

INTRODUZIONE

Nel corso dell'ultimo ventennio la materia dell'edilizia di culto ha conosciuto un'evoluzione strutturale e terminologica che ha attivato un ampio processo di revisione delle intere categorie giuridiche che ne caratterizzano la fisionomia. Ciò che accomuna questo variegato processo è il fine – talora coscientemente perseguito, talaltra solo recepito nei fatti, in alcuni casi contrastato – di introdurre e sviluppare aspetti sempre più inclusivi e rappresentativi del fenomeno religioso per come si è sviluppato in seno alla società italiana del terzo millennio. La stessa evoluzione terminologica, passata dall'*edificio di culto*, al *luogo per esercitare il culto*, per arrivare allo stadio attuale dello *spazio religioso*¹, rende manifesto lo sviluppo in corso verso categorie sempre più estese e comprensive di fenomeni che solo in parte ricalcano quelli originariamente noti al nostro ordinamento.

L'edilizia di culto, come spazio fisico e ideale nel quale si esprime l'esercizio del diritto di libertà religiosa, per la sua complessità fenomenologica può essere assunta come campo di indagine in cui verificare il grado di applicabilità delle garanzie costituzionali che presidiano una società pluralistica sotto il profilo confessionale e culturale.

Il percorso, che questo studio propone, indaga le garanzie e i limiti di cui tali attrezzature sono oggetto nella gestione regionale del territorio, anche nel quadro dei soggetti coinvolti, per verificare se i modelli di tutela formale e sostanziale adottati finora dagli ordinamenti regionali, anche in considerazione degli interventi correttivi apportati dalla Corte costituzionale, rispondono pienamente alle richieste e alle necessità espresse dalle comunità religiose. In particolare, si intende cogliere la capacità dimostrata dalle istituzioni locali di fornire risposte alle nuove richieste che giungono dal territorio, e verificare di conseguenza se il cammino intrapreso possa soddisfare i profili giuridici sottesi e le istanze delle identità confessionali protagoniste di questi recenti sviluppi.

¹ Tar Lombardia-Milano, sez. II, 1° luglio 2020, n. 1269.

L'analisi si colloca all'interno dell'alveo nazionale nel quale le categorie e gli strumenti giuridici capaci di estendere i loro effetti sull'edilizia di culto sono stati oggetto di una valutazione per verificare la loro piena efficacia anche verso le nuove realtà religiose emergenti.

Il punto di osservazione assunto permette di acquisire come ambito di indagine e di successiva verifica la risposta che le istituzioni nazionali e locali hanno adottato in relazione alla dimensione della ricerca di uno spazio religiosamente qualificato; risposte che hanno tuttavia richiesto l'intervento giurisprudenziale per poter trovare una legittima applicazione conforme al dettato costituzionale.

Le condizioni attuali di disciplina degli aspetti legati all'esercizio del culto sono il risultato di uno stratificato percorso storico e politico, che oggi va incontro a forti istanze di cambiamento. Le vicende che hanno caratterizzato detto percorso nel nostro Paese hanno formato il sottofondo sociale e plasmato il quadro normativo nel quale sono andate emergendo e affermandosi le modalità di gestione dell'edilizia di culto, nei suoi diversi livelli. Il tema dell'edilizia di culto ha infatti assunto, anche in alcune recenti sentenze della Corte costituzionale, una rilevanza particolare e fortemente legata ai cambiamenti sociali, culturali e segnatamente ai flussi migratori, motivo per cui è divenuto un "banco di prova" della tutela o, viceversa, della compressione che il diritto di libertà religiosa, declinato negli aspetti propri dell'esercizio del culto, riceve.

L'itinerario che si delinea si presenta complesso, per diverse ragioni, in relazione agli elementi che costituiscono la fattispecie e alle diverse declinazioni in cui l'edilizia di culto può trovare espressione. La materia spazia ormai dal classico edificio "monumentale", dalla fisionomia immediatamente riconoscibile, fino alla neutra e quasi mimetica "stanza del silenzio", passando per varie attrezzature in cui la dimensione liturgica convive con quella più strettamente comunitaria. Una posizione centrale assumono le istanze avanzate dai soggetti che sono portatori di un'esigenza religiosa, passando per gli strumenti bilaterali che risultano più utili per conseguire un fine sul piano urbanistico, dall'intesa alla convenzione locale, con un richiamo anche ai negozi di diritto privato; si perviene, infine a lambire la delicata questione del riparto di competenze tra Stato e Regioni e del rapporto tra norme di principio e criteri applicativi.

Le categorie che sono state elaborate nella normativa statale e territoriale e l'inquadramento che l'edilizia di culto riceve come opera di urbanizzazione secondaria sono altrettante espressioni di una volontà di promuovere una nozione aperta, legata al soddisfacimento di esigenze e

interessi collettivi. Una volontà che, nel complesso, ha il merito di rispondere a quelle necessità religiose anche provenienti da comunità di recente formazione, ma che nel contempo presenta il forte rischio di includere e di disciplinare ordinariamente secondo *standard* urbanistici, anche quelle fattispecie che, proprio per la loro caratteristica di gravare in modo alquanto “limitato” all’interno dello spazio pubblico – come possono presentarsi le piccole sale di preghiera utilizzate da un numero ristretto di fedeli – creano una incidenza minima sul carico urbanistico. Tale condizione, pertanto, potrebbero essere oggetto di diverso inquadramento urbanistico, previa riformulazione e ridefinizione dei requisiti identificativi di un luogo di culto².

L’evoluzione che caratterizza la realtà da disciplinare – si pensi solo al ruolo che possono assumere i giardini pubblici come spazi fruibili per promuovere momenti di preghiera collettiva e la previsione di aree multifede – nella necessità di ricomprendere tutte le fattispecie che sono ritenute funzionali all’esercizio del culto, apre la questione della rilevanza che assume l’autonomia confessionale in relazione alla disciplina del territorio. La ricerca di un bilanciamento tra l’esercizio del culto in uno spazio adeguato e il rispetto delle condizioni ambientali urbanistiche rappresenta l’obiettivo da perseguire, nella salvaguardia di un equilibrio costituzionalmente fondato e garantito.

È sempre forte la tensione che emerge nella ambivalente valutazione dell’edilizia di culto come esercizio del diritto alla libertà religiosa e come disciplina “tecnica” o “settoriale” dell’attrezzatura urbanisticamente rilevante, anche sulla base delle indicazioni proposte dalle recenti sentenze costituzionali, a favore della promozione di soluzioni di equilibrio³.

Il tentativo di promuovere una nozione uniforme di edilizia di culto all’interno di una disciplina normativa ha il merito di prevedere una regolamentazione del settore in cui tutte le fattispecie considerate ricevo-

² Cfr. Tar Lombardia-Brescia, sez. I, 29 maggio 2013, n. 522, sui caratteri che sono necessari «per ravvisare la presenza di una moschea in senso rilevante per le norme edilizie e urbanistiche, uno intrinseco, dato dalla presenza di determinati arredi e paramenti sacri, l’altro estrinseco, dato dal dover accogliere tutti coloro che vogliono pacificamente accostarsi alle pratiche culturali o alle attività in essi svolte» e «consentire la pratica del culto a tutti i fedeli di religione islamica, uomini e donne, di qualsiasi scuola giuridica, derivazione sunnita o sciita, o nazionalità essi siano» (così il parere espresso dal Comitato per l’Islam italiano al Ministero dell’Interno del 27 gennaio 2011).

³ Sul punto, anche in relazione alla discrezionalità amministrativa, R. BENIGNI, *Libertà religiosa, luoghi di culto e governo del territorio. Verso nuovi equilibri*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3/2020, e bibliografia *ivi* citata.

no lo stesso trattamento e godono delle medesime garanzie e tutele. Tuttavia, questa impostazione risponde a logiche più legate alla contrapposizione Chiesa cattolica/confessioni di minoranza, e trova ragione in un quadro politico-sociale caratterizzato da denominazioni già presenti sul territorio da lungo tempo. Questa dinamica, calata ora in un percorso legato alla rilevanza che stanno assumendo i nuovi culti, se non debitamente strutturata, rischia di diventare uno strumento di grave compressione del diritto alla libertà religiosa e non mezzo di affermazione dello stesso. Il pericolo emerge nella inclusione indistinta di tutti gli spazi adibiti alla preghiera all'interno della nozione richiamata, anche per gli aspetti legati ad un cambiamento di destinazione d'uso. La volontà di dare rilievo unicamente alla fattispecie prodotta, come categoria inclusiva, prescindendo dalla rilevanza e dall'incidenza che la stessa assume nel conteso urbano nel quale è inserita, non permette di adeguare correttamente il diritto all'esercizio del culto rispetto ai criteri adottati per darvi espressione.

L'importanza che assume la dimensione culturale o liturgica espressa in uno spazio dedicato non deve distogliere comunque l'attenzione dalle esigenze espresse dalle religioni di disporre anche di uno spazio che possa essere adibito a funzioni pastorali o aggregative, come la formazione catechetica e quella cultural-religiosa, tali da generare nuovi profili di libertà religiosa.

In una siffatta analisi diventa rilevante cogliere il contributo che le intese stipulate *ex art. 8 Cost.* con le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno assunto nel conferire stabilità all'edilizia di culto delle confessioni firmatarie. Tali intese hanno acquisito la funzione non soltanto di "contenitori normativi" in cui richiamare le garanzie reali previste ed esplicitamente espresse dal diritto in tema di occupazione, requisizione, espropriazione e demolizione, ma anche di strumenti di disciplina delle modalità di regolamentazione del fenomeno. I richiami alla rilevanza e alla salvaguardia delle esigenze espresse dalla comunità religiosa in relazione al culto, presentate dalla competente autorità, e le indicazioni sulla destinazione dell'8 per mille dell'imponibile IRPEF come fonte di finanziamento per dette esigenze, evidenziano un'attenzione non solo focalizzata sulla regolamentazione del pregresso, rappresentato dalla salvaguardia delle realtà già presenti e attive sul territorio, ma proiettata anche verso le nuove esigenze religiose. La valutazione ha interessato la disciplina proposta per la regolamentazione delle nuove attrezzature religiose e le modalità eventualmente adottate per perseguire questo risultato.

I dati riportati nel testo, al Capitolo Primo della Seconda Parte, con l’inserimento degli edifici censiti e il numero di fedeli, sia in relazione alle confessioni con intesa che senza, oppure in attesa di una ormai improbabile traduzione in legge, aiutano ad evidenziare come lo strumento pattizio previsto dall’art. 8 Cost. si dimostri efficace per dare conferma e rilevanza istituzionale ad una entità religiosa già affermata sul territorio, anche quando la stessa si presenti con numeri di fedeli relativamente esigui, un limitato impatto sociale e con consequenziali esigenze di spazi ridotte, come è nel caso recentissimo dell’Intesa con l’Associazione «Chiesa d’Inghilterra in Italia». Tuttavia, da una comparazione tra le intese stipulate con le confessioni di recente affermazione nello spazio nazionale, emerge che l’intesa, per le modalità operative e per la struttura assunta, non sempre costituisce una via privilegiata nel dare rilevanza alla confessione firmataria in tema di apertura di nuovo luoghi di culto⁴, anche in relazione agli effetti legati alla presentazione in via istituzionale delle esigenze religiose della popolazione. Sotto questo aspetto, gli interventi giurisprudenziali ne hanno indicato il carattere generale, e come tale potenzialmente applicabile a tutte le denominazioni religiose.

Per la materia di nostro diretto interesse, lo “spazio di libertà positiva”, che viene a crearsi quando si attiva una procedura legata al riconoscimento di un luogo per il culto, sembra richiamare la necessità di favorire la stipulazione di convenzioni locali a fini urbanistici; le quali, nella loro duttilità, sono destinate a intercettare le esigenze religiose, pur presentando ancora elementi di non facile risoluzione, come il rischio della discrezionalità amministrativa. Proprio il modello convenzionale locale, per le sue capacità di rispondere in sede territoriale alle necessità di culto, dovrà essere particolarmente favorito e adeguatamente regolato, per un trattamento egualitario e aperto verso tutti i potenziali negoziatori. Particolare rilevanza stanno acquisendo i negozi di diritto privato, come valido strumento per realizzare un interesse religioso di stampo cultuale. Questi argomenti verranno approfonditi nel Capitolo Primo della Seconda Parte, nel sottolineare le evidenti dilatazioni assunte da alcuni istituti giuridici nel regolamentare settori esterni alla loro *ratio* originaria, chiaro segnale della ricerca da parte degli operatori di modelli applicativi capaci di ricomprendere e giustificare un esercizio del culto sempre più articolato.

⁴ Incluso l’eventuale avvio di procedure finalizzate a richiedere il cambiamento di destinazione d’uso dell’immobile.

Ancora tutta da esplorare è l'incidenza prodotta dai nuovi modelli di edilizia di culto, in particolare le cosiddette stanze del silenzio e dei culti, con le quali si assiste al passaggio da uno spazio esclusivamente destinato ad una religione a uno condiviso – più in generale – con i convincimenti di coscienza, aperto fino a ricomprendere la dimensione ateistica. Le questioni che emergono non sono necessariamente o soltanto legate alla condivisione di uno stesso ambiente, sul quale saranno chiamati ad intervenire i diversi protagonisti anche di matrice religiosa coinvolti, nel momento in cui si rendono disponibili a condividere un progetto comune: *in nuce* c'è il tentativo di promuovere nuovi modelli di spazi di espressione spirituale con i quali la dimensione identitaria lascia il passo ad una comune esigenza, generica e indefinita. Infatti, un primo elemento interessa l'uso dello spazio pubblico in quanto spazio limitato e soggetto a consumo⁵. La preferenza per questo tipo di intervento sottende una serie di specificità funzionali e di obiettivi, a cominciare dalla necessità di rendere comunque disponibile lo stesso ambiente per diversi soggetti, portatori di differenti credo, rendendolo compatibile con tutti. Spesso si intende collocare questi luoghi per il culto in ambienti di passaggio o particolarmente affollati, come scuole, ospedali o aeroporti e l'ambiente delimitato favorisce la ricerca di soluzioni per allestire spazi condivisi. Questa scelta di ancorare lo spazio di spiritualità ad una giustificazione di natura territoriale apre la questione della rilevanza del limite al diritto a disporre di uno spazio proprio, per cui l'esclusività nella disponibilità, intesa come unicità legata al credo e come condivisione fideistica, viene ad essere retrocessa a tutto vantaggio della possibilità di frequenza.

Un secondo elemento coinvolge gli enti pubblici, i quali, nel promuovere un ambiente multifunzione, dovrebbero utilizzare questo strumento come scelta adottata sulla base delle esigenze di culto pervenute dai soggetti interessati e debitamente ponderate, e non come opzione vincolata per conseguire un risultato immediato di facile realizzazione. Con lo strumento delle sale multispazio, la stessa divisione degli ambienti dovrebbe poi ricevere da parte dell'amministrazione precise indicazioni, sulla base delle dotazioni che sono pervenute, per evitare inutili conflittualità di stampo religioso tra le diverse comunità coinvolte, con esclusioni o ridimensionamenti ingiustificati.

⁵ La Carta di Lipsia sulle Città Europee Sostenibili, adottata nel 2007 dai ministri dell'UE, afferma che «a lungo termine le città potranno svolgere la loro funzione di motore del progresso sociale e della crescita economica [...] solo se riusciremo a mantenere l'equilibrio sociale al loro interno e tra di esse, preservando la loro diversità culturale e garantendo una qualità elevata nel settore della pianificazione urbanistica», <http://www.sinanet.isprambiente.it/>.

Da rilevare infine come da ultimo la pandemia da Covid-19 abbia accelerato la messa in atto e l'ampio utilizzo della piattaforma multimediale per permettere alle comunità religiose di seguire via *web* gli avvenimenti liturgici e le attività culturali, senza presenziare fisicamente all'interno dell'edificio di culto: una tendenza che, se si sedimenterà fino a divenire un aspetto strutturale del nuovo modo di praticare la religione, imporrà nuove riflessioni in merito al rapporto tra atto e spazio del culto, da intendersi non più soltanto in senso fisico. Al fenomeno delle *physical churches* si affianca quello delle *digital churches*, in cui il trasferimento sul *digital media* tenderà ad annullare le problematiche legate alla disponibilità fisica di uno spazio urbano, ma richiederà l'introduzione di una regolamentazione adeguata a una piena salvaguardare delle garanzie previste in tema di libertà religiosa e *privacy* nell'accesso e nella raccolta dei dati di navigazione nei siti o nelle diverse applicazioni.

Su un fronte più tradizionale, i problemi che il recente fenomeno pandemico ha amplificato includono le conseguenze che si collegano alle nuove modalità di vivere la fede nel luogo di culto, sul fronte delle dimensioni urbane che le nuove attrezzature potranno assumere, nella necessità di mantenere la destinazione propria dello spazio fisico, ma con la partecipazione dei fedeli spostata in una dimensione *on-line*.

Quanto ai soggetti coinvolti nella ricerca di uno spazio per il culto, la rilevanza che vanno assumendo le realtà organizzate, siano esse enti, o associazioni, nel farsi promotori di diverse iniziative, non deve distogliere l'attenzione dalla natura funzionale dei "corpi intermedi", considerati nella loro funzione di rappresentanza di taluni diritti dell'individuo; *in primis* il diritto di manifestare e condividere, a livello collettivo, il proprio credo, nelle forme e nei modi prescritti dalla fede di appartenenza.

L'impostazione che la questione assume nelle diverse leggi regionali, anche in relazione alle tipologie che vengono ad essere incluse nella categoria dell'edilizia di culto, sembra portare alla compressione del diritto individuale a favore di quello collettivo, ed è talora foriera di discriminazioni velate verso le azioni promosse dalle comunità non ancora organizzate e di recente insediamento sul territorio. Questo limite è strettamente collegato alla nozione stessa di attrezzatura religiosa, eccessivamente inclusiva, nella sua catalogazione, anche di quegli ambienti che non incidono in modo rilevante sulla dimensione urbanistica e che trovano soddisfazione in piccole comunità religiose di recente insediamento nel territorio. La necessità di garantire comunque un servi-

zio religioso richiede da parte degli amministratori locali una attenta valutazione delle modalità di azione e dei processi che vengono previsti all'interno delle esigenze proprie delle regole urbanistiche.

La lente deformata attraverso la quale fino ad ora il legislatore regionale e l'autorità preposta al governo del territorio hanno "letto" le necessità culturali delle confessioni religiose, nel sostenere una corrispondenza tra *standard* urbanistici-edifici di culto-spazi di preghiera e quella tra culto-apertura al pubblico, va necessariamente sostituita. Il correttivo dovrebbe promuovere una comprensione del dato religioso in dialogo con il territorio sul fronte dell'incidenza e della rilevanza urbana generata, nella prospettiva di favorire l'apertura di spazi di preghiera.

La competenza legislativa concorrente in materia di governo del territorio, introdotta nel 2001 dalla riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, comprende nel proprio ambito anche la materia dell'edilizia di culto. Tale impostazione ha fortemente favorito una legislazione regionale, che sembra aver agito nel vuoto giuridico prodotto dallo Stato a valle della mera determinazione, per parte sua, dei principi fondamentali della materia. Questa incertezza e questo ritardo, nel quale alcune Regioni hanno in pieno appoggiato l'aspetto esclusivamente urbanistico dello spazio di culto a scapito dell'esercizio del culto proprio della libertà religiosa, hanno richiesto interventi successivi giurisprudenziali, per verificare il corretto inquadramento dell'edilizia di culto e degli *standard* urbanistici, in relazione al quadro costituzionale. Un significativo cambiamento di prospettiva è stato aperto dalla Corte costituzionale con la sentenza del 22 ottobre 2019, n. 254. La tutela legata al riconoscimento di spazi per il culto, secondo tale pronuncia, deve essere disciplinata partendo dal diritto ad esercitare il proprio credo nello spazio pubblico in luoghi destinati e indicati dai comuni, e in cui l'applicazione dei diritti che sono necessariamente connessi, in particolare nella gestione della dimensione urbanistica, devono essere giustificati nella loro applicazione. Tutto questo nel rispetto dei principi di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione. La laicità positiva impone di partire dall'esigenza religiosa, con la messa a disposizione di luoghi, e non dalla regolamentazione del governo del territorio, sulla quale poi inserire a cascata tutti gli aspetti legati alle attrezzature religiose e alle loro esigenze.

Tuttavia, si ritiene che la presenza di uno spazio per il culto debba essere preso in carico dal comune solo nel momento in cui la stessa attrezzatura religiosa genera un forte impatto urbanistico, tale da richie-

dere l'attivazione da parte dell'ente locale delle procedure proprie sull'insediamento nel territorio comunale dell'edilizia di culto.

Le precise e puntuali indicazioni che giungono dai giudici della legge attendono ora di essere trasposte nella normativa regionale, nella consapevolezza, tuttavia, che l'impostazione emersa si afferma a fondo di una mancanza di una norma quadro statale sull'edilizia di culto.

La tensione tra libertà religiosa declinata nella ricerca di uno spazio per pregare e la regolamentazione del piano urbanistico, deve essere correttamente ripristinata tra i due poli, così che l'incidenza urbana possa assumere rilievo come criterio per determinare la presa in carico dello spazio per il culto nella cornice normativa della disciplina territoriale.

La nozione stessa di luogo di culto, sul quale la giurisprudenza ha riaffermato i caratteri della destinazione esclusiva al culto e una «necessaria e indefettibile apertura al culto»⁶ necessita di una più puntuale enunciazione, non tesa a espandere la categoria verso tutte le possibili esplicitazioni, ma finalizzata a identificare solo la categoria strettamente caratterizzata.

Questo quadro legato alle priorità sugli interessi considerati, si inserisce in un contesto territoriale connotato da una rapida evoluzione del carattere religioso della società, sempre più multiculturale e multimediale, insieme alle tensioni sul ruolo che le confessioni con intesa dovessero assumere nel panorama normativo, anche come destinatarie dei finanziamenti derivanti dall'8 per mille a favore dell'edilizia di culto; elementi che contribuiscono a promuovere un modello particolarmente preclusivo verso le nuove manifestazioni religiose, in particolare di matrice islamica.

Il continuo intervento richiesto alla Corte costituzionale per definire i limiti applicativi, con un costante richiamo al principio di laicità positiva⁷, come base costitutiva e criterio applicativo primario, ha incontrovertibilmente svelato l'incertezza in cui versa la disciplina di settore.

⁶ Tar Veneto, 27 gennaio 2015, n. 91 e Tar Lombardia-Brescia, 29 maggio 2013, n. 522.

⁷ S. DOMIANELLO, *Osservazioni sulla laicità quale tecnica metodologica di produzione del «diritto giurisprudenziale»*, in R. COPPOLA-C. VENTRELLA (a cura di), *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, Atti del I Congresso Nazionale di Studi ADEC, Cacucci, Bari, 2012, p. 251; G. BRUNELLI, *La laicità italiana tra affermazioni di principio e contraddizione della prassi*, in *Rivista AIC* (www.rivistaaic.it), 2013, n. 1, «la laicità costituisce un principio regolatore dei rapporti tra società politica e sfera religiosa [...], la costruzione dei rapporti tra Stato e fattore religioso non ha nulla di astratto, ma è destinata a conformare in concreto rapporti sociali fondati sul libero esercizio da parte dei singoli della loro libertà».

Incertezza acuita dalla mancanza di una legge generale sulla libertà religiosa capace di ricollocare l'edilizia di culto – per gli aspetti legati ad una disciplina quadro dei principi fondamentali – nell'alveo del diritto comune, così da favorire un corretto inquadramento del diritto regionale in materia di governo del territorio; diritto regionale capace di cogliere e di rispondere adeguatamente alle specificità e ai particolarismi che la ricerca di uno spazio di preghiera necessariamente esprime.