

## **IL CASO DELLA MOSCHEA DI SESTO SAN GIOVANNI**

**MICHELE MASSA**

(Professore associato di istituzioni di diritto pubblico,  
Università Cattolica del S. Cuore, Milano)

Data di pubblicazione: 25 maggio 2018

### Abstract

In una controversia tra il Comune di Sesto San Giovanni e un'associazione autorizzata a realizzare una moschea, il TAR di Milano sviluppa alcune potenzialità della sentenza n. 63/2016, della Corte costituzionale, portando la discrezionalità urbanistica nella dimensione di doverosa strumentalità alla realizzazione dell'art. 19 e dell'art. 3, secondo comma, Cost. Dopo una sintesi del fatto e della sentenza, si commenterà brevemente la lettura data dal giudice amministrativo al precedente costituzionale, che pare corretta e potrebbe essere estesa anche a profili di discrezionalità urbanistica diversi da quelli specificamente rilevanti nel caso.

*In a controversy between the Municipality of Sesto San Giovanni and an association authorized to build a mosque, the administrative tribunal of Milan develops some potentialities of judgment no. 63/2016 of the Italian Constitutional court and connects administrative discretion in urban planning with the constitutional duty to enact freedom of religion and substantive equality (articles 19 and 3, para. II, of the Italian Constitution). The essay summarizes the controversy, the ruling by the administrative court and its interpretation of the constitutional judgement. This interpretation seems correct and could be applied also to other aspects of administrative discretion in this field.*

**Parole chiave:** libertà di religione, urbanistica, edifici di culto, eguaglianza, moschee, Sesto San Giovanni, Lombardia.

**Keywords:** *freedom of religion, urban planning, religious buildings, equality, mosques, Sesto San Giovanni, Lombardy.*

Il presente articolo è stato sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 4 del Regolamento della Rivista.

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Il fatto – 3. La sentenza – 4. Il precedente costituzionale – 5. Dalla giurisprudenza costituzionale alla giustizia amministrativa – 6. Osservazioni conclusive.

### *1. Premessa*

In una controversia tra il Comune di Sesto San Giovanni e un'associazione autorizzata a rea-lizzare lì una moschea, il TAR di Milano riprende i contenuti della sentenza 24 marzo 2016, n. 63, della Corte costituzionale e ne sviluppa alcune potenzialità, portando la discrezionalità urbanistica, che spetta al Comune anche riguardo agli edifici di culto, nella dimensione di doverosa strumentalità alla realizzazione dell'art. 19, e dello stesso art. 3, secondo comma, Cost.

Dopo una sintesi del fatto e della sentenza amministrativa, si commenterà brevemente la lettura data dal TAR alla pronuncia costituzionale. L'operazione ermeneutica è fondamentalmente corretta e, anzi, potrebbe e dovrebbe essere compiuta anche in relazione a funzioni e profili di discrezionalità urbanistica diversi da quelli specificamente oggetto della sentenza amministrativa: in parti-colare, all'esercizio delle potestà di pianificazione.

### *2. Il fatto*

Accogliendo la proposta di un'associazione islamica, nel 2012 il Comune decide di concedere un'area, in cui realizzare strutture idonee a soddisfare le esigenze di culto e di attività socio-culturali dei fedeli musulmani. Nel 2013 viene stipulata una convenzione: l'associazione riceve il diritto di superficie

sull'area e, dal canto proprio, si impegna a bonificare il sito e a realizzare gli edifici necessari entro cinque anni, iniziando i lavori nel settembre 2016. Inoltre, l'associazione versa somme consistenti, e si impegna a versarne successivamente altre: a titolo sia di corrispettivo del diritto di superficie, sia di contributi (e monetizzazioni) per le opere di urbanizzazione. Secondo la convenzione, il diritto di superficie si può estinguere, in caso di gravi inadempimenti.

Appena iniziate, le operazioni di bonifica si rivelano impegnative. Nell'aprile 2015, la convenzione viene modificata: si prevede la realizzazione di una sala di preghiera provvisoria, nelle more dei lavori; si prevede inoltre che le somme residue siano pagate entro l'aprile 2017, o comunque quando sarà approvato il progetto preliminare delle opere di urbanizzazione, e che nei mesi successivi si provveda all'approvazione dei progetti e all'appalto dei lavori. Nell'aprile 2016, viene comunicata all'associazione un'autorizzazione, nella quale è previsto che i lavori inizino entro sei mesi; tuttavia, l'efficacia del provvedimento è subordinata ad alcune condizioni, tra cui il completamento della bonifica. Nel marzo 2017, l'associazione è ancora in difficoltà e chiede una revisione dei tempi inizialmente previsti: a causa dei problemi di bonifica, ma anche per sopraggiunte ragioni economiche.

Nello stesso 2017<sup>1</sup>, l'amministrazione municipale cambia atteggiamento e si accinge a smantellare le basi giuridiche del progetto. Prima, il Comune

---

<sup>1</sup> Dopo le elezioni amministrative e il mutamento di indirizzo politico del Comune. La sentenza, comprensibilmente, sorvola sul punto. Ma si è trattato di un cambiamento significativo, a suo modo: per la prima volta nel dopoguerra, i cittadini di Sesto San Giovanni hanno eletto un sindaco e una maggioranza consiliare di centro-destra (si veda la relativa [notizia](#) dell'Ansa). Nel frattempo, il caso ha attirato l'attenzione anche della stampa internazionale, come esempio di intreccio fra la crisi economica e quella migratoria: cfr. E. POVOLEDO, *What May Life in Italy Be Like Under the Right? These Immigrants Already*

dichiara decaduta l'autorizzazione, perché nell'ottobre 2016 i lavori non erano ancora iniziati. Poi, respinge l'istanza di revisione del "cronoprogramma": non solo perché i lavori non erano stati iniziati entro il settembre 2016, ma anche perché erano ancora incomplete la bonifica e i pagamenti. Infine, dopo una diffida ad adempiere entro il termine (evidentemente giugulatorio) di 20 giorni, dichiara l'associazione decaduta dalla concessione del diritto di superficie; ciò benché la bonifica sia ormai pressoché conclusa, come attesta poco dopo la Città metropolitana.

L'associazione insorge contro questi provvedimenti. Le censure (che si rivelano) decisive sono tre: *i*) il provvedimento dell'aprile 2016 era inefficace – e il termine ivi previsto non poteva decorrere – prima del completamento delle bonifiche; *ii*) le reazioni del Comune non erano giustificate dal superamento del termine del 30 aprile 2017 di per sé solo, indipendentemente da una valutazione della vicenda complessiva e degli interessi coinvolti, anzitutto quello a realizzare le condizioni necessarie a un esercizio effettivo della libertà di culto; *iii*) la convenzione poteva essere risolta in caso di mutamento della destinazione d'uso delle aree, ma non di altri e meno gravi adempimenti (a norma della legge regionale per il governo del territorio, l.r. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, e dei suoi artt. 70-72, dedicati agli edifici di culto)<sup>2</sup>.

---

*Know*, in *The New York Times*, 29 aprile 2018 (edizione cartacea, pag. A4, ed edizione online).

<sup>2</sup> Sulla legislazione lombarda anteriore alla l.r. 3 febbraio 2015, n. 2 (oggetto della sentenza n. 63 del 2016), vedi N. MARCHEI, *La legge della Regione Lombardia sull'edilizia di culto alla prova della giurisprudenza amministrativa*, in [www.statoecliese.it](http://www.statoecliese.it), n. 12/2014; A. ROCCELLA, *L'edilizia di culto nella legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005*, in *Riv. giur. urb.*, 2006, II, 115 ss. Sulla l.r. n. 2/2015 – con toni diffusamente critici, sia pure nella varietà delle impostazioni – vedi N. MARCHEI, *La normativa della Regione Lombardia sui servizi religiosi: alcuni profili di incostituzionalità della recente novella introdotta dalla legge "anti-*

### 3. *La sentenza*

Parafrasando un passaggio della sentenza, il nucleo essenziale di questa può riassumersi così: quando, nell'esercizio della sua discrezionalità urbanistica, il Comune ha delineato spazi e modi entro i quali dare attuazione al diritto all'esercizio del culto, tale attuazione non può poi essere impedita dallo stesso Comune per meri inadempimenti dell'organizzazione confessionale agli obblighi convenzionalmente assunti, ma richiede una complessiva rivalutazione del precedente disegno amministrativo, con particolare riguardo alla persistenza dell'interesse ad avere gli spazi e le strutture necessari all'esercizio della libertà religiosa.

Il ragionamento prende le mosse dall'esegesi dei provvedimenti e delle vicende amministrative: prima del completamento della bonifica, l'autorizzazione non era efficace; ben presto era emerso, e il Comune aveva dato atto, che i tempi della bonifica non erano compatibili con la programmazione iniziale; ciò non aveva alterato, almeno prima del 2017, il «peculiare apprezzamento dell'interesse pubblico sotteso alla fondamentale

---

*culto*”, in *Quad. dir. pol. ecl.*, 2015, 411 ss.; A. FOSSATI, *Le nuove norme, asseritamente urbanistiche, della Regione Lombardia sulle attrezzature religiose*, *ibidem*, 425 ss.; A.V. FEDELI, *Edilizia di culto tra libertà religiosa ed esigenze urbanistiche*, in *Iustitia*, 2015, 291 ss.; A. LORENZETTI, *La nuova legislazione lombarda sugli edifici di culto fra regole urbanistiche e tutela della libertà religiosa*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 13 giugno 2015; G. CASUSCELLI, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: di male in peggio*, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), n. 14/2015; F. OLIOSI, *La legge regionale lombarda e la libertà di religione: storia di un culto (non) ammesso e di uno (non?) ammissibile*, *ibidem*, n. 3/2016.

scelta di autorizzare la realizzazione della moschea». Questa scelta, peraltro, era anteriore alla l.r. n. 2/2015: quindi – puntualizza il TAR – svincolata dal requisito, ivi previsto, della previa approvazione di uno specifico piano per le attrezzature religiose.

Da qui il livello del discorso si innalza, per riallacciarsi alla sentenza della Corte costituzionale n. 63/2016, riguardante alcune previsioni della l.r. n. 2/2015. Ciò, si ripete, non perché questa legge fosse applicabile; bensì perché pertinenti sono i principi generali attraverso i quali il giudice delle leggi ha inquadrato la discrezionalità urbanistica nel settore dell'edilizia di culto.

Il passaggio chiave del TAR è quello in cui si riconosce che la delibera, con cui era stata accolta l'istanza dell'associazione confessionale, non ha solo rilevanza urbanistica: in esso «ha trovato piena attuazione l'inquadramento costituzionale della libertà di religione». Qui si innestano, nel ragionamento del TAR, ampie citazioni dei passi in cui la sentenza n. 63/2016: *i*) ha confermato l'attinenza all'art. 19 Cost. della libertà di aprire luoghi di culto; *ii*) ha riconosciuto agli enti territoriali discrezionalità nel determinare le risorse di suolo e denaro da destinare a tale scopo, tenendo conto della presenza sul territorio delle varie confessioni, della loro consistenza e incidenza sociale e delle esigenze di culto riscontrate; *iii*) ha sottolineato, però, che questo potere non deve ostacolare o compromettere la libertà di religione, per il cui esercizio è essenziale la disponibilità di luoghi di culto adeguati.

La Corte costituzionale parlava principalmente della potestà legislativa regionale, della quale sottolineava la funzione, costituzionalmente doverosa, di attuare un aspetto di una libertà fondamentale<sup>3</sup>. Giustamente il TAR

---

<sup>3</sup> È ormai noto che uno degli aspetti del governo del territorio è proprio quello di coordinare, mediante gli appositi strumenti di pianificazione e attuazione, la molteplicità di interessi costituzionalmente rilevanti che insistono su di esso e si intrecciano tra di loro: cfr. G.L. CONTI, *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, Milano 2007, 14; N.

proietta una identica logica di funzionalizzazione e doverosità sui poteri amministrativi del Comune: una volta che la destinazione di un'area a finalità di culto è stata determinata, sulla base di una certa valutazione degli interessi presenti sul territorio, tale destinazione non può essere mutata solo per un ritardo nell'avvio dei lavori; né tantomeno – sembra avvertire larvatamente il TAR – si potrebbe decidere, senza incorrere in illegittimo sviamento, di bloccare puramente e semplicemente la realizzazione dei luoghi di culto inizialmente valutati necessari<sup>4</sup>.

Nemmeno il mancato pagamento delle somme, quand'anche violi (come nel caso) un termine non ordinatorio, giustifica la reazione del Comune. In questa vicenda, essenziale è l'interesse dell'amministrazione alla realizzazione dell'opera, non al pagamento delle somme, comunque garantite da fideiussione<sup>5</sup>. Tanto basta all'accoglimento del ricorso, con conseguente reviviscenza del diritto di superficie.

---

PIGNATELLI, *Il "governo del territorio" nella giurisprudenza costituzionale: la recessività della materia*, Torino 2012; ID., *La dimensione fisica della libertà religiosa: il diritto costituzionale ad un edificio di culto*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 23 dicembre 2015.

<sup>4</sup> L'inciso è quello in cui si afferma che, in presenza della «necessità di verificare se ricorrano i presupposti per cancellare il disegno amministrativo precedentemente eletto», non è stata espressa dal Comune e, se espressa, sarebbe stata affetta da sviamento di potere «una volontà di utilizzare il potere urbanistico [...] per precludere l'individuazione di un luogo di culto nel territorio comunale». Altrimenti detto: se sussistono esigenze di culto e, a maggior ragione, se la necessità del loro soddisfacimento si è tradotta in uno specifico disegno amministrativo, la discrezionalità urbanistica è esercitata male – in violazione dei canoni costituzionali – se attraverso essa si vuole precludere la concretizzazione del disegno prestabilito.

<sup>5</sup> Ciò a maggior ragione ove si consideri – come pure fa il TAR – che, poco perspicuamente, per il pagamento erano previste due scadenze alternative e che una di esse era correlata al momento, incerto, di progettazione preliminare delle opere di



Non trova accoglimento, invece, la pretesa dell'associazione confessionale di vedere assentita una modifica del programma originario, per realizzare un edificio con caratteristiche diverse (ad esempio, con uso di prefabbricati). Qui il ragionamento si fa, inevitabilmente, più esplorativo e cauto: non è certo che nemmeno questa versione modificata sia alla portata dell'associazione; forse occorrerebbe una variazione del progetto iniziale; forse, peraltro, già questo progetto ammetteva, occorrendo, una realizzazione entro dimensioni meno consistenti. Il Tribunale ritiene che spetti alle parti confrontarsi, dopo la sentenza, su questi aspetti tecnici. L'attuazione del disegno amministrativo, insomma, non è a schema libero e continua a dimostrarsi faticosa, impegnando ambo le parti; ma non per ciò solo può essere puramente e semplicemente interrotta dal Comune.

#### 4. *Il precedente costituzionale*

Letta assieme ai precedenti ai quali si riallaccia e alla successiva sentenza 7 aprile 2017, n. 67<sup>6</sup>, la sentenza della Corte costituzionale n. 63/2016 ha

---

urbanizzazione: il che poteva testimoniare l'assenza di una particolare urgenza dei pagamenti e la correlazione di questi all'attuazione del progetto insediativo.

<sup>6</sup> Sulla quale vedi L. BRUNETTI, *“Palese irragionevolezza” o “totale eccentricità”: quale vizio “appare evidente”? I dubbi sulla (insoddisfacente) motivazione, di una giusta decisione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 13 aprile 2017; in replica a questi, E. CATERINA, *La lingua italiana negli edifici di culto tra “palese irragionevolezza”, riparto di competenze Stato-Regioni e libertà di lingua*, *ibidem*, 26 ottobre 2017, sp. 4; F. OLIOSI, *Libertà di culto, uguaglianza e competenze regionali nuovamente al cospetto della Corte Costituzionale: la sentenza n. 67 del 2017*, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), settembre 2017; F. RIMOLI, *Eguaglianza tra confessioni, attrezzature per servizi religiosi e uso dell'italiano per le attività extraculturali*, in *Giur. cost.*, 2017, 672 ss.

fissato alcuni punti e ne ha lasciati aperti altri, suscitando reazioni vivaci non solo nella politica<sup>7</sup>, ma anche nell'analisi dottrinale<sup>8</sup>. Qui interessa

---

<sup>7</sup> A. LORENZETTI, *La Corte costituzionale e l'edilizia di culto: alla ricerca di un difficile equilibrio, fra riparto di competenze, libertà religiosa e il "convitato di pietra" dell'emergenza terrorismo*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 30 marzo 2017, § 5. Del resto, il tema è stato scelto da tempo come terreno di una campagna squisitamente politico-partitica: dopo le Regioni Lombardia e Veneto, anche la terza Regione di analogo colore politico ha approvato disposizioni simili. Cfr. l.r. Liguria 4 ottobre 2016, n. 23, che estende la nozione di attrezzature di tipo religioso ai centri culturali di matrice religiosa; subordina la realizzazione di queste attrezzature a pareri obbligatori di comitati civici (con menzione della possibilità di referendum locali), nonché alla sussistenza di requisiti urbanistici, igienici e di congruità paesaggistica; impone la previa stipulazione di convenzioni urbanistiche, suscettibili di risoluzione o revoca « in caso di accertamento da parte del Comune di mancanze o di attività non previste nella convenzione ». Su questa legge, vedi F. OLIOSI, *Libertà di culto, uguaglianza e competenze regionali*, cit.

<sup>8</sup> I commenti (a quelli citati in altre note di questo contributo adde C. Tomba, *Il principio di laicità: mero strumento rafforzativo del principio di eguaglianza "senza distinzione di religione" ovvero obbligo positivo nei confronti dei pubblici poteri? Riflessioni a prima lettura delle sentenze n. 63 e n. 52 del 2016*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), n. 2/2016; A. LICASTRO, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, in [www.statoecliese.it](http://www.statoecliese.it), n. 26/2016; F. OLIOSI, *La Corte Costituzionale e la legge regionale lombarda: cronaca di una morte annunciata o di un'opportunità mancata?*, *ibidem*, n. 33/2016; G. MONACO, *Confessioni religiose: uguaglianza e governo del territorio*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)) si sono preoccupati in particolare dei riferimenti, nella sentenza, ai limiti opponibili alla libertà di religione in nome delle esigenze di sicurezza pubblica; più in generale, dei poteri riconosciuti alle amministrazioni con riguardo alla realizzazione e all'uso dei luoghi di culto; della temuta svalutazione, in termini di meri limiti alle competenze regionali, dei principi egualitari in precedenza sanciti sulla base di parametri costituzionali sostanziali. Si tratta di preoccupazioni in parte suscitate dalla lettura di

sottolineare solo gli aspetti che fanno da sfondo alla sentenza segnalata: dunque, i principi che presiedono al governo legislativo e amministrativo della realizzazione sul territorio di nuovi luoghi di culto<sup>9</sup>.

Anzitutto, deve ritenersi acclarata la legittimità di una disciplina urbanistica dei servizi religiosi, la quale assolva allo scopo di assicurare anche sotto questo profilo uno sviluppo equilibrato dei centri abitativi. La funzione fisiologica di questa legislazione è assicurare che la distribuzione di risorse limitate – quali sono gli spazi disponibili e, ove previsti, i contributi finanziari<sup>10</sup> – avvenga nella logica degli artt. 3, 8 e 19 Cost.: quindi, in base a ciò che la Corte descrive come l'«entità della presenza sul territorio» delle confessioni e la loro «rispettiva consistenza e incidenza sociale», ma anche come le «esigenze di culto riscontrate nella popolazione». Questo inciso

---

questa sentenza insieme alla quasi coeva sentenza 10 marzo 2016, n. 52. Esula dalle finalità di questo contributo prendere posizione su tutto ciò, salvo che sul secondo profilo sopra menzionato, nella parte in cui viene in rilievo l'esercizio in concreto di poteri *lato sensu* urbanistici del Comune.

<sup>9</sup> Beninteso: i principi costituzionali, ai quali si potrebbero affiancare quelli – tutto sommato, non più garantisti – affermati dalla Corte EDU (nei casi *Manoussakis contro Grecia*, 26 settembre 1996; *Pentidis contro Grecia*, 9 giugno 1997; *Vergos contro Grecia*, 24 giugno 2004; *Associazione di solidarietà coi Testimoni di Geova e altri contro Turchia*, 24 maggio 2016). Sono rimasti per ora nel vago i principi fondamentali in materia di edilizia di culto che potrebbero desumersi dalla legislazione statale come limite a quella regionale (A. GUAZZAROTTI, *Diritto al luogo di culto ed eguaglianza fra Confessioni religiose: il rebus delle competenze*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 9 settembre 2016, 6).

<sup>10</sup> Erano previsti dall'art. 12 della legge Bucalossi (l. 27 gennaio 1977, n. 10), ma sono stati abrogati dal TU edilizia (d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 136, comma 2, lettera c), sicché ora esistono solo se previsti da leggi o atti regionali (ad es. l.r. Lombardia n. 12/2005, art. 73).

ricalca, in parte, clausole presenti nella normativa pattizia<sup>11</sup> ed è tutt'altro che ininfluente: come è stato osservato, la tutela della libertà religiosa impone di considerare non solo la consistenza nazionale o locale di una certa confessione<sup>12</sup>, ma anche la presenza o meno nel territorio di edifici deputati a quel culto, ai fini della concessione di aree e di contributi<sup>13</sup>. Lo impone la saldatura della libertà in questione con il principio di eguaglianza – qui riguardata soprattutto nei suoi versanti sostanziali<sup>14</sup> – in attuazione del compito, che incombe sulla Repubblica, di «garantire le condizioni che favoriscano l'espansione della libertà di tutti e, in questo ambito, della libertà di religione». Questa chiave di lettura si impone con valenza costituzionale e

---

<sup>11</sup> Cfr. i riferimenti in A. BETTETINI, *La condizione giuridica dei luoghi di culto tra autoreferenzialità e principio di effettività*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2010, 10-13, ove si ricorda altresì come, nella normativa pattizia, si menzioni anche il compito degli organismi confessionali di segnalare le esigenze in parola e come, però, sia ormai acquisito che queste esigenze rilevano anche quando provengono da culti per i quali non è stata approvata un'intesa. L'autore ragiona poi (15 ss.) su cosa debba intendersi per luogo di culto e su quale ruolo spetti, quando si tratti di applicare in concreto tale qualificazione, rispettivamente agli organismi confessionali e alle autorità pubbliche; il rischio di ingerenze improprie di quest'ultime può essere contenuto, se si fa riferimento a criteri il più possibile oggettivi, quale appunto l'insistenza su un territorio di una determinata comunità di fedeli (22).

<sup>12</sup> Ciò dovrebbe contenere il rischio di un surrettizio ritorno a criteri puramente maggioritari (F. RIMOLI, *Laicità, eguaglianza, intese: la Corte dice no agli atei (pensando agli islamici)*, in *Giur. cost.*, 2016, 637 ss., ed ivi sp. § 2; ID., *Eguaglianza tra confessioni*, cit., § 2).

<sup>13</sup> N. MARCHEI, *La normativa della Regione Lombardia sui servizi religiosi*, cit., 416.

<sup>14</sup> G. GUZZETTA, *Non è l'eguale libertà a legittimare l'accesso ai contributi regionali delle confessioni senza intesa*, in *Giur. Cost.*, 2002, 2624 ss.; L. D'ANDREA, *Eguale libertà ed interesse alle intese delle confessioni religiose: brevi note a margine della sent. cost. n. 346/2002*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2003, 675-677.

portata generale, in ogni istanza di interpretazione e applicazione della legge, anche in assenza di specifici riscontri testuali nei singoli corpi normativi.

Dunque, non solo è doveroso che di ciò la legislazione urbanistica si faccia carico, ma è legittimo che vi provveda con disposizioni specificamente riguardanti l'edilizia di culto. Nondimeno, poiché ci si muove in un ambito dominato da una libertà costituzionale inviolabile e da «forti e qualificate esigenze di eguaglianza», questa legislazione speciale incontra vari ordini di limiti: *i*) il divieto di praticare alle confessioni, per le quali non è stata approvata con legge una intesa, un trattamento differenziato e più severo; *ii*) il principio generale di proporzionalità, nel bilanciare la libertà di culto con altri interessi potenzialmente concorrenti nelle medesime situazioni; *iii*) in quest'opera di bilanciamento, la possibilità per le Regioni di farsi carico di interessi come lo sviluppo equilibrato e armonico dei centri abitati, che attiene al governo del territorio (art. 117, terzo comma, Cost.), ma *iv*) non di profili rimessi alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, quali l'apprezzamento e l'elaborazione, in termini di statuto giuridico differenziato, delle caratteristiche e delle necessità delle singole confessioni, o la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza (art. 117, secondo comma, lettere *c*) e *h*), Cost.)<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Il gruppo di *Diritti regionali* ha già dedicato un approfondimento al ruolo delle autonomie territoriali nella garanzia e promozione (anche) dell'effettività di questo diritto: cfr. Q. CAMERLENGO, *Libertà religiosa*, in *Diritti e autonomie*, a cura di A. Morelli e L. Trucco, Torino 2014, 229-243 (sp. 235-236); P. ANNICCHINO, *Libertà religiosa e autonomie federali e regionali (Stati Uniti e Italia)*, *ibidem*, 244-252. Ma vedi anche A. LICASTRO, *Libertà religiosa e competenze amministrative decentrate*, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), novembre 2010; I. BOLGIANI, *Regioni e fattore religioso*, Milano 2012, sp. 73-80; ID., *Attrezzature religiose e pianificazione urbanistica: luci ed ombre*, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), n. 28/2013; ID., *L'edilizia di culto tra tutela della libertà religiosa e governo del territorio*, in *Religione e autonomie locali*, a cura di A.G. Chizzoniti, Tricase (LE) 2014, 87-107; S. TROILO, *Le nuove*

Nella vicenda sestese, vengono in rilievo soprattutto i profili *sub ii)* e *iii)*, in relazione al tema delle convenzioni urbanistiche. Sin dal 2005 esse erano necessarie in Lombardia, per la realizzazione dei nuovi luoghi di culto. Nel 2015, si era aggiunto che, per le confessioni diverse da quella cattolica, le convenzioni avrebbero espressamente previsto la possibilità della propria risoluzione o revoca «in caso di accertamento da parte del comune di attività non previste nella convenzione». Nel giudizio concluso nel 2016, questa novità è stata contestata solo per violazione dell'art. 19 Cost., per la genericità della formula e l'interferenza con la libertà di culto<sup>16</sup>.

La Corte fornisce, al riguardo, una risposta articolata: la convenzione deve restare sul piano dell'urbanistica e degli interessi tipici di questo settore (aspetto rimarcato nella sentenza n. 67/2017); nel caso di violazioni della convenzione, con conseguente pregiudizio per gli interessi urbanistici, le ipotesi speciali di risoluzione e revoca, ora in esame, devono essere considerate «rimedi estremi, da attivarsi in assenza di alternative meno severe»; in particolare, esse non devono essere applicate se gli interessi urbanistici possono essere adeguatamente salvaguardati attraverso strumenti meno radicali, tra quelli «che la disciplina urbanistica mette a disposizione per simili evenienze». In quest'ultimo passaggio, il riferimento è evidentemente

---

*frontiere della libertà religiosa tra pluralismo sociale e pluralismo istituzionale. Il ruolo delle regioni*, Roma 2013, sp. 187-190.

<sup>16</sup> È evidente la discriminazione in danno delle religioni diverse da quella cattolica, dal momento che solo per esse è prevista la possibilità di risoluzione (A. GUZZAROTTI, *Diritto al luogo di culto*, cit., 2). Tuttavia, solo per queste confessioni è richiesta la previa stipulazione della convenzione, sin dal 2005, in forza di norme delle quali non era stata messa in dubbio la legittimità; benché tali norme fossero state riprodotte nel 2015 e, quindi, fossero tornate suscettibili di impugnazione in via principale, il Governo non ha fatto valere questo profilo di discriminazione.

alle misure ordinariamente previste per la repressione delle violazioni urbanistiche ed edilizie.

Molto vi sarebbe da dire sull'operazione così compiuta dalla Corte, evidentemente tesa a circoscrivere e marginalizzare le previsioni in esame<sup>17</sup>, con un approccio che ad alcuno è parso «pragmatico e prudente»<sup>18</sup>. Qui però interessano i canoni secondo i quali la Corte imposta il bilanciamento: anche in presenza di violazioni della convenzione, l'interesse a realizzare i luoghi di culto, per la sua dignità costituzionale, merita attenta considerazione e non dovrebbe essere integralmente sacrificato, mediante il venir meno della convenzione, se ciò non è assolutamente necessario. Scrive la Corte: «[i]l 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». Era un messaggio esplicitamente rivolto ai giudici amministrativi<sup>19</sup>. Il TAR non lo cita espressamente, ma

---

<sup>17</sup> A. LORENZETTI, *La Corte costituzionale e l'edilizia di culto*, cit., § 4.

<sup>18</sup> S. MAGNANI, *L'esercizio pubblico del culto. Le preoccupazioni della Corte costituzionale nel suo ruolo di custode "tutelatrice" dei diritti fondamentali*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), n. 1/2017, 5: la valutazione si riferisce anche al giudizio della Corte in merito ai requisiti di compatibilità paesaggistica dei luoghi di culto, ricondotti alle norme e ai criteri generali di tutela del paesaggio.

<sup>19</sup> Il punto teorico retrostante è che i diritti costituzionali possono anche assumere la consistenza di situazioni giuridiche diverse dal diritto soggettivo: da qui N. PIGNATELLI, *La dimensione fisica della libertà religiosa*, cit., 7, parte per una rilettura della materia, la cui attinenza a diritti di libertà la porta fuori dal nucleo duro dell'edilizia e dell'urbanistica (16), pur rimanendo permeata, per certi versi, da poteri conformativi apprezzabili e ineliminabili (33-34). Per contro, al termine di una disamina anche della prassi e della giurisprudenza amministrativa, N. MARCHEI, *Il diritto alla disponibilità degli edifici di culto*, in *Diritto e religione in Italia*, a cura di S. Domianello, Bologna 2012, 181, stigmatizza il fatto che il

evidentemente lo ha recepito, sia pure occupandosi di atti anteriori alla legge del 2015.

### 5. *Dalla giurisprudenza costituzionale alla giustizia amministrativa*

La sentenza n. 63/2016 è stata criticata per l'enfasi, da alcuni ritenuta eccessiva, sui compiti di tutela della libertà di culto rimessi alle amministrazioni e ai giudici amministrativi<sup>20</sup>. Perlomeno per quanto riguarda questi ultimi, però, l'atto di fiducia della Corte costituzionale non è stato compiuto al buio: la sentenza è stata pronunciata dopo che, nel corso degli anni, in molte occasioni i giudici amministrativi si erano occupati di problemi simili.

Invero, questo tipo di contenzioso non rappresenta una novità: investì, a suo tempo, anche la costruzione della Grande Moschea di Roma<sup>21</sup>. In tempi più recenti, esso ha toccato provvedimenti repressivi di abusi, assenti all'attività edilizia o al cambio di destinazione d'uso, ma anche atti di pianificazione generale<sup>22</sup>. Le questioni giuridiche esaminate hanno

---

diritto alla disponibilità di edifici di culto «degrada spesso, nei fatti, a mero interesse legittimo», ampiamente rimesso alla discrezionalità dei singoli enti locali.

<sup>20</sup> 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 [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 3 maggio 2016, 5; ID., *La giurisprudenza costituzionale in materia di edilizia di culto fra esigenze di eguale libertà e bisogno crescente di sicurezza*, in *Giur. cost.*, 2016, § 4.

<sup>21</sup> Cfr. A. ROCCELLA, *Gli edifici di culto nella legislazione regionale*, in *Jus* 2008, 536.

<sup>22</sup> Su questa giurisprudenza vedi (oltre alle opere già citate soprattutto di Roccella e Bolgiani) anche A. FABBRI, *L'utilizzo di immobili per lo svolgimento di attività di culto*, in [www.statoechiedese.it](http://www.statoechiedese.it), n. 40/2013; N. MARCHEL, *Il diritto alla disponibilità degli edifici di culto*, cit. Numerose informazioni e documenti sulle comunità islamiche in Italia e sulla relativa



riguardato, tra l'altro: *i*) la nozione stessa dell'edificio di culto, secondo l'uso meramente occasionale e interno, o al contrario sistematico, pubblico e diffuso come sede di attività religiose<sup>23</sup>; *ii*) la compatibilità dell'uso per il culto con le varie destinazioni e zone urbanistiche<sup>24</sup>, anche sotto il profilo della possibilità di cambiamenti della destinazione d'uso (pure senza opere) per immobili preesistenti; *iii*) la doverosità di una programmazione urbanistica adeguatamente attenta alle esigenze della libertà di culto<sup>25</sup>; *iv*) la distribuzione delle sovvenzioni per l'edilizia di culto e l'organizzazione adeguata a tal fine<sup>26</sup>; *v*) le caratteristiche della confessione religiosa, ai fini dell'applicazione della normativa urbanistica<sup>27</sup>, e la possibile coesistenza, in capo a una stessa formazione sociale, di finalità religiose e di altro tipo, segnatamente culturali<sup>28</sup>.

---

prassi – anche in termini di modelli organizzativi, attività e luoghi di culto – sono reperibili nell'ampio volume *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, a cura di C. Cardia e G. Dalla Torre, Torino 2015 (ivi v. specialmente F. OLIOSI, *La questione dei luoghi di culto islamici nell'ordinamento italiano: alla ricerca di un porto sicuro*, 175 ss.).

<sup>23</sup> Ad es. Cons. St., sez. I, parere 29 luglio 2014, n. 2489 (affare n. 805/2013); Cons. St., sez. IV, 27 ottobre 2011, n. 5778; TAR Perugia, sez. I, 28 febbraio 2014, n. 149; TAR Milano, sez. II, 23 settembre 2010, n. 6415, e 17 settembre 2009, n. 4665.

<sup>24</sup> Ad es. Cons. St., sez. IV, 16 marzo 2012, n. 1488, sez. V, 13 dicembre 2005, n. 7078, e sez. IV, 14 dicembre 2004, n. 8026; TAR Palermo sez. I, 27 marzo 2008, n. 411.

<sup>25</sup> Ad es. Cons. St., sez. IV, 27 novembre 2010, n. 8298.

<sup>26</sup> Ad es. TAR Reggio Calabria, 10 aprile 2013, n. 213; TAR Firenze sez. III, 4 ottobre 2004, n. 4082.

<sup>27</sup> Ad es. TAR Venezia, sez. I, 17 maggio 2007, n. 1498.

<sup>28</sup> Ad es. TAR Milano, sez. II, 4 gennaio 2013, n. 21. Una intersezione specifica di questo tema con quello urbanistico si trova nell'art. 32 della l. 7 dicembre 2000, n. 383, che consente l'insediamento in qualsiasi zona urbanistica, a prescindere dalla destinazione del singolo immobile, delle associazioni di promozione sociale: ci si è chiesti, perciò, se possa rientrare

Uno dei punti più delicati è quello *sub iii*), a maggior ragione in presenza di leggi che vietano la realizzazione di luoghi di culto in assenza di specifiche previsioni negli strumenti ordinari di pianificazione (così la legislazione lombarda prima del 2015) o addirittura di piani urbanistici dedicati specificamente a questa tipologia di dotazioni (così l.r. Lombardia n. 2/2015). Il punto è rimasto in ombra, nella sentenza n. 63/2016, a causa dei difetti di impostazione del ricorso governativo. Era stata sollevata una questione su una disposizione regionale che, ad avviso del ricorrente, stabiliva «la mera facoltà, per i Comuni che intendano farlo, e non l'obbligo per tutti i Comuni di prevedere la realizzazione di nuove attrezzature religiose attraverso l'apposito piano». Tuttavia, questo tema, che era ed è serissimo<sup>29</sup>, è rimasto per così dire travolto dal crollo, sul punto, del ricorso governativo, manifestamente inammissibile a causa della bizzarra evocazione di parametri completamente inconferenti. La Corte non ha potuto, perciò, avvicinarsi al merito. Si è limitata a prendere le distanze dall'interpretazione data nel ricorso alle norme regionali («[a] prescindere da ogni considerazione circa la correttezza dell'interpretazione data dal ricorrente» alla disposizione in questione): in ciò si può leggere un larvato suggerimento a non dare per scontato che, nell'interpretazione della normativa regionale, la pianificazione dei servizi religiosi possa davvero ritenersi facoltativa, se sul territorio si riscontrano esigenze concrete<sup>30</sup>.

---

nel novero di queste associazioni quella che abbia come precipua finalità il culto religioso (la risposta negativa si trova in Cons. St., sez. V, 15 gennaio 2013, n. 181).

<sup>29</sup> Si vedano ad es., le preoccupazioni di A. LORENZETTI, *La nuova legislazione lombarda sugli edifici di culto*, cit., 7; e di G. CASUSCELLI, *La nuova legge regionale lombarda*, cit., 21.

<sup>30</sup> Centrale è, dunque, anche il momento pre-pianificatorio, in cui devono emergere i bisogni e gli interessi presenti sul territorio: cfr. N. PIGNATELLI, *La dimensione fisica della libertà religiosa*, cit., 18 ss.

Si sarebbe potuto o dovuto dire qualcosa di più, forzando le maglie logiche di una decisione necessariamente impedita dal toccare il merito? Alcuni commentatori hanno suggerito di sì, pur riconoscendo che si sarebbe trattato di una correzione del ricorso governativo: la Corte avrebbe potuto convertire il parametro evocato, dal comma secondo (lettera l), «ordinamento civile») al terzo dell'art. 117 Cost., per andare poi alla ricerca di principi fondamentali della legislazione statale da opporre come limiti alla legislazione regionale<sup>31</sup>. Ad avviso di chi scrive, una manipolazione così corposa avrebbe violato il canone della corrispondenza tra chiesto e pronunciato, cruciale nel delimitare il ruolo della Corte. In ogni caso, il punto sostanziale sottostante non era sguarnito: negli anni precedenti non era sfuggito alla dottrina, né, come si diceva, alla giurisprudenza amministrativa.

In dottrina, da tempo si era affermato<sup>32</sup>, tra l'altro, che una totale subordinazione dell'edilizia di culto alla discrezionalità della pianificazione rischierebbe di trasformarsi in un insidioso succedaneo delle vecchie autorizzazioni statali all'apertura di templi e oratori<sup>33</sup>; che, a fronte delle istanze di un numero consistente di fedeli, il Comune ha il dovere di esaminarle, può respingerle solo con atto motivato in modo specifico (ad esempio per la sproporzione tra le dimensioni del progetto e il numero dei fedeli, o per la tutela di altri interessi costituzionalmente rilevanti e prevalenti in concreto), non generico o discriminatorio; che sarebbe preferibile accompagnare l'eventuale diniego con proposte alternative idonee

---

<sup>31</sup> Così, se ben si intende, A. GUAZZAROTTI, *Diritto al luogo di culto*, cit., 5-6.

<sup>32</sup> A. ROCCELLA, *Gli edifici di culto*, cit., 555. Vedi anche A. FOSSATI, *Le nuove norme, asseritamente urbanistiche, della Regione Lombardia*, cit., 426; A. LORENZETTI, *La Corte costituzionale e l'edilizia di culto*, loc. cit.

<sup>33</sup> Il problema fu risolto, in Italia, dalla sentenza della Corte costituzionale n. 59 del 1958 ed è il filo conduttore della giurisprudenza della Corte di Strasburgo soprattutto nei due casi più recenti (Vergos e Associazione di solidarietà coi Testimoni di Geova).

a soddisfare gli interessi costituzionalmente rilevanti dei gruppi confessionali sprovvisti di luoghi in cui esercitare il culto<sup>34</sup>.

Forse anche grazie a questo, i giudici amministrativi avevano ben percepito la delicatezza del punto. Si è così osservato che è «compito degli enti territoriali provvedere a che sia consentito a tutte le confessioni religiose di poter liberamente esplicare la loro attività, anche individuando aree idonee ad accogliere i fedeli», e che «il Comune non potrebbe sottrarsi dal dare ascolto alle eventuali richieste in questo senso che mirino a dare un contenuto sostanziale effettivo al diritto del libero esercizio, garantito a livello costituzionale, e non solo nel momento attuativo, ma anche nella precedente fase di pianificazione delle modalità di utilizzo del territorio»<sup>35</sup>. In un altro caso lombardo, si è ricavato dalle pertinenti norme regionali «che ciascun comune è tenuto ad individuare nel Piano dei Servizi aree da destinare a servizi religiosi. Si tratta, come ha messo in luce la dottrina, di un vero e proprio obbligo funzionale a garantire alla popolazione la possibilità di esercitare le pratiche di culto mediante la realizzazione sul territorio di attrezzature all'uopo destinate»<sup>36</sup>. Ancora, nuovamente una corte amministrativa lombarda ha precisato che, «in sede di elaborazione degli

---

<sup>34</sup> La dottrina in esame (A. ROCCELLA, *Gli edifici di culto*, cit., 542) richiama il pensiero di A. BARBERA (*Il cammino della laicità*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 33) il quale peraltro già in passato (*sub art. 2*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975, 70-71), in dialogo con G. AMATO (*Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Milano 1967), aveva sottolineato il nesso tra le libertà costituzionalmente previste e le istituzioni positivamente necessarie alla loro esplicazione, da affiancare alle tradizionali garanzie negative.

<sup>35</sup> Cons. St., n. 8298/2010.

<sup>36</sup> TAR Milano, sez. II, 8 novembre 2013, n. 2485 (si veda al riguardo il commento di A. ROCCELLA, *L'edilizia di culto islamica: contro la tirannia della maggioranza*, in *Urbanistica e appalti*, 2014, 345 ss.).

strumenti urbanistici i comuni, qualora ricevano richieste di localizzazione di luoghi di culto, possono legittimamente porsi soltanto il problema dell'effettiva esigenza di queste infrastrutture in relazione al numero di soggetti interessati (anche su scala sovracomunale se per le ridotte distanze o per altri motivi risulti verosimile che il bacino potenziale è più ampio del territorio comunale [...])»<sup>37</sup>.

Benché – lo si ripete – la sentenza sul caso di Sesto San Giovanni non riguardi le funzioni di pianificazione, l'operazione logica al centro della pronuncia, che si è cercato di riassumere nelle pagine precedenti, si presta a saldarsi alle acquisizioni della giurisprudenza appena richiamata, confermando i criteri di rango costituzionale che presiedono all'esercizio di tutti i poteri funzionali alla garanzia e alla promozione di un effettivo esercizio della libertà di culto.

#### *6. Osservazioni conclusive*

Se la disponibilità di spazi adeguati è una condizione necessaria per il godimento della libertà di religione, è giocoforza concludere che una dimensione essenziale di questa libertà passa attraverso i poteri e la responsabilità delle Regioni e degli enti locali in materia di governo del territorio.

Il punto non è aggirabile: saranno sempre precarie ed esposte a contestazioni soluzioni come quelle che giocano sulla distinzione tra esercizio privato o aperto al pubblico del culto, o alla commistione tra finalità religiose, culturali e di promozione sociale delle associazioni interessate. Le vie maestre non possono che essere quelle tipiche dell'urbanistica e dell'edilizia, che passano attraverso il censimento degli interessi che concorrono su di esso –

---

<sup>37</sup> TAR Brescia, sez. I, 14 settembre 2010, n. 3522.

anzitutto quelli dotati di dignità costituzionale – e il governo della loro coesistenza, mediante la pianificazione e l’attuazione. Del resto, un ruolo attivo e positivo degli enti locali nella materia dell’edilizia religiosa corrisponde a una radicata tradizione legislativa italiana: in un certo senso, risale alle origini stesse dell’unificazione amministrativa<sup>38</sup> e da quasi mezzo secolo trova la propria collocazione nella normativa di settore<sup>39</sup>.

Il merito della sentenza segnalata è di ricordare che quanto si è appena detto non equivale ad abbandonare la libertà di culto a una discrezionalità illimitata e incontrollabile degli enti territoriali. Il panorama amministrativo, in realtà, è variegato e non mancano tentativi di mettersi in ascolto delle esigenze confessionali, anche minoritarie, e di muoversi nella direzione di un loro soddisfacimento<sup>40</sup>. Lo testimonia, tra l’altro, la vicenda

---

<sup>38</sup> Sin dalla prima legge sull’amministrazione comunale e provinciale (l. 20 marzo 1865, n. 2248, allegato art. A, art. 237) è stata prevista l’obbligatorietà, per i Comuni, delle spese per la conservazione degli edifici di culto, nel caso di insufficienza degli altri mezzi destinati allo scopo. La previsione, che ha attraversato i testi unici successivi, avrebbe dovuto cessare al sopraggiungere di una apposita legge sulle spese di culto, ma è stata poi stabilizzata dal TU del 1934 (r.d. 3 marzo 1934, n. 383, art. 91, lettera I).

<sup>39</sup> L’origine dell’innesto si ha con il d.m. 2 aprile 1968, n. 1444 (il cui art. 3, nel fissare la dotazione minima di spazi pubblici o per attività collettiva, in particolare, negli insediamenti residenziali, include le attrezzature religiose fra quelle di interesse comune cui deve essere destinata di norma una certa quota di superficie) e poi con la l. 22 ottobre 1971, n. 865 (il cui art. 44 inserisce gli edifici di culto tra le opere di urbanizzazione secondaria da prevedere nella programmazione territoriale).

<sup>40</sup> Si veda ad esempio l’iniziativa del Comune di Milano per assegnare tre immobili di proprietà municipale ad associazioni in grado di garantire l’adeguato allestimento e uso degli immobili stessi per finalità religiose ed eventuali ulteriori attività sociali e culturali (iniziativa poi interrotta dal contenzioso tra associazioni islamiche e dal sopraggiungere della legge regionale n. 2/2015: cfr. TAR Milano, sez. II, 16 aprile 2015, n. 943).

di Sesto San Giovanni fino al 2016; mentre gli sviluppi del 2017 dimostrano come, quando si manifestino atteggiamenti di altro tipo, quantomeno esistono rimedi giurisdizionali in grado di riportare l'esercizio del potere alla sua dimensione fisiologica di razionalità costituzionale.

Può venire il sospetto che ciò non basti. Che, in questo modo, prenda forma un modello troppo labile e frammentario di garanzia della libertà di religione, in un ambito nel quale – evidentemente – il conflitto sui luoghi di culto è il simbolo di tensioni più profonde<sup>41</sup>. Prendere posizione su ciò esula dalle finalità di questo contributo, e ci si limita perciò a due citazioni e una provocazione.

Scriva Paolo Caretti, nel suo recente commento all'art. 8 Cost.<sup>42</sup>, che oggi il tasso di laicità di un ordinamento si misura non solo per la tutela antidiscriminatoria che è in grado di dare, ma soprattutto per la capacità di governare fenomeni variegati, mediante strategie e strumenti diversi e articolati più che in passato; e che su questo terreno il modello italiano di laicità – caratterizzato in senso cooperativo, dalla ricerca di soluzioni calibrate sulle singole, specifiche esigenze – ha tanti difetti e debolezze, ma anche il pregio di essere, forse, più di altri capace di fronteggiare la nuova situazione. Il ragionamento è basato sull'esperienza delle intese, ma può valere anche oltre, e anche in una situazione normativa come quella ora in esame.

Dal canto suo – vale a dire dal punto di vista dello studioso di islamistica (e dell'Islam in Italia) – scrive Paolo Branca, in un *pamphlet* dello stesso anno<sup>43</sup>, che l'Italia non ha, nei rapporti con le minoranze etniche e religiose, un modello forte come quello britannico (coesistenza di comunità parallele) o

---

<sup>41</sup> Per tutti, S. ALLIEVI, *Mosques in Europe: Real problems and false solutions*, in *Mosques in Europe. Why a solution has become a problem*, a cura di Id., Londra 2010, 50.

<sup>42</sup> P. CARETTI, *Costituzione italiana: art. 8*, Roma 2017, 111.

<sup>43</sup> P. BRANCA, *Epistola di Paolo ai milanesi*, Assisi (PG) 2017, 37.

francese (assimilazione); e che non avere un modello forte può anche essere un vantaggio, ma cullarsi nell'illusione che ciò basti per non avere alcun modello, alcuna politica, è «da imbecilli»: termine che indica, secondo una tradizionale (sebbene non pacifica) etimologia, colui che non ha un bastone (*baculus*) e perciò stenta non solo ad andare avanti, ma anche a restare in piedi.

Una legislazione migliore<sup>44</sup> – o, ricorrendone i presupposti, la cura di quella esistente da parte della Corte costituzionale, con la medicina dell'interpretazione o la chirurgia dell'annullamento – è necessaria. Ma una parte importante della responsabilità di evitare “imbecillità”, e di fornire la creatività politica richiesta dalle esigenze del presente, incombe inevitabilmente sulle comunità, sulle amministrazioni e sulle potestà territoriali. È una responsabilità alla quale assolvere in dialogo diretto con la Costituzione, la cui garanzia e attuazione non può avvenire certo soltanto entro le quattro mura di Palazzo della Consulta.

---

<sup>44</sup> Vedi ad es. l'art. 11 della bozza di proposta di legge «Norme in materia di libertà di coscienza e di religione» presentata al seminario organizzato dalla Fondazione ASTRID *Libertà di coscienza e di religione. Ragioni e proposte per un intervento legislativo*, Roma, 6 aprile 2017, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), insieme a relazioni e interventi nello stesso seminario. Anche questa proposta (art. 11, commi 2 e 3) riconosce il ruolo degli enti territoriali nel rilevare e soddisfare le esigenze religiose della popolazione, sia pure accentuando la doverosità di questa funzione, nonché la necessità che tali strumenti urbanistici (e la normativa in tema di igiene e sicurezza) siano sempre rispettati, quando la destinazione d'uso di un edificio preesistente muta per consentirne l'impiego a fini di religione e culto.