



Paolo Cavana

(professore ordinario di Diritto ecclesiastico nell'Università LUMSA di Roma,
Dipartimento di Giurisprudenza, Economia Politica e Lingue moderne)

Libertà di religione e spazi per il culto tra consolidate tutele e nuove comunità religiose *

SOMMARIO: 1. Pluralismo religioso e luoghi di culto - 2. Gli edifici di culto nell'ordinamento italiano - 2.1. La normativa unilaterale statale: una tutela plurifunzionale - 2.2. La normativa pattizia, tra garanzia e promozione degli interessi religiosi - 2.3. La legislazione urbanistica e antisismica - 2.4. Apertura e finanziamento degli edifici di culto - 3. I luoghi di culto delle confessioni religiose prive di intesa - 4. La questione dei luoghi di culto islamici - 5. Osservazioni conclusive.

1 - Pluralismo religioso e luoghi di culto

Tra i temi che reclamano oggi maggiore attenzione, nella prospettiva di una effettiva tutela della libertà religiosa nel nostro paese, vi è quello degli spazi per il culto, che costituiscono una condizione essenziale per il pieno esercizio di tale libertà a livello sia individuale che collettivo.

L'importanza di questo tema è costantemente cresciuta negli ultimi decenni a causa del fenomeno immigratorio, che tende a fare dei luoghi di culto, sia per le popolazioni immigrate che per quelle ospitanti, fondamentali centri di aggregazione ove custodire e valorizzare tradizioni e legami comunitari. A un assetto statico di questa materia, in cui si rifletteva la sostanziale omogeneità religiosa del nostro paese e alla quale risponde una legislazione di tipo vincolistica, frutto di risalenti vicende storiche (cfr. art. 831, secondo comma, cod. civ.), si sta rapidamente sovrapponendo una realtà caratterizzata da un crescente dinamismo, nel quale si riflette la nuova geografia religiosa della penisola, pluralista e differenziata, e rispetto alla quale la legislazione vigente risulta per più versi inadeguata, quanto meno lacunosa in relazione alle esigenze di culto delle nuove comunità religiose¹.

* Il contributo, sottoposto a valutazione, riproduce il testo - ampliato e con note - della relazione letta in occasione della Giornata di studio sul tema "*Libertà religiosa e nuovi equilibri nelle relazioni tra Stati e confessioni religiose*", organizzata dalle Cattedre di Diritto ecclesiastico e Diritto canonico dell'Università Giustino Fortunato (Benevento, 24 novembre 2017), in corso di pubblicazione nei relativi Atti.

¹ Per uno sguardo complessivo e di sintesi sulla normativa in materia, con numerosi



La stessa espressione “*edifici di culto*”, utilizzata ampiamente nel diritto comune e nella legislazione speciale, appare oggi parzialmente superata, perché le esigenze delle nuove comunità religiose sono diverse rispetto a quelle della Chiesa cattolica, presente e radicata da secoli nella penisola e che ha tradizionalmente ispirato in passato le scelte del nostro legislatore in materia. Infatti molte di queste nuove comunità, inserite in quartieri urbani già strutturati o in aree periferiche, non hanno bisogno di un intero edificio per le loro esigenze di culto o di meditazione: è magari sufficiente a tal fine, anche per le loro scarse risorse, una semplice sala ove il fedele possa sostare in raccoglimento (buddhismo) o come luogo per la preghiera quotidiana (Islam)².

Né è sempre necessario, come nel cattolicesimo o nell’ortodossia, che il luogo prescelto sia destinato in via esclusiva e permanente al culto in quanto custodisce le specie sacre (eucarestia), ma potrebbe essere utilizzato anche per altre finalità comunitarie quando non sia adibita alle assemblee religiose della comunità, come avviene per alcune denominazioni protestanti³. Del resto in una società multiconfessionale, come si avvia a essere anche quella italiana, la condivisione dei luoghi di culto tende a divenire quasi una necessità almeno nelle carceri e negli ospedali⁴.

Al posto del termine “edificio di culto”, molto impegnativo anche sul piano economico, oggi appare più adeguato e comprensivo quello di “*luogo di culto*”, che consente di ricomprendere anche semplici locali o sedi provvisorie e/o a destinazione mista, come avviene per alcune comunità religiose⁵. La legislazione urbanistica regionale più recente utilizza, sempre più di frequente, il termine “*attrezzature destinate a servizi religiosi*” o espressioni simili, di carattere neutro e funzionale, volendo

spunti critici e ricostruttivi, cfr. **S. BERLINGÒ**, *Edifici di culto e legislazione civile*, in **AA. VV.**, *Chiesa e Stato in Italia. Nuovi studi di diritto ecclesiastico*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2015, p. 95 ss.

² Per approfondimenti circa l’impatto delle nuove comunità religiose sugli spazi per il culto, si veda la stimolante analisi di **C. CARDIA**, *Edifici di culto e nuove religioni*, in *Dir. eccl.*, I, 2008/1-2, p. 13 ss.

³ Sul diverso atteggiamento delle varie comunità religiose, dipendente da complessi fattori teologici storici e anche economici, nei confronti degli edifici o luoghi da loro utilizzati per il culto, in grado di incidere anche sulle loro modalità o destinazioni d’uso, cfr. **P. CAVANA**, *Episcopati nazionali, chiese dismesse e nuove destinazioni d’uso*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2010/1, p. 49 ss.

⁴ Cfr. **G. FUSCO**, *La condivisione dei luoghi sacri: l’istituto della destinazione al culto alla prova della interculturalità*, in A. Fuccillo (a cura di), *Esercizi di laicità interculturale e pluralismo religioso*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 251 ss.

⁵ In argomento, cfr. **A. BETTETINI**, *La condizione giuridica dei luoghi di culto tra autoreferenzialità e principio di effettività*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2010/1, spec. p. 7 ss.



con ciò indicare un complesso di più edifici o strutture ove si svolgono, accanto alle attività di culto, anche altre attività, di catechesi o di aggregazione per giovani, famiglie o anziani⁶.

Del resto anche nelle parrocchie, accanto alla chiesa e alla canonica come abitazione del parroco, vi è di frequente l'oratorio, ossia una struttura ove si svolgono attività per i giovani, e magari un campo sportivo, una scuola materna o una casa per anziani. A indicare, in sostanza, che la fede religiosa - e il luogo ove la si pratica in comune - è sempre più, in una società multietnica e plurireligiosa come l'attuale, fattore aggregante di una comunità ben al di là della mera attività di culto⁷.

Questa maggiore complessità della terminologia normativa costituisce un esempio emblematico della necessità di ripensare alcune categorie normative della nostra tradizione legislativa, che non appaiono più in grado di rappresentare compiutamente la realtà attuale e gli elementi di novità emersi negli ultimi decenni nel panorama religioso italiano. In secondo luogo essa ci aiuta a comprendere, se ancora ce ne fosse bisogno, l'importanza e l'urgenza del nostro tema nel contesto della società contemporanea⁸.

2 - Gli edifici di culto nell'ordinamento italiano

2.1 - La normativa unilaterale statale: una tutela plurifunzionale

⁶ Sull'evoluzione della legislazione regionale in materia, cfr. **A. ROCCELLA**, *La legislazione regionale*, in **AA. VV.**, *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, a cura di D. Persano, Vita e Pensiero, Milano, 2008, p. 79 ss.

⁷ Sulla legislazione regionale e nazionale sulle attività di oratorio svolte dalle parrocchie e da altri enti ecclesiastici della Chiesa cattolica e delle altre confessioni religiose con intesa, che ne ha valorizzato la funzione educativa e sociale svolta nella comunità locale, mirate particolare a "favorire lo sviluppo, la realizzazione individuale e la socializzazione dei minori, degli adolescenti e dei giovani di qualsiasi nazionalità residenti nel territorio nazionale" (art. 1, secondo comma, legge 1 agosto 2003, n. 206), cfr. **A. FABBRI**, *La nuova legge sugli oratori come segno di cambiamento in atto della politica sociale dello Stato italiano*, in *Dir. eccl.*, 2005, I, p. 963 ss.; **M.L. LO GIACCO**, *La legge sugli oratori tra funzione sociale e libertà religiosa*, in *Dir. eccl.*, 2004, I, p. 144 ss.; **N. FIORITA**, *Considerazioni intorno alla recente legislazione regionale in tema di oratori*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2003/2, p. 457 ss.

⁸ A dimostrazione dell'attualità e rilevanza del tema, avvertito come tale in dottrina non solo in Italia ma anche in Europa, cfr. *Campanili e minareti. I luoghi di culto tra norme civili e interessi religiosi*, numero monografico della rivista *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1/2010, cit. (con contributi di A. Bettetini, V. Tozzi, P. Cavana, L. Zannotti, V. Marano, N. Marchei, G. Rivetti, S. Allievi, A. Fornerod, M. Lopez, V. Pacillo, A. Seglers, J. Privot); **AA. VV.**, *Gli edifici di culto*, cit.; M. Flores-Lonjou, F. Messner (eds), *Les lieux de culte en France et en Europe. Statuts, Pratiques, Fonctions*, Peeters, Leuven, 2007.



Gli edifici di culto sono, nella nostra tradizione legislativa, quegli edifici destinati in via esclusiva al compimento dei riti religiosi e degli atti di culto da parte dei fedeli (art. 831 cod. civ.)⁹.

Essi costituiscono da sempre nelle principali tradizioni religiose, compresa quella cristiana¹⁰, anche la sede privilegiata per la predicazione e la formazione spirituale dei fedeli, ossia per l'esercizio del magistero e del ministero spirituale. Del resto è lo stesso legislatore a considerare come *pertinenze* dell'edificio di culto, cui si estende il regime giuridico della cosa principale (artt. 817-818 cod. civ.), quei locali, come la canonica e altre strutture ricettive, destinate a ospitare le attività di catechesi, caritative e di formazione spirituale rivolte ai fedeli, considerate parte integrante della missione propria dei ministri confessionali¹¹.

A tali strutture l'ordinamento italiano, al pari di altri ordinamenti, ha sempre riservato particolare attenzione, riconoscendone la funzione primaria in ordine all'esercizio del diritto di libertà religiosa e al soddisfacimento delle esigenze religiose della popolazione (art. 19 Cost.)¹². In tal senso va ricordato innanzitutto il regime di esenzione fiscale di cui godono tali edifici e le loro pertinenze, anche in quanto considerati beni non produttivi di reddito¹³.

⁹ Per una ricostruzione del complesso regime giuridico degli edifici di culto nell'ordinamento italiano, cfr. **V. MARANO**, *Regime proprietario e limiti di utilizzazione degli edifici di culto*, in *Quad. dir. pol. ecl.*, 2010/1, p. 93 ss.; **C. CARDIA**, *La condizione giuridica*, in **AA. VV.**, *Gli edifici di culto*, cit., p. 9 ss.; **P. FLORIS**, *Apertura e destinazione al culto*, *ivi*, p. 57 ss.

¹⁰ E ciò sia nella pluriforme tradizione protestante, sia in quella ortodossa e cattolica, soprattutto dopo la riforma liturgica promossa dal Concilio Vaticano II.

¹¹ Sulle pertinenze dell'edificio di culto si leggano le puntuali precisazioni di **V. MARANO**, *Regime proprietario*, cit., p. 104 ss.

¹² Cfr. Corte cost., sent. 19 aprile 1993, n. 195 (in *www.costecostituzionale.it*), secondo la quale la realizzazione di strutture per i servizi religiosi, nel quadro della programmazione urbanistica, "ha per effetto di rendere concretamente possibile, e comunque di facilitare, le attività di culto, che rappresentano un'estrinsecazione del diritto fondamentale e inviolabile della libertà religiosa espressamente enunciata nell'art. 19 della Costituzione". Ha inoltre precisato che l'esercizio del culto è una «componente essenziale della libertà religiosa, consequenziale alla stessa professione di una fede religiosa, non soggetto anche nella sua forma pubblica a nessun controllo, salvo la condizione, in un certo senso ovvia e naturale, che "non si tratti di riti contrari al buon costume"».

¹³ Per l'esenzione dall'IRPEG, oggi IRES, a condizione che non siano "oggetto di locazione" e purché l'esercizio del culto sia "compatibile con le disposizioni degli artt. 8 e 19 della Costituzione", cfr. art. 33, terzo comma, D.P.R. n. 917 del 1986; per l'esenzione dall'ICI, che vale per tali edifici purché siano "destinati esclusivamente all'esercizio del culto" e per le loro pertinenze in quanto destinate "esclusivamente allo svolgimento di attività" di utilità sociale e di religione o di culto e non aventi "per



Inoltre tali edifici, soprattutto quelli del culto cattolico, assumono di frequente nel nostro paese valore storico-artistico e rilevano quindi come importanti “beni culturali” che rientrano nell’ambito della tutela del “patrimonio storico e artistico della Nazione” (art. 9 Cost.), come tali soggetti alla relativa normativa di tutela e salvaguardia (D.L.vo 22 gennaio 2004, n. 42. *Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137, c.d. Codice Urbani*)¹⁴.

Attualmente gli edifici di culto, in considerazione della loro destinazione primaria, sono assistiti nell’ordinamento italiano da una serie di garanzie normative, di origine unilaterale statale e di origine bilaterale pattizia, che ne assicurano - sia pure con alcune significative differenze tra le confessioni a seconda del regime cui esse sono soggette - il libero godimento da parte degli organi confessionali e dei fedeli.

Il massimo livello di garanzia sul piano civilistico è oggi assicurato agli edifici aperti al culto pubblico cattolico (chiese, cappelle e santuari) e a quelli destinati all’esercizio pubblico del culto ebraico (sinagoghe), per i quali è previsto, a prescindere dalla titolarità del diritto di proprietà sull’immobile, un vincolo legale di destinazione al culto la cui cessazione - come peraltro la sua costituzione - è rimessa formalmente a una decisione dell’autorità religiosa competente (cfr. art. 831, secondo comma, cod. civ.[1942]; art. 15, primo comma, legge n. 101 del 1989)¹⁵.

oggetto esclusivo o principale l’esercizio di attività commerciali”, cfr. art. 7, primo comma, lett. d, i, D.Lgs. n. 504 del 1992. In argomento cfr. **E. DE MITA**, *Il regime tributario*, in **AA. VV.**, *Gli edifici di culto*, cit., p. 245 ss.

¹⁴ Cfr. art. 9 (“*Beni culturali di interesse religioso*”) del D.L.vo n. 42 del 2004: “1. Per i beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti e istituzioni della Chiesa cattolica o di altre confessioni religiose, il Ministero e, per quanto di competenza, le regioni provvedono, relativamente alle esigenze di culto, d’accordo con le rispettive autorità. - 2. Si osservano, altresì, le disposizioni stabilite dalle intese concluse ai sensi dell’articolo 12 dell’Accordo di modificazione del Concordato lateranense firmato il 18 febbraio 1984, ratificato e reso esecutivo con legge 25 marzo 1985, n. 121, ovvero dalle leggi emanate sulla base delle intese sottoscritte con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, ai sensi dell’articolo 8, comma 3, della Costituzione”. Per approfondimenti cfr. **G. FELICIANI**, *Le chiese nel quadro della tutela del patrimonio culturale*, in **AA. VV.**, *Gli edifici di culto*, cit., p. 255 ss. In argomento da ultimo, cfr. **E. CAMASSA**, *I beni culturali di interesse religioso. Principio di collaborazione e pluralità di ordinamenti*, Giappichelli, Torino, 2013.

¹⁵ Sotto questo profilo godono di una maggiore garanzia di carattere formale gli edifici del culto ebraico, in quanto la norma posta a loro tutela è di origine bilaterale (art. 15, primo comma, l. n. 101 del 1989), quindi sottratta a eventuale modifica da parte del legislatore unilaterale statale, mentre il vincolo di destinazione per gli edifici aperti al culto cattolico è formalmente previsto da una norma del codice civile (art. 831, secondo comma), modificabile unilateralmente dal legislatore statale.



Vincolo legale, sia detto per inciso, che deriva non da un'ingiustificata disparità di trattamento o, peggio, da un perdurante confessionismo di Stato (che peraltro non spiegherebbe l'estensione di tale istituto agli edifici di culto ebraici), ma dagli effetti della legislazione eversiva della proprietà ecclesiastica nella seconda metà dell'Ottocento, che colpì solo la Chiesa cattolica, determinando la pubblicizzazione - e talora la dispersione - del patrimonio degli enti religiosi soppressi, inclusi i loro edifici di culto, e poi delle leggi razziali del 1938 e delle successive persecuzioni e deportazioni degli ebrei da parte del regime nazi-fascista, cui seguì la devastazione di molte sinagoghe. Ragion per cui molte chiese cattoliche di origine conventuale, aventi valore storico-artistico e spesso di carattere monumentale, sono tuttora di proprietà dello Stato (F.E.C. - Fondo Edifici di Culto¹⁶ e demanio), delle Regioni (chiese e cappelle di ordini religiosi operanti nell'assistenza sociale e ospedaliera) e di Comuni (le chiese e cappelle delle certose e di molte aree cimiteriali). Come pure alcune delle sinagoghe attualmente in uso nel nostro paese da parte delle comunità ebraiche hanno sede in immobili di proprietà pubblica. Il vincolo legale di destinazione mira pertanto a evitare che tali immobili, qualora di proprietà pubblica e/o privata, possano essere arbitrariamente sottratti alla loro destinazione istituzionale, ossia l'esercizio del culto pubblico, evitando un pregiudizio per gli interessi religiosi della popolazione o della singola comunità e/o una loro dispersione a danno del patrimonio storico-artistico nazionale¹⁷.

2.2. - La normativa pattizia, tra garanzia e promozione degli interessi religiosi

Tali edifici godono inoltre di una serie di ulteriori garanzie sul piano pubblicistico, previste per lo più da disposizioni pattizie dell'Accordo con la Chiesa cattolica e delle Intese con le altre confessioni religiose, tra cui la sottrazione a una serie di provvedimenti amministrativi di tipo ablatorio - requisizione, occupazione, espropriazione e demolizione - "se non per gravi ragioni e previo accordo con la competente autorità ecclesiastica" (art. 5, legge n. 121 del 1985; analoga è la normativa delle intese). Inoltre "salvo i casi di urgente necessità, la forza pubblica non

¹⁶ In argomento cfr. **MINISTERO DELL'INTERNO. DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI DI CULTO**, *Il Fondo Edifici di Culto. Chiese Monumentali storia, immagini, prospettive*, Elio de Rosa editore, Roma 1997.

¹⁷ Per approfondimenti sull'evoluzione storica e la *ratio* della legislazione in materia, cfr. **P. CAVANA**, *Lo spazio fisico della vita religiosa (luoghi di culto)*, in V. Tozzi, G. Macrì, M. Parisi (a cura di), *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 216 ss.



potrà entrare, per l'esercizio delle sue funzioni, negli edifici aperti al culto, senza averne dato previo avviso all'autorità ecclesiastica" (*ibidem*)¹⁸.

Per gli edifici aperti al culto delle confessioni prive di intesa è invece prevista la sola garanzia dell'inespropriabilità¹⁹.

Quanto alla costruzione di nuovi edifici di culto, per quelli della Chiesa cattolica vi è l'esplicita garanzia che, in sede di pianificazione urbanistica, "l'autorità civile terrà conto delle esigenze religiose della popolazione, fatte presenti dalle competenti autorità ecclesiastiche" (art. 5, terzo comma, legge n. 121 del 1985). Formulazioni analoghe si ritrovano in alcune intese con altre confessioni religiose²⁰. Per quelli delle altre confessioni religiose - riconosciute tutte "idonee a rappresentare gli

¹⁸ Oltre all'Accordo con la Santa Sede (legge n. 121 del 1985), le Intese stipulate tra lo Stato italiano e le confessioni religiose - ove sono previste sostanzialmente le medesime garanzie - sono attualmente le seguenti: legge 11 agosto 1984, n. 449 - *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le chiese rappresentate dalla Tavola valdese*; legge 22 novembre 1988, n. 516 - *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del settimo giorno*; legge 22 novembre 1988, n. 517 - *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le Assemblee di Dio in Italia*; legge 8 marzo 1989, n. 101 - *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione delle comunità ebraiche italiane*; legge 12 aprile 1995, n. 116 - *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia (UCEBI)*; legge 29 novembre 1995, n. 520 - *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa Evangelica Luterana in Italia (CELL)*; legge 30 luglio 2012, n. 126 - *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia e Esarcato per l'Europa Meridionale, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione*; legge 30 luglio 2012, n. 127 - *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione*; legge 30 luglio 2012, n. 128 - *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa apostolica in Italia, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione*; legge 31 dicembre 2012, n. 245 - *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Buddhista Italiana, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione*; legge 31 dicembre 2012, n. 246 - *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Induista Italiana, Sanatana Dharma Samgha, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione*; legge 28 giugno 2016, n. 130 - *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Istituto Buddhista Italiano Soka Gakkai, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione*.

¹⁹ Cfr. art. 4, quarto comma, d. lgs. 8 giugno 2001, n. 325 - *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di espropriazione per pubblica utilità*: "Gli edifici aperti al culto possono essere espropriati per gravi ragioni previo accordo: [...] g) col rappresentante di ogni altra confessione religiosa, nei casi previsti dalla legge".

²⁰ Cfr. art. 8, quinto comma, legge 28 giugno 2016, n. 130; art. 15, quarto comma, legge 30 luglio 2012, n. 127; art. 11, quarto comma, legge 30 luglio 2012, n. 126; art. 16, terzo comma, legge 22 novembre 1988, n. 516. Quindi, oltre alla Chiesa cattolica, solo i buddisti della Soka Gakkai, i Mormoni, gli Ortodossi e gli Avventisti hanno ritenuto necessario richiedere e ottenere in sede pattizia questa garanzia, che peraltro oggi già è assicurata in termini generali dalla normativa urbanistica.



interessi religiosi dei loro appartenenti” a prescindere dalla stipulazione di un’intesa con lo Stato (Corte cost., sent. n. 195 del 1993) - valgono poi i principi generali della legislazione urbanistica, la quale inserisce tali edifici tra le “opere di urbanizzazione secondaria” che entrano obbligatoriamente a far parte dei piani regolatori, secondo *standards* urbanistici fissati dalle normative regionali.

Questa legislazione evidenzia la funzione sociale svolta dagli edifici di culto, strettamente connessa al rilievo costituzionale degli interessi religiosi che essi mirano a soddisfare (art. 19 Cost.) e che giustifica l’esistenza di una specifica legislazione regionale in materia con la previsione di contributi comunali per il restauro, ripristino, ristrutturazione, conservazione, ampliamento e adeguamento degli edifici di culto esistenti nel territorio di competenza dell’ente locale²¹.

2.3 - La legislazione urbanistica e antisismica

L’esplicita qualificazione delle “chiese e altri edifici religiosi” come opere di urbanizzazione secondaria risulta costantemente dai vari testi normativi in materia di edilizia pubblica, tra cui il più recente è il DPR 6 giugno 2001, n. 380. *Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia*, che all’art. 16, ottavo comma, recita:

“Gli oneri di urbanizzazione secondaria sono relativi ai seguenti interventi: asili nido e scuole materne, scuole dell’obbligo nonché strutture e complessi per l’istruzione superiore all’obbligo, mercati di quartiere, delegazioni comunali, *chiese e altri edifici religiosi*, impianti sportivi di quartiere, aree verdi di quartiere, centri sociali e attrezzature culturali e sanitarie”²².

A tale proposito occorre precisare che, a differenza dell’art. 12 della legge n. 10 del 1977, oggi abrogato, il quale destinava obbligatoriamente i proventi realizzati dai Comuni con i contributi anzidetti alla costruzione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria (e quindi anche agli edifici di culto), l’art. 16 del DPR n. 380

²¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 195 del 1993, ove si afferma che “rispetto alla esigenza [...] di assicurare edifici aperti al culto pubblico mediante l’assegnazione delle aree necessarie e delle relative agevolazioni, la posizione delle confessioni religiose va presa in considerazione in quanto preordinata alla soddisfazione dei bisogni religiosi dei cittadini, e cioè in funzione di un effettivo godimento del diritto di libertà religiosa, che comprende l’esercizio pubblico del culto professato come esplicitamente sancito dall’art. 19 della Costituzione”.

²² Per il regime urbanistico degli edifici di culto, cfr. A. FUCCILLO, *Diritto religioni culture. Il fattore religioso nell’esperienza giuridica*, 2^a ed., Giappichelli, Torino, 2018, p. 176 ss.



del 2001 si limita a prevedere che la quota relativa agli oneri di urbanizzazione sia corrisposta al Comune all'atto del rilascio del permesso di costruire, mentre l'utilizzo di tali proventi è ora disciplinato dalla normativa regionale. Le leggi regionali, oltre a regolare l'impiego degli oneri di urbanizzazione, individuano i soggetti beneficiari delle aree destinate alla costruzione degli edifici di culto e/o dei contributi finanziari a carico di Comuni e Regioni, e le opere che devono ritenersi incluse tra i servizi religiosi²³.

Da ultimo va ricordato, ai fini di una più esaustiva e corretta ricostruzione della normativa in materia, che la più recente normativa per la ricostruzione dei territori colpiti da eventi sismici (tra cui la L.R. dell'Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 16. *Norme per la ricostruzione nei territori interessati dal sisma del 20 e 29 maggio 2012*) ha conferito priorità agli interventi conservativi e di ripristino delle "chiese e le altre opere parrocchiali relative alle attività di cui all'articolo 16, commi 1 e 2, della legge n. 222 del 1985" [cioè attività di religione e di culto e attività diverse], sia in quanto equiparate ai beni culturali pubblici²⁴, qualora abbiano valore di bene culturale; sia, in termini più ampi, in quanto tali opere sono state ricomprese espressamente tra quelle aventi natura di "edificio o infrastruttura di interesse strategico, indispensabile per la piena

²³ In argomento cfr. N. MARCHEI, *L'edilizia e gli edifici di culto*, in G. Casuscelli (a cura di), *Nozioni di diritto ecclesiastico*, 5^a ed., Giappichelli, Torino, 2015, p. 339 ss.

²⁴ La legge reg. Emilia-Romagna n. 16 del 2012, nel quadro dei principi enunciati dal D.L. 6 giugno 2012, n. 74, convertito nella legge 1 agosto 2012, n. 122 "Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio", prevede all'art. 11 ("Programmazione delle opere pubbliche e degli interventi di recupero dei beni culturali") alcune specifiche disposizioni dedicate alla ricostruzione delle chiese: "Nel caso delle chiese e delle altre opere parrocchiali dove si svolgono le attività di cui all'articolo 16, commi 1 e 2, della Legge 20 maggio 1985, n. 222 (*Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi*), escluse le attività commerciali o a scopo di lucro, il rilevamento di cui al comma 1 - ossia il rilevamento delle opere pubbliche e dei beni culturali danneggiati o distrutti dal sisma, ai fini della definizione del programma degli interventi di ricostruzione e del relativo piano finanziario delle risorse assegnate - è effettuato dal Commissario delegato in collaborazione con la Conferenza Episcopale dell'Emilia-Romagna. Qualora le chiese e le altre opere parrocchiali dove si svolgono le medesime attività, siano beni culturali ai sensi della Parte Seconda del decreto legislativo n. 42 del 2004, il rilevamento è effettuato con la collaborazione oltre che della Conferenza Episcopale dell'Emilia-Romagna anche della Direzione regionale del Ministero per i Beni e le Attività Culturali" (art. 11, secondo comma). Si precisa altresì che "Ai fini del presente articolo le chiese e le altre opere parrocchiali relative alle attività di cui all'articolo 16, commi 1 e 2, della legge n. 222 del 1985, sono equiparate ai beni culturali pubblici qualora siano beni culturali ai sensi della Parte Seconda del decreto legislativo n. 42 del 2004" (quarto comma).



funzionalità dei servizi pubblici, alle persone o alle imprese” (art. 11, settimo comma)²⁵, attesa la loro fondamentale funzione di aggregazione civile e di supporto alla popolazione all’interno del tessuto urbano e soprattutto nei paesi e nei piccoli Comuni.

2.4 - Apertura e finanziamento degli edifici di culto

Particolarmente importante è poi la possibilità, per la Chiesa cattolica e per le altre confessioni che accedono al sistema di finanziamento dell’otto per mille (oggi undici), previsto dalle Intese, di utilizzare parte della quota di loro competenza per soddisfare le esigenze religiose della popolazione e dei loro fedeli in particolare, nelle quali vengono ricompresi anche gli oneri per la costruzione di nuovi edifici di culto o per la conservazione di quelli esistenti²⁶.

Valgono inoltre le comuni garanzie derivanti dal diritto di libertà religiosa (art. 19 Cost.), per cui tutte le confessioni religiose o gruppi di fedeli possono liberamente aprire edifici di culto nel rispetto delle norme urbanistiche senza previa autorizzazione governativa e all’interno di essi possono celebrare il culto e predicare anche ministri non approvati ai sensi della legge n. 1159 del 1929, i cui atti saranno in tal caso privi di effetti giuridici nell’ordinamento italiano (cfr. Corte cost., sent. n. 59 del 1958)²⁷. Come pure tali soggetti potranno concorrere all’assegnazione di eventuali fondi o di altre agevolazioni previste a tal fine dal legislatore regionale, senza discriminazione rispetto alle confessioni con intesa (Corte cost., sent. n. 195 del 1993, cit.)²⁸.

²⁵ In base alla legge reg. Emilia-Romagna n. 16 del 2012 il programma degli interventi di ricostruzione, approvato dalla Giunta regionale, si attua attraverso *piani annuali*, predisposti dalla Giunta e approvati con ordinanza del Commissario delegato (art. 6), che terranno conto di una serie di elementi, tra cui: a) la natura di “*edificio o infrastruttura di interesse strategico*, indispensabile per la piena funzionalità dei servizi pubblici, alle persone o alle imprese, comprese le *chiese* e le altre *opere parrocchiali* relative alle attività di cui all’articolo 16, commi 1 e 2, della legge n. 222 del 1985, ovvero delle reti di comunicazione o per la mobilità; [...]”.

²⁶ Sul sistema di finanziamento dell’otto per mille e sulle sue destinazioni, cfr. **C. CARDIA**, *Otto per mille e offerte deducibili*, in **AA. VV.**, *Enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose. L’esperienza di un ventennio (1985-2005)*, a cura di I. Bolgiani, il Mulino, Bologna, 2007, p. 225 ss.

²⁷ In argomento, cfr. **P. FLORIS**, *Apertura e destinazione al culto*, cit., p. 59 ss.

²⁸ Per una sintetica ricostruzione dell’evoluzione normativa in materia, di recente cfr. **N. MARCHEI**, *Il diritto alla disponibilità degli edifici di culto*, in **AA. VV.**, *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, a cura di S. Domianello, il Mulino, Bologna, 2012, p. 171 ss.



Con una recente sentenza (sent. 23 febbraio 2016, n. 63) la Corte costituzionale ha ribadito la propria giurisprudenza in materia, precisando una serie di principi:

- in materia di edilizia di culto

“la previa stipulazione di un’intesa non può costituire l’elemento di discriminazione nell’applicazione di una disciplina, posta da una legge comune, volta ad agevolare l’esercizio di un diritto di libertà dei cittadini, pena la violazione del principio affermato nel primo comma dell’art. 8 Cost., oltre che nell’art. 19 Cost.” (§ 4.2);

- ha peraltro aggiunto che

“ciò non vuol dire [...] che a tutte le confessioni debba assicurarsi un’eguale porzione dei contributi o degli spazi disponibili: come è naturale allorché si distribuiscano utilità limitate, quali le sovvenzioni pubbliche o la facoltà di consumare suolo, si dovranno valutare tutti i pertinenti interessi pubblici e si dovrà dare adeguato rilievo all’entità della presenza sul territorio dell’una o dell’altra confessione, alla rispettiva consistenza e incidenza sociale e alle esigenze di culto riscontrate nella popolazione” (§ 4.2);

- infine la Corte ha ribadito la competenza legislativa regionale in materia di edilizia di culto, precisando che

«la pianificazione urbanistica dei luoghi di culto attiene senz’altro al “governo del territorio”, cosicché, riguardata dal punto di vista materiale, rientra nelle competenze regionali concorrenti, ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost., senza peraltro poter ostacolare o compromettere la libertà di religione, ad esempio prevedendo condizioni differenziate per l’accesso al riparto dei luoghi di culto” (§ 5.2).

A eventuali *condizioni* o *vincoli* fissati dalla legge o dall’ente locale per fronte dell’attribuzione di eventuali benefici (aree disponibili, contributi pubblici), viene quindi richiesto al soggetto richiedente l’onere di accettare il miglior soddisfacimento degli interessi generali di cui quest’ultimo è garante. Tra i quali potrebbero essere inseriti, da parte del legislatore regionale, determinati requisiti o caratteristiche dell’opera in grado di assicurarne un armonico inserimento nel contesto locale (localizzazione dell’area, viabilità, parcheggi, decoro architettonico), riducendone l’impatto sul piano sociale e urbano. Da parte del legislatore statale, invece, in forza della sua competenza esclusiva in materia di “ordine pubblico e sicurezza” (art. 117, secondo comma, lett. h, Cost.) e per la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117, secondo comma, lett. m, Cost.), potrebbe essere prevista tra le altre la pubblicizzazione dei canali di finanziamento, al fine di garantire trasparenza circa la loro provenienza



e il corretto uso di eventuali fondi o agevolazioni pubbliche, l'installazione d'impianti di video-sorveglianza esterni e, forse, salvo specifiche eccezioni, l'uso della lingua italiana per la predicazione dei ministri negli edifici aperti al culto pubblico²⁹.

3 - I luoghi di culto delle confessioni religiose prive di intesa

Oggi le comunità religiose di maggiore consistenza nel nostro paese, dopo la Chiesa cattolica, sono per lo più confessioni provenienti dall'immigrazione, tuttora per lo più prive di intesa con lo Stato e quindi delle garanzie normative previste dalla legislazione pattizia: le comunità islamiche e quelle cristiane di tradizione ortodossa, che hanno da tempo superato quella che per decenni era stata considerata la seconda confessione religiosa nel nostro paese, ossia i Testimoni di Geova³⁰.

Occorre precisare al riguardo che le comunità ortodosse sono oggi quelle numericamente più consistenti per effetto dei costanti flussi migratori da paesi dell'Europa dell'Est, facilitati dagli accordi di Schengen tra gli Stati membri dell'Unione europea³¹. Nel 2012 il Parlamento italiano ha approvato l'intesa stipulata con l'Arcidiocesi

²⁹ La questione è peraltro discussa. La Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità di disposizioni regionali imponenti l'uso della lingua italiana (sent. n. 67 del 2017) e la presenza di sistemi di video-sorveglianza all'esterno degli edifici di culto (sent. n. 63 del 2016) perché eccedenti la competenza legislativa delle Regioni e ricadenti nell'ambito della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di "sicurezza e ordine pubblico". In argomento cfr. **COMITATO PER L'ISLAM ITALIANO**, *Luoghi di culto islamici*, parere del 27 gennaio 2011, in C. Cardia, G. Dalla Torre (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 677-678.

³⁰ In argomento, cfr. **A. FERRARI**, *Libertà religiosa e nuove presenze confessionali (ortodossi e islamici): tra cieca deregulation e super-specialità, ovvero del difficile spazio per la differenza religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), luglio 2011, p. 13 ss.

³¹ Per un quadro sintetico, aggiornato al 2016, dei flussi migratori in Italia, cfr. **CARITAS e MIGRANTES**, *XXVI Rapporto Immigrazione 2016. Nuove generazioni a confronto. Sintesi*, pp. 5-6 (in <http://s2ew.caritasitaliana.it>), ove la Romania risulta in modo evidente il paese da cui proviene la quota di stranieri residenti in Italia di gran lunga più consistente - oltre 1.150.000 persone, corrispondente al 22,9% del totale dei cittadini stranieri nel nostro paese, pari a 5.026.153; per intendersi, il secondo e il terzo paese di provenienza di cittadini stranieri sono l'Albania e il Marocco con, rispettivamente, 467.000 (9,3%) e 437.000 (8,7%) migranti residenti nel nostro paese: dati al 1° gennaio 2016). Si noti che la Romania dal 1° gennaio 2007 fa parte dell'Unione europea, pertanto i suoi cittadini hanno libero accesso e residenza in Italia senza bisogno di permesso di soggiorno.



ortodossa d'Italia legata al Patriarcato ecumenico di Costantinopoli (legge 30 luglio 2012, n. 126), che ha una radicata e storica presenza nel nostro paese ma un numero limitato di fedeli. Ben altra consistenza e dinamismo presentano invece le comunità di fedeli di tradizione ortodossa provenienti dalla recente immigrazione, tra le quali spiccano quella ucraina e soprattutto quella romena, che ha ottenuto solo di recente il riconoscimento in base alla legge sui culti ammessi (D.P.R. 12 settembre 2011) e in un prossimo futuro potrà verosimilmente giungere alla stipulazione di un'intesa con lo Stato, ma resta tuttora priva delle garanzie pattizie anche in ordine alla costruzione di edifici di culto³².

A tale riguardo va però osservato che la situazione delle comunità ortodosse è in realtà migliore di quanto non possa apparire dal mero quadro normativo cui sono soggette, sia per la sostanziale affinità culturale con la popolazione italiana, che apre prospettive di più facile integrazione, sia perché esse beneficiano, per le proprie esigenze religiose e per il culto, dell'ospitalità e della collaborazione loro offerta dalla Chiesa cattolica, le cui diocesi, in spirito ecumenico e sulla base di una specifica istruzione della CEI³³, spesso affidano loro in comodato gratuito la disponibilità e l'uso di edifici di culto, in genere situati nei centri storici e non più utilizzati dai fedeli cattolici, consentendo loro in tal modo anche l'istituzione di proprie parrocchie per la cura pastorale dei tanti fedeli immigrati in vista di un loro stabile radicamento nel tessuto cittadino³⁴.

Quanto alla situazione dei Testimoni di Geova, che contano una presenza circoscritta ma ormai radicata soprattutto in alcune aree del nostro paese e la cui Congregazione è da tempo riconosciuta civilmente (DPR 31 ottobre 1986), è noto come alcuni suoi orientamenti dottrinali e pratici - in particolare l'obiezione di coscienza assoluta al servizio militare e il loro rifiuto delle trasfusioni di sangue, soprattutto per i minori - siano stati a lungo ritenuti incompatibili con i principi costituzionali, ciò che ha impedito fino a oggi l'accesso alla normativa

³² In argomento, cfr. **F. BOTTI**, *Sui contenuti di una possibile Intesa con la Chiesa Ortodossa Romena in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., marzo 2008, specialmente p. 21 ss. In termini più generali cfr. **A. FERRARI**, *Libertà religiosa*, cit., pp. 14-15.

³³ Cfr. **CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA. UFFICIO NAZIONALE PER L'ECUMENISMO E IL DIALOGO INTERRELIGIOSO. UFFICIO NAZIONALE PER I PROBLEMI GIURIDICI**, *Vademecum per la pastorale delle parrocchie cattoliche verso gli orientali non cattolici*, 23 febbraio 2010 (in www.chiesaitaliana.it).

³⁴ In argomento cfr. D. Sala (a cura di), *Ortodossi romeni. L'aiuto quotidiano. Intervista al vescovo Siluan della Chiesa ortodossa romena*, in *Il Regno-att.*, 8/2012, p. 225 ss.



pattizia³⁵. La recente evoluzione dell'ordinamento, con la sospensione della leva obbligatoria e la valorizzazione della libertà terapeutica, sembrerebbe però aver fatto venir meno i principali motivi di contrasto e non è da escludersi che in un prossimo futuro il Parlamento, superando alcune residue criticità e diffidenze, arrivi ad approvare con legge l'intesa, che il Governo già nel 2000 e poi nel 2007 aveva stipulato con i rappresentanti di tale confessione³⁶.

D'altra parte occorre altresì rilevare che, a prescindere da eventuali contributi pubblici per l'edilizia di culto, oggi scarsi per tutti, gli enti locali da tempo non pongono più difficoltà al rilascio di permessi edilizi per la costruzione o la destinazione al culto di preesistenti edifici richiesti dai rappresentanti di tale comunità, che appare ormai sostanzialmente accettata dall'opinione pubblica.

4 - La questione dei luoghi di culto islamici

La questione che assume oggi maggiore problematicità, non solo presso l'opinione pubblica ma anche a livello istituzionale, è quella relativa all'autorizzazione per il mutamento di destinazione d'uso di edifici preesistenti per adibirli a luoghi di culto islamici (sale di preghiera) o al rilascio del permesso per la costruzione di vere e proprie *moschee*, intese come grandi complessi edilizi destinati a essere punto di riferimento della comunità di fedeli di un ampio territorio, cui di frequente accedono istituti di cultura islamica, scuole coraniche e catene commerciali (macellerie *halal*, etc.)³⁷.

Il problema è emerso negli ultimi decenni a seguito dello stanziamento nel nostro paese di consistenti comunità di immigrati provenienti da paesi islamici, e nasce sia da alcune tradizioni e pratiche di vita da queste veicolate, avvertite come incompatibili con i valori

³⁵ Per una aggiornata ricostruzione delle contrastate vicende relative ai rapporti tra lo Stato italiano e la Congregazione dei Testimoni di Geova, cfr. **C. MAIONI**, *Intese: il caso dei Testimoni di Geova*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 30 del 2017, pp. 1-18.

³⁶ In argomento cfr. **N. COLAIANNI**, *Le intese con i Buddhisti e i Testimoni di Geova*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2/2000, p. 480 ss.

³⁷ Sulle incertezze giurisprudenziali emerse in questa materia, cfr. **S. BERLINGÒ**, *A trent'anni dagli Accordi di Villa Madama: edifici di culto e legislazione civile*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 1 del 2015, p. 13 ss. In argomento di recente, cfr. **F. OLIOSI**, *La questione dei luoghi di culto islamici nell'ordinamento italiano: alla ricerca di un porto sicuro*, in C. Cardia, G. Dalla Torre (a cura di), *Comunità islamiche in Italia*, cit., specialmente pp. 189-193 e p. 198 ss.



europei (parità uomo-donna, libertà religiosa, laicità delle istituzioni pubbliche)³⁸, sia da più stringenti ragioni di sicurezza nel contesto della diffusione in Europa del terrorismo islamista: ragioni ben evidenziate nel parere del Comitato per l'Islam Italiano³⁹ e rese quanto mai attuali dai tragici attacchi terroristici avvenuti negli ultimi anni in alcuni paesi europei (Francia, Belgio, Germania e Regno Unito) e, più di recente, dalle preoccupazioni suscitate dal rientro dei *foreign-fighters* dalla Siria dopo la sconfitta dell'IS (Islamic State)⁴⁰. A ciò si aggiungono le resistenze talora opposte dai residenti delle aree e quartieri urbani interessati, preoccupati dall'impatto negativo che l'attuazione di simili progetti edilizi - implicanti una vera e propria riqualificazione di ampie zone della periferia urbana - potrebbero avere sulle loro condizioni di vita (e sul valore degli immobili)⁴¹.

Su tale problema, e sull'accesso dibattito che tuttora l'accompagna nell'opinione pubblica, incide anche il ruolo oggettivo che tali edifici assumono nella tradizione islamica, ove, in assenza di una separazione tra sfera politica e sfera religiosa, essi hanno rappresentato storicamente non soltanto il luogo della preghiera comunitaria dei fedeli, funzione che viene assolta anche attraverso più semplici, ma anche più precarie, *sale di preghiera* già presenti in modo diffuso nel nostro paese⁴², ma altresì lo

³⁸ In argomento cfr. **R. GUOLO**, *L'Islam è compatibile con la democrazia?*, Laterza, Roma-Bari, 2007. Sulle difficoltà dell'integrazione delle comunità islamiche in Europa e anche in Italia e sull'asserita impossibilità di una loro assimilazione sul piano culturale, ciò che le condannerebbe a restare minoranze circoscritte nell'ambito delle società europee, culturalmente coese e omogenee, sfatando molti luoghi comuni circa una loro futura egemonia nel Vecchio Continente, da ultimo cfr. *Musulmani e europei*, dossier monografico di *Limes*, 1/2018.

³⁹ Cfr. **COMITATO PER L'ISLAM ITALIANO**, *Luoghi di culto islamici*, cit., p. 674 ss.

⁴⁰ Sul fenomeno dei *foreign fighters* europei e sulle modalità e i luoghi della radicalizzazione islamista, primi fra tutti le moschee e le carceri, cfr. **R. GUOLO**, *L'ultima utopia. Gli jihadisti europei*, Guerini e Associati, Milano, 2015.

⁴¹ Per una ricostruzione del complesso e articolato dibattito sociale e politico sulla questione delle moschee in Italia, cfr. **M. BOMBARDIERI**, *Moschee d'Italia. Il diritto al luogo di culto. Il dibattito sociale e politico*, EMI, Bologna, 2011, p. 51 ss. e p. 135 ss.

⁴² Per **S. ALLIEVI**, *La guerra delle moschee. L'Europa e la sfida del pluralismo religioso*, Marsilio, Venezia, 2011, p. 25 ss., i luoghi di culto islamici o sale di preghiera in Italia sarebbero 764 (per circa un totale di 1,3 milioni di stranieri di religione islamica), con una presenza diffusa su tutta la penisola ma con una maggiore concentrazione nelle regioni più produttive, ossia in Lombardia (124), Veneto (110) e Emilia-Romagna (112), ove è maggiore il numero di immigrati. Sulla base dell'analisi dei dati numerici riferiti a tutta l'Europa, simili a quelli dell'Italia se non più bassi, l'Autore così conclude: "non possiamo dire, in assoluto, che vi sia un problema di libertà religiosa non garantita per i musulmani in Europa: il numero di sale di preghiera presenti attesta precisamente il contrario. Ma il numero crescente di conflitti intorno alle moschee [...] ci dice che un



strumento privilegiato per l'affermazione dell'egemonia di una componente dell'Islam, magari sostenuta da uno Stato straniero, sull'intera comunità⁴³.

In questo contesto, reso ancor più problematico dalle caratteristiche dell'Islam italiano, molto frammentato e diviso al suo interno per l'eterogeneità della provenienza etnico-geografica e della matrice religioso-ideologica delle sue varie componenti, diventano fondamentali, per l'attuazione di qualsiasi forma di collaborazione con le istituzioni pubbliche sia a livello centrale che locale, l'individuazione di interlocutori affidabili ed effettivamente rappresentativi delle comunità religiose, come pure la predeterminazione di regole chiare per un eventuale dialogo con esse, tra cui la trasparenza delle fonti di finanziamento, la formazione degli imam secondo un percorso condiviso e regole statutarie non in contrasto con l'ordinamento italiano⁴⁴.

Nella persistente difficoltà ad accertare queste condizioni, le comunità islamiche in Italia sono tuttora prive di un riconoscimento come confessioni religiose, come pure - salvo una, quella che gestisce la grande moschea di Roma⁴⁵ - del riconoscimento giuridico come enti di culto in base alla legge sui culti ammessi (legge n. 1129 del 1929). Esse pertanto operano nel nostro ordinamento assumendo le forme del diritto comune, ossia come associazioni di vario tipo (riconosciute o non riconosciute, associazioni di promozione sociale) o come cooperative sociali⁴⁶.

problema esiste. [...] Anche se non c'è un problema di natura quantitativa, quindi, osserviamo con chiarezza l'emergere, anche in paesi dove in precedenza non erano presenti, di seri problemi di accettazione e di comprensione stessa del fenomeno che sono di carattere qualitativo”.

⁴³ Sulle ragioni della difficile integrazione delle comunità islamiche in Europa, cfr. **S. ALLIEVI**, *La guerra delle moschee*, cit.; **S. FERRARI**, *Lo statuto giuridico dell'Islam in Europa occidentale*, in Id. (a cura di), *Islam e Europa. I simboli religiosi nel diritto del Vecchio continente*, Carocci, Roma, 2006, p. 17 ss.; **O. ROY**, *La laïcité face à l'Islam*, Paris, 2005.

⁴⁴ Sulla condizione giuridica delle comunità islamiche in Italia e in Europa, cfr. C. Cardia, G. Dalla Torre (a cura di), *Comunità islamiche in Italia*, cit.; A. Ferrari (a cura di), *Islam in Europa/Islam in Italia tra diritto e società*, il Mulino, Bologna, 2008; S. Ferrari (a cura di) *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche*, il Mulino, Bologna, 2000.

⁴⁵ Cfr. D.P.R. 21 dicembre 1974, che ha conferito la personalità giuridica come ente di culto al Centro culturale islamico d'Italia, nel cui Consiglio di amministrazione siedono i rappresentanti diplomatici di molti Stati di tradizione islamica.

⁴⁶ Per approfondimenti cfr. C. Cardia, G. Dalla Torre (a cura di), *Comunità islamiche in Italia*, cit., in particolare i due contributi di **R. BENIGNI**, *Le organizzazioni musulmane a dimensione nazionale. Assetto giuridico e azione tra mimetismo, emersione del carattere culturale, rappresentatività di un Islam italiano*, p. 97 ss., e di **E. CAMASSA**, *Caratteristiche e modelli organizzativi dell'Islam italiano a livello locale: tra frammentarietà e mimetismo*



D'altra parte, secondo la nostra giurisprudenza solo il riconoscimento nelle forme previste dalla legge sui culti ammessi (l. n. 1159 del 1929) legittima un ente a chiedere e ottenere dal Comune il rilascio di una licenza edilizia o il mutamento di destinazione d'uso di un immobile per l'apertura e la gestione di un edificio di culto⁴⁷. Analogamente, sulla base di una motivazione più articolata, la nostra giurisprudenza ritiene che un'associazione di promozione sociale (APS) non possa essere autorizzata al compimento di attività di culto, se pure marginale, e quindi ad aprire anche una piccola sala di preghiera, a causa della sua pretesa eterogeneità rispetto ai suoi fini istituzionali, che la legge si limita a indicare genericamente nel perseguimento di "finalità di carattere sociale, civile, culturale e di ricerca etica e spirituale" (art. 1, primo comma, legge n. 383 del 2000)⁴⁸.

giuridico, p. 123 ss.

⁴⁷ In base a tale orientamento giurisprudenziale "l'applicabilità della disciplina speciale sui c.d. 'culti ammessi', ossia la legge 1159/1929, avviene tutte le volte che si riscontri la presenza di un fine di culto nell'organizzazione dell'associazione considerata, qualunque importanza possa questo assumere nella sua esistenza giuridica (cfr., in tal senso, Cons. St., sez IV, 25.05.1979, n. 369)" (Cons. St., sez. VI, sent. 17 aprile 2009, n. 2331). Ciò in quanto - secondo questa decisione - tali norme "sono di ordine pubblico, e perciò inderogabili, giacché allo 'status' di ente ecclesiastico conseguono particolari condizioni per i ministri di culto che ne fanno parte, un particolare trattamento fiscale e tributario e una serie di altre agevolazioni di diversa natura; condizioni di favore, queste, che non possono di certo seguire alla semplice iscrizione nel registro prefettizio, che è disposto sulla base di accertamenti sommari di un'Autorità cui non è riconosciuto il potere di decidere sulla natura ecclesiale di qualsiasi ente".

⁴⁸ Cfr. Cons. St., sez. V, sent. 15 gennaio 2013, n. 181, per il quale "la sovrapposizione e la commistione tra l'attività di culto, che non può di per sé essere intesa come attività di promozione sociale, il che è del tutto incontestabile, e le altre attività declamate nello Statuto rendono impossibile il riconoscimento all'Associazione come APS non evidenziandosi alcun legame tra l'attività di culto medesima e le altre attività sopra indicate, al di là del legame, del tutto neutro e non certo funzionale, dell'appartenenza allo stesso credo religioso". La sentenza ricorda altresì che, proprio in considerazione della meritevolezza delle finalità perseguite dalle associazioni di promozione sociale, "le relative sedi, ai sensi dell'art. 32, l. 7 dicembre 2000, n. 383, sono localizzabili in tutte le parti del territorio urbano, essendo compatibile con ogni destinazione d'uso urbanistico, e a prescindere dalla destinazione d'uso edilizio impressa specificamente e funzionalmente al singolo fabbricato, sulla base del permesso di costruire. Pertanto, ove, come nella specie, non venga specificamente dimostrato un vincolo strumentale dell'attività di culto rispetto alle attività di promozione sociale che l'associazione intende realizzare, si rischierebbe di consentire un utilizzo del tutto strumentale e opportunistico della normativa di estremo favore sopra richiamata per porre un edificio destinato al culto in qualsiasi parte del territorio comunale".



Al di là delle perplessità che suscita sul piano giuridico⁴⁹, un simile orientamento restrittivo asseconda di fatto un crescente mimetismo da parte delle comunità islamiche, che sono quindi portate a gestire in forma semi-clandestina le proprie sale di preghiera, allestite in capannoni o altre sedi inidonee: luoghi che appaiono essenziali per l'esercizio in forma collettiva della libertà religiosa ma che formalmente non potrebbero essere gestiti da una semplice associazione o da un centro culturale⁵⁰.

In questa situazione, che certamente non favorisce la trasparenza e l'avvio di un necessario percorso di mutuo riconoscimento e di integrazione con il territorio e la popolazione circostanti, sarebbe auspicabile che la nostra giurisprudenza facesse proprio un indirizzo analogo a quello adottato dalla giurisprudenza francese, la quale già da tempo ammette la possibilità che anche associazioni culturali come quelle islamiche, per lo più contrarie a chiedere il riconoscimento come *associations culturelles*⁵¹, possano aprire ed essere formalmente titolari di

⁴⁹ L'orientamento restrittivo della nostra giurisprudenza amministrativa riflette un approccio di tipo giurisdizionalista che fa dell'attività di culto una materia di ordine pubblico, svuotando la doppia garanzia degli artt. 19 e 20 della Costituzione. Un approccio, oltre che antiquato, superato dallo stesso legislatore, che oggi ammette espressamente il perseguimento di finalità religiose o di culto congiuntamente a quelle di istruzione e beneficenza (cfr. intese con le confessioni acattoliche: art. 26, primo comma, l. n. 101 del 1989; art. 11, secondo comma, l. n. 116 del 1995; art. 19, primo comma, l. n. 520 del 1995; art. 14, primo comma, l. n. 126 del 2012; art. 17, primo comma, l. n. 127 del 2012; art. 15, primo comma, l. n. 128 del 2012; art. 12, primo comma, l. n. 245 del 2012; art. 13, primo comma, l. n. 246 del 2012) e anche di educazione e di "promozione sociale" (cfr. legge 1° agosto 2003, n. 206 sugli oratori), smentendo la tesi di una loro pretesa eterogeneità o incompatibilità sul piano normativo. Questa tesi appare in contraddizione anche con il regime vigente degli edifici di culto, che nel nostro ordinamento possono appartenere a qualsiasi soggetto, anche privati e enti pubblici, non necessariamente a enti ecclesiastici o a istituti riconosciuti in base alla legge sui culti ammessi. Per approfondimenti, cfr. **P. CAVANA**, *Confessioni religiose, pluralismo e convivenza: osservazioni sulla recente esperienza italiana*, in E. Camassa (a cura di), *Democrazie e religioni. Libertà religiosa diversità e convivenza nell'Europa del XXI secolo*. Atti del Convegno Nazionale ADEC (Trento, 22-23 ottobre 2015), Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, specialmente p. 217 ss.

⁵⁰ Per una sintetica e stimolante ricostruzione e rivisitazione critica dell'attuale quadro normativo in materia, divenuto incerto e lacunoso, e sulla necessità di un suo aggiornamento che tenga conto delle nuove esigenze religiose e di culto emergenti nella società odierna, cfr. **S. BERLINGÒ**, *A trent'anni dagli Accordi di Villa Madama*, cit., pp. 1-23; **C. CARDIA**, *Edifici di culto*, cit., pp. 13-29.

⁵¹ Cfr. **C. HAFIZ, G. DEVERS**, *Droit et religion musulmane*, Dalloz, Paris, 2005, p. 97, ove si osserva che la stragrande maggioranza delle associazioni musulmane in Francia hanno optato per il modello di diritto comune in ragione de "sa souplesse de fonctionnement" e dello scarso interesse per i vantaggi previsti dalla legge del 1905 per



sale di preghiera facendo valere il carattere misto delle loro finalità⁵², come già pacificamente ammesso nel nostro ordinamento per gli enti ecclesiastici pattizi, salvo il rispetto delle comuni norme urbanistiche.

D'altra parte, come anche di recente ha ribadito la Corte costituzionale, occorrere tenere sempre distinte le esigenze di ordine pubblico e di sicurezza, legittime e anzi doverose al fine di assicurare l'incolumità dei cittadini e il rispetto dei diritti fondamentali, la cui salvaguardia rientra nella competenza esclusiva dello Stato e dei suoi organi, rispetto ai comuni requisiti richiesti dalla normativa urbanistica per la migliore pianificazione del territorio, che rientra nella potestà legislativa concorrente delle Regioni e nel cui ambito va ricondotta anche la definizione delle regole per la localizzazione e costruzione di "attrezzature religiose"⁵³. Solo in quest'ultimo ambito, non in quello della sicurezza, possono intervenire i legislatori regionali, con norme che non possono pregiudicare o rendere ingiustificatamente più gravoso l'esercizio di un diritto fondamentale, come quello di libertà religiosa (art. 19 Cost.), né discriminare le confessioni a seconda che abbiano o meno stipulato un'intesa con lo Stato, valendo nel diritto comune il principio dell'eguale libertà di tutte le confessioni religiose davanti alla legge (art. 8, primo comma, Cost.)⁵⁴.

le associazioni di culto.

⁵² La giurisprudenza francese distingue tra le "*associations cultuelles*", disciplinate dalla legge di separazione del 9 dicembre 1905 e caratterizzate da un fine di culto esclusivo, e le "*associations à objet mixte*", che svolgono sulla base del proprio statuto attività di culto ma anche attività caritative, culturali, di beneficenza o di altra natura, e sono quindi soggette al regime delle associazioni di diritto comune di cui alla legge del 1 luglio 1901. Le prime hanno la capacità a ricevere liberalità (c.d. *grande capacité*) e godono di una serie di esenzioni fiscali ma non possono ricevere contributi pubblici; le seconde possono ricevere solo donazioni manuali (c.d. *petite capacité*) e sono pure soggette al divieto di finanziamenti pubblici nella misura in cui svolgono anche attività di culto. Sul punto cfr. *Circulaire du 23 juin 2010 des ministres de l'intérieur et de l'économie relative au support institutionnel de l'exercice du culte*, in **MINISTRE DE L'INTERIEUR. DIRECTION DES LIBERTES PUBLIQUES ET DES AFFAIRES JURIDIQUES. BUREAU CENTRAL DES CULTES, Laïcité et liberté religieuse. Recueil de textes et de jurisprudence**, Les éditions des Journaux Officiels, Paris, 2011, p. 137 ss.

⁵³ Cfr. Corte cost., sent. 7 marzo 2017, n. 67 (in www.cortecostituzionale.it): «La 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 e 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)».

⁵⁴ Sui limiti che incontrano i legislatori regionali nella materia dell'edilizia di culto, oltre a quanto affermato con le sentenze già citate n. 195 del 1993 e n. 63 del 2016, la Corte costituzionale è di recente intervenuta, come già ricordato, dichiarando l'illegittimità costituzionale di una disposizione di legge regionale che prevedeva la



5 - Osservazioni conclusive

I luoghi di culto sono uno strumento essenziale per l'esercizio della libertà religiosa e costituiscono, al tempo stesso, un fondamentale fattore di aggregazione di una comunità. Attorno a essi fioriscono attività educative, culturali e caritative e iniziative di solidarietà che, se ben integrate nel territorio e nel tessuto sociale, tendono a coinvolgere le famiglie e i singoli facendoli sentire parte di una comunità più ampia, di cui essere al tempo stesso beneficiari e membri attivi. In sostanza, si tratta di presidi che concorrono a creare legami comunitari più solidi e duraturi, ispirando iniziative e un senso di appartenenza sociale di cui può beneficiare la più ampia comunità, locale e nazionale.

Questa funzione appare tanto più importante per le comunità di immigrati, per i quali la possibilità di accedere a propri luoghi di culto stabili risponde non solo al soddisfacimento di un loro diritto fondamentale, quello alla libertà religiosa, ma costituisce altresì uno strumento primario di radicamento nel territorio, di riconoscimento sociale della propria identità culturale e religiosa e un fattore di progressiva e pacifica integrazione all'interno del paese ospitante. Mentre la diffusione di correnti fondamentaliste e violente può essere favorita dal senso di frustrazione e di emarginazione sociale indotto nelle comunità di origine immigrata dalla costrizione a una sorta di culto semi-clandestino in spazi inadatti e precari.

La normativa italiana sull'edilizia di culto, frutto di una lenta stratificazione storica che ha sempre riservato grande attenzione alle esigenze di culto della popolazione, appare oggi frammentata a livello territoriale e disorganica, poco adatta a recepire le istanze provenienti in particolare da alcune comunità religiose di più recente insediamento. Il complesso riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, introdotto con la riforma del Titolo V della Costituzione (2002), la persistente latitanza del legislatore statale nel dettare una cornice normativa unitaria per l'esercizio di alcuni più significativi aspetti della libertà religiosa, la conflittualità latente tra le principali organizzazioni

possibilità di introdurre come obbligatorio l'uso della lingua italiana all'interno di tali strutture: "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 del territorio affidate alle sue cure. Tuttavia, la Regione eccede da un ragionevole esercizio di tali competenze se, nell'intervenire per la tutela di interessi urbanistici, introduce un obbligo, quale quello dell'impiego della lingua italiana, del tutto eccentrico rispetto a tali interessi" (sent. n. 67 del 2017).



islamiche presenti nel nostro paese, unita talvolta a una certa opacità nella loro gestione, e i timori diffusi nell'opinione pubblica per infiltrazioni di organizzazioni terroristiche e radicali nei luoghi di culto islamici, timori rinfocolati anche da recenti fatti di cronaca, e, da ultimo, anche le incertezze della giurisprudenza⁵⁵, hanno reso questa materia sempre più esposta agli orientamenti disomogenei e, talora, ingiustificatamente restrittivi dei legislatori regionali e degli enti locali, come dimostrano anche i recenti interventi - mirati e necessariamente limitati - della Corte costituzionale su alcune leggi regionali⁵⁶.

Tanto più urgente appare pertanto l'esigenza di un intervento legislativo statale in grado di fissare alcuni requisiti minimi di tutela che mirino a conciliare l'esercizio della fondamentale libertà di religione con la legittima richiesta di sicurezza dei cittadini, riducendo gli ampi margini di discrezionalità di cui godono attualmente in materia le amministrazioni locali⁵⁷.

⁵⁵ Per una sintetica rassegna della più recente giurisprudenza in materia, cfr. **N. MARCHEI**, *L'edilizia e gli edifici di culto*, cit., p. 339 ss.

⁵⁶ In argomento, cfr. **EAD.**, *Le nuove leggi regionali "antimoschee"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 25 del 2017, p. 5 ss.; **F. OLIOSI**, *La Corte costituzionale e la legge regionale lombarda: cronaca di una morte annunciata o di un'opportunità mancata?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 33 del 2016; **M. CROCE**, *L'edilizia di culto dopo la sentenza n. 63/2016: esigenze di libertà, ragionevoli limitazioni e riparto di competenze fra Stato e Regioni*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3 maggio 2016.

⁵⁷ Sui rischi e i conseguenti necessari limiti di un trasferimento di competenze agli enti locali in materia religiosa, come nel caso dell'edilizia di culto, potenzialmente incidente sull'esercizio della libertà fondamentale di religione, cfr. **R. MAZZOLA**, *Laicità e spazi urbani. Il fenomeno religioso tra governo municipale e giustizia amministrativa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., marzo 2010, e poi in **AA. VV.**, *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, Atti del I Convegno Nazionale di Studi A.D.E.C., a cura di Raffaele Coppola e Carmela Ventrella, Cacucci Editore, Bari, 2012, p. 116 ss.