quelli secolari a loro volta storicamente influenzati da quest'ultima – nel caso dell'Italia, il cristianesimo cattolico. D'altra parte, non è una novità che la reificazione (di matrice analitico-definitoria) sia della libertà, sia della dinamica relazionale dei suoi significati, attraverso la loro traduzione nel lessico dei diritti, possa aprire le porte a un uso delle sue estensioni, già riconosciute e realizzate a livello sociale, di tipo antagonistico, indifferente a un'autentica universalità e inevitabilmente partigiano. Quando ciò accade – e accade spesso e non solo in Italia – il discorso dei e sui diritti alimenta una retorica della libertà orientata a farne un suo mistificatorio e discriminante a vantaggio del mantenimento di prerogative di potere già acquisito da parte dei soggetti socialmente dominanti (gli Stati Uniti sono la culla, in un certo senso, di quest'utilizzo difensivo e pseudo-garantistico della libertà)<sup>93</sup>. E, in effetti, è quantomeno fuorviante parlare in termini universalistici e oggettivanti di *luogo di culto*, quando questa categoria è invece forgiata – nei suoi elementi *fattuali* – sulla base del modello cattolico e, soprattutto, prendendo come asse di categorizzazione la divisione tra sfera mondana e sfera religiosa propria della moderna tradizione occidentale. Un asse di categorizzazione costruito, quindi, al meglio del suo (incompleto)<sup>94</sup>

---

riguardo, con specifico riferimento alle sentenze della Corte di Cassazione civ. 8827 e 8828 del 2003 (e ai moniti ricostruttivi in esse contenuti), da una parte, e della Corte costituzionale, n. 233/2003, dall'altra, cfr. GIACOMO TRAVAGLINO, *Il danno alla persona tra essere ed essenza*, in *Questione giustizia*, 1, 2018, p. 118 ss.

<sup>93</sup> In questo senso, la distinzione, proposta da Luigi Ferrajoli, tra un costituzionalismo principialista e un costituzionalismo garantista penso possa tacere e nascondere, al di sotto della superficie definitoria, le pratiche di strumentalizzazione retorica del testualismo e dell'originalismo destinate a segnare, con un'eclatante eterogeneità dei fini, il trionfo della (pseudo)certezza della parola legale e il precipizio nella più catastrofica incertezza dei suoi significati. Cfr. LUIGI FERRAJOLI, *Costituzionalismo principialista e costituzionalismo garantista*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, p. 2771 ss. Ribadisco che la recente sentenza della Corte suprema US in materia di aborto costituisce l'incarnazione dell'uso partigiano degli argomenti testualisti, definitivi, iper-giuridicisti nella configurazione del significato e della portata delle libertà costituzionali. Preciso, al riguardo, che il mio approccio teorico e metodologico, nonostante si distingua dal positivismo garantista, non è ascrivibile alle correnti del c.d. neo-costituzionalismo, se non altro perché la circolarità tra semantica dei fatti e semantica delle norme (comprese quelle costituzionali) è del tutto estranea al pensiero di Dworkin (cfr., espressamente, RONALD DWORKIN, *Law's Empire*, cit., p. 11 ss). Sul neo-costituzionalismo, con specifico riguardo alla posizione di Ferrajoli, cfr. il lucido saggio di GIORGIO PINO, *Principi, ponderazione, e la separazione tra diritto e morale. Sul neocostituzionalismo e i suoi critici*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1, 2011, p. 965 ss.

<sup>94</sup> Sull'incompletezza del processo di secolarizzazione, in particolare nel mondo del diritto e di là

processo di differenziazione dai circuiti teologico-culturali del cristianesimo.

In conclusione, e per riassumere sintenticamente quanto espresso sin qui, vorrei sottolineare un'ultima volta che i problemi di ipostatizzazione/reificazione semantico-legalistica – come quello connesso alla categoria 'luogo di culto' – appaiono particolarmente rilevanti quando si parla di libertà religiosa proprio perché in essa si trova espressa al massimo grado la dicotomia tra foro esterno e foro interno su cui è costruita tutta l'epistemologia secolare del moderno<sup>95</sup>. Essi sussistono, tuttavia, con riguardo a tutte le forme di libertà e alla stessa libertà in generale, intesa come categoria comprendente. Ciò perché senza un canale di comunicazione tra dimensione esteriore dell'oggettività e dimensione interiore della soggettività, così come tra sfera pubblica e sfera privata, la libertà concepita come fattore di eterointegrazione dell'ordinamento semplicemente non esisterebbe, vanificando quindi, in un colpo solo, sia il significato garantista, sia quello emancipatorio, che la distinzione tra quelle dimensioni e sfere di esperienza assunsero nelle fasi di gestazione del diritto moderno. Per questo motivo, ritengo che parlare di *diritto al luogo o all'edificio di culto* equivalga a parlare di qualcosa che non solo non esiste ma è contrario al dettato costituzionale – almeno fintantoché si intenda interpretare l'art. 19 della costituzione come previsione di una libertà e non di un diritto o una sequenza di diritti, a dispetto del tenore contraddittorio della sua formulazione, a cominciare dall'incipit: "Tutti hanno *diritto* di professare" *liberamente...*". Per quanto i giuristi siano affezionati alla formula *diritti di libertà*, esattamente quella formulazione pone di fronte all'assurdità di configurare un diritto il cui contenuto possa essere determinato *liberamente*. Nella logica del positivismo – a meno che non si voglia farne una critica radicale – se un diritto non è definito in modo deonticamente *almeno abbastanza preciso* e non abbia referenti concreti corrispondenti a elementi oggettivi e verificabili nell'ambito dell'esperienza esteriore, non si può propriamente parlare di quella previsione

---

dai confini della teologia politica schmittiana, ancora, MARIO RICCA, *Pantheon*, cit.; GIANCARLO ANELLO, *Teologia linguistica e diritto laico*, Mimesis, Milano, 2016; e MELISA LIANA VAZQUEZ, *Secularisms*, cit.; JOSÉ CASANOVA, *The Secular, Secularizations, Secularisms*, in MARC JURGENSMEYER, JONATHAN VANANTWERPEN e CRAIG CALHOUN (a cura di), *Rethinking Secularism*, Oxford University Press, Oxford, 2011; TALAL ASAD, *Formations of the Secular: Christianity, Islam and Modernity*, Stanford University Press, Stanford, 2003. Per una panoramica dei problemi generali che si verificano nella tutela della libertà religiosa nei paesi europei e specificamente nell'ambito italiano, cfr. ILARIA ZUANAZZI, MARIA CHIARA RUSCAZIO, MONIA CIRAVEGNA, *La convivenza delle religioni negli ordinamenti giuridici dei paesi europei*, Giappichelli, Torino, 2016.

<sup>95</sup> Cfr., circa l'idea di 'epistemologia della secolarizzazione', cfr. WALTER. D. MIGNOLO, *Enduring Enchantment: Secularism and the Epistemic Privileges of Modernity*, in PURUSHOTTAMA BILIMORIA, ANDREW B. IRVINE (a cura di), *Postcolonial Philosophy of Religion*, Springer, Dordrecht, 2009, pp. 273-292; in un'accezione più marcatamente gnoseologica, MARIO RICCA, *Otherness*, cit.



come una disposizione che abbia a oggetto un diritto. Per questa ragione, finché ci si muove in quell'orizzonte terminologico e all'interno di quella *mentalità ermeneutica*, la libertà non può essere classificata come un diritto, se a essa – come sembra – i costituenti democratico-liberali hanno inteso riservare nel passato, e continuano ancor oggi a riservare, uno spazio proprio, semanticamente e linguisticamente distinto dai diritti. In breve, l'espressione 'libertà e diritti costituzionali' non è un'endiadi ma una coppia terminologica che indica insieme di prerogative soggettive ciascuno distinto e diverso dall'altro.

Con una chiosa finale vorrei tornare al caso della moschea di Pisa e alla sua paradigmaticità. Credo possa esser conferito, in un certo senso, un significato guida alla circostanza, forse più che una coincidenza, che la città di Pisa sia identificata quasi metonimicamente con la Torre di Piazza dei Miracoli. La 'Torre di Pisa' è un monumento noto in tutto il mondo perché da secoli *sta per cadere...* Essa sembra costantemente in procinto di migrare *fuori dal proprio luogo*, quasi che il suo adeguamento allo spazio non si sia mai risolto, non sia mai divenuto definitivo, oggettivo, un *fatto statico, stabile, privo di precarietà*. Analogamente, a mio modo di vedere, la moschea di Pisa, per poter essere coerentemente radicata nel raggio di espressione della libertà religiosa, non può essere meramente racchiusa nella formula 'luogo di culto', a sua volta inclusa nella definizione di un diritto. E ciò perché questa categorizzazione basata sul presupposto di un referente oggettivo, autoevidente e dai confini semantico-pragmatici stabili, lascerebbe in ombra, e quindi esposte a percezioni preconcepite e silenti, le caratteristiche proprie, differenti – perché promanazione di una libertà che include la diversità – e intrinseche a parole/esperienze come 'moschea' o 'centro di culto islamico'. Il mio auspicio è che non rimanga senza conseguenze, sia cognitivo-culturali, sia giuridiche, l'analogo e spazialmente reciproco migrare *al di fuori* delle categorie prestabilite e normalizzate dalla storia e dai processi di *normalizzazione culturale* proprio sia della Torre, sia della futura "moschea intesa come mezzo per l'espressione della libertà religiosa". Nel parlare di conseguenze ho in mente sia l'imminente – si spera – porsi delle due realizzazioni edilizie in relazione di prossimità spaziale all'interno del tessuto urbano di Pisa, sia l'interpenetrarsi e tradursi reciproco delle *adiacenze*, delle implicazioni sullo spazio e sul vissuto cittadino di entrambe. Senza una riscrittura del complessivo spazio di esperienza generato dalla presenza della Torre e di tutta Piazza dei Miracoli, della progettata moschea e dalle loro diramazioni semantico-spaziali, non sarà possibile comporre in un tutto *equilibrato e armonico* – che è appunto lo scopo della progettazione urbana affidata alle istituzioni locali – la loro (presunta) giustapposizione come blocchi fissi e solo reciprocamente limitati di significati. Se quella riscrittura transattiva non ci sarà, il conflitto con lo

stadio, la guerra tra religione e gioco del calcio, sarà lì dietro l'angolo come un'icona dell'intolleranza, pronta a esplodere e a fomentare risentimenti e atteggiamenti discriminatori, così come strumentalizzazioni elettorali, in qualsiasi momento. Se i diversi spazi categoriali e di esperienza non si tradurranno l'uno nell'altro, cosicché interpenetrandosi siano in grado di dar forma a un *terzo spazio* generato intenzionalmente, allora la stessa sequenza delle sentenze della Corte costituzionale in materia di edilizia di culto – come accennavo poco fa – potrebbe risolversi nella scaturigine di una sequenza di scontri presto o tardi destinati a manifestarsi e a perdurare nel tempo all'interno del territorio pisano come altrove. Ancora una volta, piuttosto che un trionfo della libertà contro il pregiudizio e la discriminazione, quelle sentenze potrebbero tramutarsi nella fucina (inconsapevole) per un uso belligerante di essa, impiegata come arma per amputare quella altrui. Questa triste condizione credo non possa essere meglio prefigurata e rappresentata se non ribaltando la tanto invocata formula kantiana – che, per inciso, già in sé contiene un riferimento alla continuità tra categorie e spazio –, e cioè, 'la mia libertà finisce dove comincia quella dell'altro', nel ben più sinistro e per nulla equivalente slogan 'la libertà dell'altro *finisce* dove *comincia la mia*'. Soltanto una ricomposizione in chiave polifonica delle istanze di inclusione della differenza radicate nella libertà e ispirata alla pluralità dei valori costituzionali e al loro incessante mobilitarsi e significarsi reciproco, soltanto un impegno alla pratica del diritto orientato a essa, potranno generare spazi urbani condivisi, aperti ai processi di universalizzazione e in grado di alimentare un equo, non escludente, *senso del luogo*. Un luogo che potrebbe essere una città, una Pisa di tutti.