Stefano Moroni e Francesco Chiodelli

Urbanistica, moschee e altri luoghi di culto. Riflessioni a partire da una recente legge della regione Lombardia

Introduzione: pianificazione e diversità

Una significativa diversità religiosa caratterizza sempre più molte città occidentali, fatto che, per molte di queste (ad esempio, per le città italiane), si configura come un'assoluta novità, dopo secoli di presenza quasi esclusiva di una sola religione preponderante. Tale diversità religiosa ha rilevanti implicazioni di tipo spaziale – ad esempio, genera la comparsa di nuovi spazi a caratterizzazione religiosa, come luoghi di culto e di sepoltura – che pongono problemi nuovi e complessi di regolazione (anche) in campo urbanistico.

Numerosi studiosi si sono interrogati su come dare risposta a questi problemi emergenti e, più in generale, su come approcciarsi alle questioni del pluralismo e della diversità (religiosa, etnica, culturale) nelle città occidentali. *Cosmopolitan urbanism* (Sandercock, 1997; Binnie et al., 2006), *pluralist planning* (Qadeer, 1997) e *multicultural planning* (Burayidi, 2000) sono alcune delle proposte che sono state avanzate, tutte accomunate dal fatto che, pur con diverse sfumature, le soluzioni ai problemi in questione vengono configurate nei termini di una qualche forma di discriminazione "positiva" (ad esempio, favorire con azioni specifiche il coinvolgimento e la partecipazione di una certa minoranza ai processi di pianificazione urbanistica). Tali azioni sono certamente importanti; tuttavia, a nostro avviso, il modo migliore per garantire il pluralismo in senso lato (e, specificatamente, il pluralismo religioso e il rispetto di diritti fondamentali come il diritto a professare la propria fede religiosa) anche a livello delle sue manifestazioni spaziali è un intervento radicale nel campo delle norme di uso dei suoli e degli edifici, in grado di eliminare alla radice la possibilità di praticare forme di discriminazione attraverso provvedimenti di tipo urbanistico. Come argomenteremo, è in particolare necessario introdurre norme (più) generali e astratte che regolino unicamente le esternalità negative delle funzioni urbane, e non, come avviene oggi, le funzioni stesse.

L'occasione per la riflessione che proponiamo è il varo di una nuova legge (la legge regionale lombarda 2/2015, *Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 - Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi*) sulla regolazione dell'edificazione di luoghi di culto in Lombardia. Per quanto, come vedremo, questa legge riguardi tutte le minoranze religiose, noi ci focalizzeremo in particolare sul caso dell'islam e della realizzazione di moschee. Ciò è dovuto a due ragioni: la prima è che l'islam è la minoranza religiosa più diffusa in Lombardia (e in Italia); la seconda è che la legge in questione pare mirata soprattutto a ostacolare la costru-

Copyright © FrancoAngeli
N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

zione di moschee. Si noti che, pur facendo riferimento al caso della Lombardia, il nostro ragionamento riguarda problemi cogenti anche in molte altre aree dell'Italia (e dell'Europa).
La discussione è divisa in cinque parti. Nella prima parte contestualizziamo la questione, fornendo una panoramica sulla diversità religiosa in Italia e sul suo impatto spaziale. Successivamente, ci concentriamo sulla regolazione della costruzione di luoghi di culto di minoranze religiose in Italia, per poi analizzare nello specifico il caso della Regione Lombardia. Sono considerati sia i vincoli relativi alla costruzione di nuove moschee, sia i vincoli relativi alla conversione di edifici esistenti in luoghi di culto musulmani. Nelle parti conclusive del saggio ci interroghiamo su quale sia il modo più efficace per proteggere e garantire il pluralismo religioso nelle nostre città attraverso la pianificazione urbanistica.

La questione centrale: l'islam e le altre minoranze religiose in Italia

Come noto, a differenza di altre nazioni europee, l'Italia è un paese di recente immigrazione; soltanto a partire dagli anni Settanta cominciano a emergere flussi migratori significativi verso il nostro paese, che assumono consistenza quantitativa più rilevante a partire dagli anni Novanta (Bonifazi, 2007). Oggi, in Italia, risiedono regolarmente poco più di 5 milioni di stranieri, pari all'8,2% della popolazione totale (ISTAT, 2015), a cui si devono aggiungere alcune centinaia di migliaia di stranieri irregolarmente presenti nel nostro paese (circa mezzo milione secondo Caritas e Migrantes, 2012). Il numero di stranieri residenti in Italia è destinato a crescere in futuro: secondo ISTAT (2011) potrebbe raggiungere nel 2030 i 9,5 milioni, pari a circa il 14,6% della popolazione complessiva.
Questi flussi migratori hanno implicato l'arrivo di un numero consistente di persone di religioni diverse dalla religione cattolica maggioritaria. Secondo Caritas e Migrantes (2012), il 32,9% dei migranti presenti in Italia è di fede musulmana (circa 1,6 milioni di individui), il 29,6% è costituito da cristiani ortodossi (1,5 milioni), il 4,4% da protestanti (223.000), il 2,6% da induisti (131.000) e l'1,9% da buddisti (97.000). I migranti cattolici sono invece il 19,2% del totale (960.000). Di conseguenza, per quanto il cattolicesimo rimanga ancora la religione maggioritaria in Italia, esso non è più la sola religione presente in modo significativo nel nostro paese. L'Italia, infatti, sta rapidamente trasformandosi in un paese caratterizzato da una diversità religiosa molto articolata (Pace, 2013). Tra queste "nuove" religioni spicca l'islam, la fede più diffusa tra i migranti in arrivo nel nostro paese e, oggigiorno, la seconda religione d'Italia (Introvigne e Zoccatelli, 2013).
Tutto ciò sta avendo un impatto significativo anche in termini spaziali (Becci et al., 2016). Nelle nostre città, in maniera ancora sporadica ma crescente, cominciamo a incontrare spazi dedicati (talvolta in modo esplicito, talvolta in modo implicito) a queste nuove religioni: luoghi di culto, sedi di associazioni religiose e macellerie *halal*, per fare solo alcuni esempi (Allievi, 2000; Chiodelli, 2015). Tra le nuove religioni, l'islam è quella che, per diverse ragioni (non ultima, la consistenza quantitativa), è oggi più visibile nelle città italiane.
Tra i luoghi che contribuiscono a contrassegnare la presenza musulmana nello spazio urbano in Italia vi sono i luoghi di preghiera islamici. Ne possiamo riconoscere di tre tipi (Allievi 2010). Primo, moschee *ad-hoc*, ossia, edifici di preghiera caratterizzati dall'iconografia comunemente associata alle moschee, come cupole, minareti, scritte arabe e simboli islamici (si pensi al caso della grande moschea di Roma). Secondo, sale di preghiera, ossia luoghi di preghiera informali, spesso di dimensioni ridotte, temporanei e localizzati in spazi originariamente destinati ad altre funzioni, come appartamenti, magazzini o negozi.

Copyright © FrancoAngeli
N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

Terzo, centri culturali islamici, ossia luoghi che svolgono una serie di funzioni variamente connesse alla religione islamica (ad esempio, incontri culturali, insegnamento del Corano, corsi di lingua araba), a cui si associa spesso anche la preghiera, per lo più in occasione delle celebrazioni principali.

Per l'analisi che presenteremo successivamente in relazione alla legislazione lombarda, è importante sottolineare che la compresenza di funzioni diverse, non solo di tipo strettamente religioso, caratterizza quasi tutti i luoghi di preghiera islamica in terra d'emigrazione (Germain e Gagnon, 2003), e non solo i centri culturali islamici. Le moschee in Italia non sono dunque uno stretto equivalente delle chiese cattoliche (ossia, luoghi deputati quasi esclusivamente alle celebrazioni religiose), ma sono spazi funzionalmente più complessi e ibridi.

Per quanto manchino dati precisi sulla consistenza numerica dei luoghi di preghiera islamica nel nostro paese, è probabile che il loro numero si aggiri attorno alle 1.000 unità (Chiodelli, 2015);[1] di questi, le moschee *ad hoc* sono una decina, mentre il resto è costituito in prevalenza da sale di preghiera informali. La ragione di ciò è da ricondurre prevalentemente all'opposizione di amministrazioni e popolazioni locali alla costruzione di moschee *ad hoc* (Allievi, 2010),[2] fatto cristallizzato nei recenti provvedimenti legislativi della Regione Lombardia, di cui ci occuperemo nei paragrafi successivi.

[1] Per altre stime si vedano Bombardieri (2011), Rhazzali e Equizi (2013).
[2] Si veda ad esempio Galeotti (2012) sul caso di Vercelli.

Copyright © FrancoAngeli
N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

Il contesto normativo generale: la legislazione nazionale italiana

La Costituzione italiana riconosce e protegge la libertà di professare la propria fede religiosa, qualsiasi essa sia, in modo sia individuale, sia collettivo (si vedano, ad esempio, gli articoli 3, 7, 8, 19 e 20). Tuttavia, in Italia, manca una specifica legge quadro nazionale che normi i diversi aspetti concreti di tale diritto, ivi compresi quelli che hanno una specifica dimensione spaziale (ad esempio, la possibilità di costruire un edificio di culto o di avere uno spazio di sepoltura apposito all'interno di un cimitero municipale).

La conseguenza di questo fatto è che la regolazione di tali aspetti è lasciata agli organi di governo regionali e comunali, con il risultato che, in un numero significativo di aree del paese, questi ultimi tendono a discriminare alcune minoranze religiose (tra cui, in particolar modo, l'islam). Contemporaneamente, speciali privilegi, ulteriori rispetto a quelli già accordati a scala nazionale, vengono solitamente concessi alla chiesa cattolica (Casuscelli 2007b) – e, sebbene in misura minore, anche ai culti che hanno firmato un'intesa con lo Stato italiano, tra i quali, per diversi motivi, non figura l'islam (Allievi, 1996, Casuscelli, 2007a, Lariccia, 2007, Tozzi, 2009). Questa situazione di discriminazione è particolarmente evidente se si considera il caso specifico della realizzazione di edifici per il culto islamico.

A tal proposito, è interessante sottolineare due questioni. In primo luogo, il fatto che in Italia i luoghi di culto sono considerati beni funzionali alla realizzazione del diritto di professare la propria fede: in sostanza, il principio costituzionale di libertà religiosa non può essere ricondotto unicamente alla libertà interiore di coscienza, ma deve potersi sostanziare in azioni di culto di carattere collettivo (Bettetini, 2010), come affermato da alcune sentenze dalla Corte costituzionale (ad esempio, la sentenza 195/1993).[3] In secondo luogo, il fatto che, dal punto di vista specifico della legislazione urbanistica nazionale, i luoghi di culto sono qualificati come opere di urbanizzazione secondaria, al pari, ad esempio, di parchi, scuole, impianti sportivi e attrezzature culturali (si veda ad esempio la legge 380/2001, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*). Di conseguenza, dovrebbero essere realizzati dalle amministrazioni comunali in risposta ai bisogni della popolazione insediata, di qualunque religione si tratti (senza distinzione tra confessioni che hanno firmato un'intesa e confessioni che non l'hanno firmata) e senza che ciò richieda speciali iter o autorizzazioni, ma solo il rispetto dei normali vincoli edilizi e urbanistici (Bolgiani, 2013; Tozzi, 2010). In sostanza, si può affermare che le leggi nazionali non pongono alcuna preclusione alla realizzazione di luoghi di culto per minoranze religiose (Tozzi, 2007).

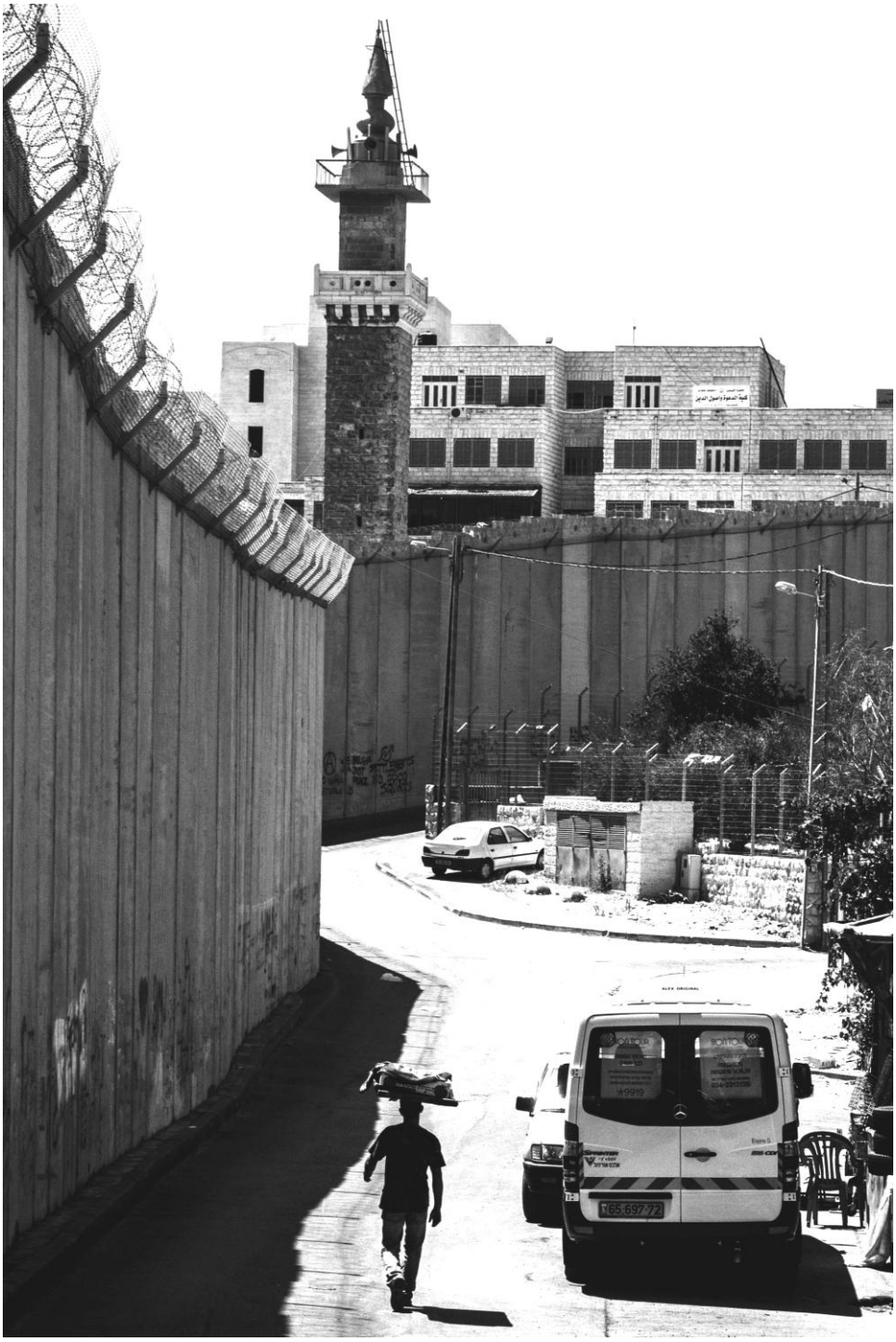
A fronte di questo quadro generale e di principio, la situazione locale della regolazione dei luoghi di culto è però assai diversa, come vedremo nel paragrafo successivo sul caso della Lombardia:[4] la maggior parte delle leggi regionali in materia di edilizia di culto perde il carattere di generalità e astrattezza delle leggi nazionali citate e dà luogo a forme di discriminazione (Tozzi, 2010; D'Angelo, 2008).[5]

[3] Di avviso analogo è anche la Corte europea per i diritti dell'uomo (si veda la sentenza *Manoussakis et al. vs Grecia*, 16 settembre 1996).

[4] Una legge molto simile a quella lombarda è stata approvata il 12 aprile 2016 dal Consiglio Regionale Veneto (Legge regionale 12/2016, *Modifica della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio" e successive modificazioni*). Per un approfondimento su altre regioni italiane, si vedano Bettetini (2010), Bolgiani (2013) e Roccella (2008).

[5] Si ricorda che, dal 2001 (legge costituzionale 3/2001, *Riforma del Titolo V della Costituzione*), le competenze in materia di pianificazione urbana sono passate alle Regioni.

Copyright © FrancoAngeli
N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.



Copyright © FrancoAngeli
N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

Il contesto normativo regionale: il caso della Lombardia (L.R. 2/2015) e il dibattito relativo

I luoghi di culto nella legge regionale lombarda per il governo del territorio

Il caso della legge regionale lombarda in materia di edilizia di culto è probabilmente il caso più evidente di discriminazione in campo urbanistico nei confronti di alcune minoranze religiose in Italia.

Prima di analizzare nel dettaglio la legge, si ricordi che l'esigenza di luoghi di culto per le minoranze religiose in Lombardia è particolarmente forte, a fronte dell'elevato numero di stranieri presenti nella regione: all'inizio del 2014 risiedevano regolarmente in Lombardia circa 1.130.000 stranieri (il 23% di tutti gli stranieri in Italia), pari all'11,3% della popolazione regionale (ISTAT, 2015). Di questi, circa il 40% (pari a quasi mezzo milione di persone) è rappresentato da musulmani (Menonna e Mirabelli, 2013). Nonostante ciò, in Lombardia non esistono moschee *ad hoc*, con la sola eccezione della piccola moschea di Segrate (mentre svariate decine sono le sale di preghiera informali, Chiodelli, 2015).

La legge regionale lombarda in materia di pianificazione del territorio (legge regionale 12/2005, *Legge per il governo del territorio,* variamente integrata), nella sezione dedicata all'edilizia di culto, dichiara che la Regione e i comuni *concorrono a promuover*e la realizzazione e la manutenzione di attrezzature di interesse comune destinate a servizi religiosi (legge regionale 12/2005, articolo 70, comma 1).[6] Ciò avviene in due modi. Primo, attraverso l'individuazione di apposite aree nel piano urbanistico comunale dove si possano realizzare luoghi di culto. Secondo, attraverso il contributo finanziario alla realizzazione e manutenzione di tali luoghi di culto, ricavato dall'accantonamento di almeno l'8% degli oneri di urbanizzazione riscossi ogni anno da ciascun comune (per avere un'idea dell'ammontare di tali contributi pubblici, si consideri che il Comune di Milano ha stanziato a tal fine, tra il 2006 e il 2011, circa 20 milioni di euro; vedi UAAR, 2014). Nonostante queste dichiarazioni di principio facciano apparire la legge regionale lombarda in linea con il dettato costituzionale e la legislazione nazionale, una serie di vincoli introdotti in altri passaggi del testo legislativo fanno sì che, per certe specifiche confessioni religiose, sia estremamente difficile sia accedere ai benefici previsti della legge (ad esempio, il finanziamento pubblico), sia, più semplicemente, costruire un luogo di culto anche in assenza di qualsiasi supporto pubblico. Questi vincoli riguardano sia la costruzione ex-novo di edifici religiosi, sia la conversione a uso religioso di edifici preesistenti. Prima di analizzare nel dettaglio questi vincoli, si tenga presente quanto segue: una recente modifica alla legge regionale sul governo del territorio (legge regionale 3/2011, *Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative*) ha esteso la definizione di attrezzature per servizi religiosi anche a tutti i luoghi che hanno una qualche connessione con

[6] Per un approfondimento dettagliato sulla legislazione lombarda in materia di edilizia di culto, si vedano Marchei (2014) e Roccella (2006, 2008). Nel corso degli anni, una serie di leggi ha modificato la sezione della legge regionale sul governo del territorio dedicata all'edilizia di culto. In particolare, si vedano: legge regionale 12/2006, *Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 "Legge per il governo del territorio"*; legge regionale 3/2011, *Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative*; legge regionale 2/2015, *Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 - Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi*. In questo testo, quando citiamo passaggi della legge regionale 12/2005, facciamo riferimento al testo definitivo che comprende tutte le modifiche man mano apportate.

Copyright © FrancoAngeli
N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

la religione, anche se non direttamente con la preghiera (ad esempio, sedi di associazioni religiose o centri culturali islamici).
Di conseguenza, anche a tutti questi luoghi si applicano i vincoli che analizzeremo nei paragrafi successivi. Ciò ha l'effetto di frenare la creazione di sale di pre-ghiera informali: non è infatti più possibile realizzare un centro culturale islamico, nel quale de-dicare una stanza per la preghiera del venerdì, se, ad esempio, questo non è inserito nel piano delle attrezzature religiose a cui faremo riferimento nel paragrafo successivo. Si noti che ciò av-viene nonostante diverse sentenze (ad esempio, la sentenza 242/2013 del TAR Lombardia-Brescia) abbiano stabilito che il fatto che i membri di un'associazione culturale o religiosa recitino preghiere all'interno della sede della propria associazione non è motivo sufficiente per considerare lo spazio in questione come una "attrezzatura religiosa" (Fabbri, 2013).

Difficoltà nella costruzione di nuove moschee

La legge regionale lombarda per il governo del territorio stabilisce una serie di criteri per la costruzione di nuovi edifici di culto che, in alcuni casi, sembrano specificatamente indirizzati a rendere estremamente difficoltosa (se non addirittura impossibile) la costruzione di luoghi di preghiera per certe minoranze religiose, tra cui, in particolare, l'islam. I criteri in questione, introdotti mediante una recente modifica alla legge regionale sul governo del territorio (legge regionale 2/2015), sono tre: il requisito della presenza diffusa, organizzata e consistente; la necessità di approvare un piano per le attrezzature religiose; l'obbligo di rispettare le caratteristiche del paesaggio lombardo.
Primo requisito: presenza diffusa, organizzata e consistente. In base alla legge urbanistica regionale, una minoranza religiosa ha due possibilità per poter essere riconosciuta come soggetto abilitato ad accedere ai benefici della legge. La prima è quella di aver firmato un'intesa con lo Stato italiano. La seconda è quella, come recita la legge, di avere una "presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale e un significativo insediamento nell'ambito del comune nel quale vengono effettuati gli interventi" (L.R. 12/2005, art. 70, comma 2bis). Non avendo ancora firmato alcuna intesa, le comunità islamiche che vogliono realizzare una nuova moschea in Lombardia devono dunque rispettare il vincolo di avere una presenza diffusa, organizzata e consistente nel comune in questione. Il rispetto di tale requisito è verificato (previo parere consultivo obbligatorio di un'apposita con-sulta regionale) dalle singole municipalità; esse però, su questo fronte, godono di un ampissimo margine di discrezionalità: la legge regionale, infatti, non stabilisce quali siano i criteri specifici af-finché questo requisito possa considerarsi soddisfatto (e la formulazione piuttosto vaga del testo di legge non è certamente d'aiuto). L'esito di ciò è facilmente prevedibile (Casuscelli, 2009), so-prattutto in una regione come la Lombardia in cui un numero significativo di municipalità è go-vernato da coalizioni politiche piuttosto ostili verso la presenza di stranieri (e, in particolare, di stranieri musulmani) sul proprio territorio.
Secondo requisito: inclusione nel piano delle attrezzature religiose. Un ulteriore vincolo alla costruzione di edifici religiosi introdotto dalla legge regionale 2/2015 è rappresentato dall'obbligo di redigere un *piano delle attrezzature religiose*. In questo piano il Comune deve individuare le aree necessarie a rispondere alle esigenze di culto delle diverse comunità di fedeli localizzate sul suo territorio. Il piano delle attrezzature religiose è un documento urbanistico autonomo, che integra i tre documenti costitutivi del sistema di pianificazione lombardo (il *documento di piano*, il

Copyright © FrancoAngeli
N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

piano dei servizi e il *piano delle regole*). In assenza del piano delle attrezzature religiose, nessun nuovo luogo di culto può essere realizzato.[7]

Come recita la legge: "Le aree che accolgono attrez-zature religiose o che sono destinate alle attrezzature stesse sono specificamente individuate nel piano delle attrezzature religiose, atto separato facente parte del piano dei servizi. L'installazione di nuove attrezzature religiose presuppone il piano [delle attrezzature religiose]; senza il sud-detto piano non può essere installata nessuna nuova attrezzatura religiosa [...]. I comuni che in-tendono prevedere nuove attrezzature religiose sono tenuti ad adottare e approvare il piano del-le attrezzature religiose entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della [presente] legge regionale" (L.R. 12/2005, art. 72, commi 1, 2 e 5).

In relazione ai contenuti di tale piano, la legge stabilisce la necessità di acquisire il parere di comitati di cittadini, rappresentanti delle forze dell'ordine, uffici di questura e prefettura al fine di valutare questioni di sicurezza pubblica.

L'idea implicita sembra essere quella che i luoghi di culto possano in sé rappresentare una fonte di pericolo. Questa impressione è confermata dal fatto che è stato anche introdotto l'obbligo, per le nuove attrezzature religiose, di dotarsi di un impian-to di videosorveglianza collegato con gli uffici della polizia locale, che ne controlli ogni punto di ingresso. A ciò si aggiunge il fatto che il Comune ha la possibilità di indire un referendum popolare sui contenuti del piano delle attrezzature religiose – referendum prontamente ribattezzato dalla stampa "Referendum sulle moschee".

É utile sottolineare come il trattamento che la legge riserva alle attrezzature religiose non viene riservato ad alcun altro tipo di attrezzatura pubblica o di interesse collettivo. I luoghi di culto sono infatti gli unici spazi pubblici o di interesse collettivo ad avere un apposito piano dedicato, separato dal piano dei servizi – che invece contiene tutti gli altri spazi pubblici e di interesse collettivo (come scuole, parchi e attrezzature ricreative), tra i quali, prima della citata modifica di legge, figuravano anche le attrezzature religiose. Inoltre, per nessun altro tipo di previsione urbanistica (nemmeno per funzioni oggettivamente pericolose, come ad esempio fabbriche che trattano materiali nocivi, oppure per funzioni con elevate esternalità negative, come discariche) la legge menziona esplicitamente la possibilità di indire un referendum, e nemmeno la necessità di consultare comitati di cittadini, rappresentanti delle forze dell'ordine, uffici di questura e prefettura.

Terzo requisito: obbligo di rispettare il paesaggio lombardo. Un ulteriore prerequisito che la legge regionale sul governo del territorio stabilisce in materia di costruzione di edifici di culto è il fatto che questi debbano essere congrui, dal punto di vista estetico e architettonico, alle caratteristiche del paesaggio lombardo: "Il piano delle attrezzature religiose prevede tra l'altro […] la congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto previsti con le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo, così come individuate nel PTR" (L.R. 12/2005, art. 72, comma 7).

Anche in questo caso il requisito appare piuttosto vago. Cosa si intente per "paesaggio lombardo"? Quali sono le sue specificità? Da questo punto di vista, fare riferimento ai contenuti del Piano territoriale regionale non è di grande aiuto, essendo anch'esso piuttosto vago in proposito.

[7] Ciò riguarda naturalmente tutti i luoghi di culto, senza distinzione. Si noti però che la necessità di costruire nuovi luoghi di culto riguarda soprattutto le minoranze religiose, visto che le chiese cattoliche presenti sul territorio lombardo sono già sufficienti alle necessità dei fedeli cattolici.

Copyright © FrancoAngeli
N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

Inevitabilmente. Infatti: è possibile individuare *un* paesaggio lombardo (al singolare), a fronte dell'estrema varietà, in termini di paesaggi e culture materiali, della Lombardia? Ancora un volta, il risultato di una formulazione così approssimativa e incerta è quello di lasciare ampio spazio di discrezionalità alle autorità pubbliche locali (e, parimenti, di prestare il fianco a numerosi ricorsi in sede giudiziaria).
Si noti tra l'altro che, anche nel caso in cui si trovasse accettabile questo requisito, pare difficile giustificare perché esso debba applicarsi in modo così specifico agli edifici religiosi, e non, alla stessa stregua, a qualsiasi tipo di edificio.

I vincoli alla conversione di edifici esistenti in moschee

Come sottolineato, in Italia la maggior parte delle moschee è costituita da sale di preghiera informali, ossia piccole sale di culto create all'interno di edifici la cui funzione principale era (o è ancora) un'altra.
Spazi che ospitano normalmente funzioni di altro tipo si trasformano all'occorrenza (ad esempio, il venerdì o durante il Ramadan) in sale di preghiera: è questo, ad esempio, il caso dei centri culturali islamici o delle sedi di associazioni religiose, ma anche di edifici che ospitano altre attività (ad esempio magazzini o abitazioni private). Questa prassi ha negli ultimi anni permesso ad alcune minoranze religiose in Lombardia (principalmente l'islam, ma anche i testimoni di Geova) di sopperire alla mancanza di edifici di culto stabili e ufficiali. Tuttavia, le recenti modifiche alla legge regionale per il governo del territorio hanno introdotto alcuni vincoli che rendono difficoltoso convertire un edificio esistente in uno spazio di preghiera. Si consideri in particolare la questione del cambio di destinazione d'uso.
La legge regionale lombarda 12/2005 ha liberalizzato i cambi di destinazione d'uso che non comportano opere edilizie, i quali, di conseguenza, non richiedono più il rilascio di un permesso di costruzione da parte del Comune (solo nel caso di immobili con superficie lorda di pavimento superiore a 150 metri quadrati è necessaria una comunicazione preventiva al Comune). Tuttavia, una successiva legge (legge regionale 12/2006, *Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 "Legge per il governo del territorio"*) ha escluso da questa liberalizzazione i luoghi di culto (e i centri sociali). Di conseguenza, per convertire un edificio esistente in una sala di preghiera, è necessario il rilascio di un permesso di costruzione.
Al di là della venatura discriminatoria di questo requisito di legge (la Regione Lombardia è l'unica regione italiana che considera i mutamenti d'uso legati alla realizzazione di spazi religiosi come un caso *sui generis* da regolare in modo specifico: Fabbri, 2013), si potrebbe sostenere che la cosa, sulla carta, costituisca un ostacolo poco rilevante: il permesso di costruzione dovrebbe essere un atto volto a riconoscere la conformità tra il progetto architettonico e i contenuti del piano e dei regolamenti edilizi; non dovrebbero dunque esserci margini di discrezionalità nel suo rilascio (Mengoli, 2014).
Tuttavia la realtà è spesso ben diversa: un semplice passaggio pro-cedurale, di carattere quasi automatico, può trasformarsi in un lungo e tortuoso iter burocratico, nel corso del quale, tramite richieste d'integrazione e ostacoli vari, l'amministrazione pubblica può di fatto procrastinare la presa in considerazione della richiesta del permesso di costruzione. Un certo numero di casi di questo tipo, che riguarda luoghi di culto di minoranze religiose, si è già verificato (D'Angelo, 2008, Roccella, 2008).

Copyright © FrancoAngeli
N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

La sentenza 63/2016 della Corte costituzionale

Recentemente, la Corte costituzionale si è espressa in merito a un ricorso del Governo Italiano che chiedeva un giudizio di legittimità sulle modifiche alle legge regionale lombarda sul governo del territorio introdotte dalle L.R. 2/2015. I passaggi della legge regionale sui quali il Governo aveva sollevato dubbi di costituzionalità erano vari. Tra questi, diversi dei passaggi sottolineati anche da noi come problematici: ad esempio, la necessità della presenza "diffusa, organizzata e consistente" come condizione per accedere ai benefici della legge da parte di una minoranza religiosa; la possibilità di indire un referendum sui contenuti del piano delle attrezzature religiose; il requisito del rispetto delle caratteristiche paesaggistiche.

La sentenza della Corte costituzionale è articolata: accoglie alcune delle eccezioni di incostituzionalità sollevate e ne respinge altre (in quanto non ammissibili o non fondate).[8] In particolare, uno dei passaggi principali della legge regionale 12/2015 viene dichiarato incostituzionale: ossia la disparità di trattamento tra religioni che hanno firmato un'intesa con lo stato e religioni che non hanno firmato alcuna intesa (che, in base alla legge lombarda, avreb-bero dunque dovuto dimostrare di avere una presenza diffusa, organizzata e consistente). Secondo la Corte "non è […] consentito al legislatore regionale, all'interno di una legge sul go-verno del territorio, introdurre disposizioni che ostacolino o compromettano la libertà di reli-gione, ad esempio prevedendo condizioni differenziate per l'accesso al riparto dei luoghi di culto. Poiché la disponibilità di luoghi dedicati è condizione essenziale per l'effettivo esercizio della libertà di culto, un tale tipo di intervento normativo eccederebbe dalle competenze regionali, perché finirebbe per interferire con l'attuazione della libertà di religione, garantita agli artt. 8, primo comma, e 19 Cost., condizionandone l'effettivo esercizio" (sentenza 63/2016).

Altri passaggi della legge regionale, invece, non sono stati censurati, per diversi motivi, dalla Corte costituzionale. Tra questi, la possibilità di indire un referendum sul piano della attrezzature religiose e la richiesta di rispettare le caratteristiche del paesaggio lombardo. Ciò tuttavia, a nostro avviso, non rende le nostre osservazioni meno fondate. Per quanto, come afferma la Corte, la possibilità di indire un referundum a scala locale sui contenuti di una decisione urbanistica sia una prerogativa di tutti i comuni, ciò non toglie che la legge regionale sottolinei aspresamente questa possibilità con riferimento esclusivo al piano delle attrezzature religiose, palesando così una venatura discriminatoria. E il fatto che, sempre secondo la Corte, il rispetto del paesaggio locale sia un requisito legittimo in base al quale valutare un progetto non toglie che questo criterio rimanga assai vago, lasciando spazio a un margine (a nostro avviso troppo ampio) di discrezionalità da parte delle amministrazioni locali.

Prospettive: urbanistica e uguaglianza radicale di trattamento

Diversi autori si sono interrogati su come la pianificazione possa piuttosto permettere e favorire lo sviluppo della diversità e del pluralismo nelle nostre città. Pur nella diversità delle proposte (Binnie et al., 2006; Burayidi, 2000; Qadeer, 1997; Sandercock, 1997), è possibile affermare che la maggior parte degli studiosi che si sono cimentati con questo tema è concorde nel ritenere

[8] Nello specifico, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 70, commi 2-bis, limitatamente alle parole "che presentano i seguenti requisiti:" e alle lettere a) e b), e 2-quater, e dell'articolo 72, commi 4 e 7, lettera e), della L.R.12/2005.

Copyright © FrancoAngeli
N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

necessaria qualche azione di discriminazione positiva da parte delle autorità pubbliche. Ad esempio, si propongono processi partecipativi rivolti in particolare alle minoranze. In sostanza, un trattamento differenziato di diversi gruppi e persone, basato sul riconoscimento della diversità di bisogni, aspettative e culture, sarebbe la strada migliore da percorrere (Qadeer, 2008). Da questo punto di vista, la garanzia del pluralismo (religioso, ma non solo) dovrebbe fondarsi soprattutto sulla sensibilità dei singoli urbanisti e delle singole autorità pubbliche che promuovono tali azioni di discriminazione positiva (Sandercock, 2000).

Per quanto simili prospettive suggeriscano soluzioni interessanti, a nostro avviso è soprattutto attraverso un intervento più radicale sulle forme della regolazione che è possibile garantire il pluralismo. Ciò che ci appare necessaria è, nello specifico, l'applicazione in modo imparziale di un certo tipo di norme urbanistiche generali e astratte. A tal fine, bisogna che si verifichino contemporaneamente almeno tre condizioni, che, a nostro avviso, dovrebbero essere al cuore della riforma di certe legislazioni regionali del tipo di quella presa criticamente in considerazione (l'idea sottesa è che i rilievi della Corte costituzionale vadano nella direzione giusta, ma occorrerebbe spingersi oltre).

Prima condizione: le norme urbanistiche devono essere il più possibile astratte e generali. Astratte nel senso che devono far riferimento a situazioni o azioni non specifiche. Generali nel senso che non devono applicarsi a specifici individui o gruppi, ma a tutta la cittadinanza in modo indifferenziato. L'ideale di riferimento è qui l'uguaglianza formale – l'uguaglianza di trattamento – in una versione radicale (Chiodelli, 2016; Moroni, 2015; Somaini, 2012). Come abbiamo mostrato in questo articolo, le norme della Regione Lombardia non soddisfano pienamente tali requisiti; al contrario, appaiono disegnate su misura rispetto a specifici soggetti (in particolare, specifiche confessioni religiose "indesiderate", come l'islam) o specifiche situazioni (la preghiera). Per fare un esempio, la legge regionale stabilisce requisiti diversi a seconda che la religione in questione sia (o non sia) diffusa, organizzata e consistente, o che abbia (o non abbia) firmato un'intesa con lo Stato. Si consideri anche il fatto che specifici requisiti di legge si applicano solo alle attrezzature religiose e a nessun'altra attrezzatura pubblica e di interesse collettivo.

Seconda condizione: tali norme (astratte e generali) devono regolare gli effetti e non gli usi. Ad esempio: indipendentemente da quale sia la funzione di un edificio (sia esso un bar, un impianto sportivo, una chiesa cattolica o una moschea), si potrebbe richiedere di non produrre rumore oltre una certa soglia. In sostanza, dovrebbero essere regolati solo gli *effetti esterni* (negativi) delle attività che si svolgono negli edifici e non le attività, gli usi o le funzioni *in quanto tali* (Corkindale, 1998; Moroni, 2012). Si noti come ciò evita la tradizionale pratica urbanistica che consiste nel definire a priori una lista precisa e completa di tutti gli usi che suoli ed edifici possono avere in un determinato territorio – pratica che, come visto, nel nostro caso specifico si scontra anche con la difficoltà di definire in modo esatto cosa sia un luogo di culto. Nell'ottica da noi proposta anche il problema del cambio di destinazione d'uso (e della relativa autorizzazione) non si pone: poiché nessun uso è fissato a priori da un piano, ogni cambio d'uso di un suolo o di un edificio è sempre possibile, purché eviti esternalità negative predefinite.

Terza condizione: tutte queste norme dovrebbero essere applicate in modo imparziale. Il principio dell'applicazione imparziale delle norme dovrebbe essere un valore in sé delle liberal-democrazie (Sartori, 1957) e, di conseguenza, dovrebbe essere sempre garantito. Tuttavia, ciò non sempre accade: in certi casi la discriminazione delle minoranze religiose avviene anche attraverso un'applicazione non imparziale della legge (sotto forma, ad esempio, di ritardi amministrativi, ostacoli burocratici pretestuosi, discrezionalità procedurale, etc.). A fronte di ciò, pare importante ridurre ogni tipo di discrezionalità processuale relativamente all'applicazione delle

Copyright © FrancoAngeli
N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

norme edilizie e urbanistiche, ad esempio interpretando i permessi di costruzione come "atti dovuti", da concedere pressoché automaticamente se la trasformazione edilizia è conforme a leggi e norme pre-esistenti (Moroni, 2015). Si noti che tutto ciò è possibile soprattutto se si evitano certe vaghezze nella formulazione delle leggi, del tipo di quelle che si ritrovano, come abbiamo visto, nella legge lombarda.

Conclusioni

Come sottolineato, la diversità religiosa sta diventando sempre più un tratto caratteristico di molte città italiane; ciò solleva una serie di complessi problemi. Tra questi, quelli relativi a come regolare la costruzione di luoghi di culto per le minoranze religiose (e in particolare per l'islam) sono tra i più cogenti e controversi.

Il caso della legislazione regionale lombarda è a tal proposito paradigmatico e mostra come, in molti casi, la risposta delle amministrazioni locali e regionali alla crescente diversità religiosa non sia quella di proteggere e supportare il pluralismo religioso – come pure la Costituzione italiana indica. Al contrario, atteggiamenti di chiusura e discriminazione sono sempre più diffusi, e vengono spesso concretizzati attraverso norme e provvedimenti in campo urbanistico.

Per questo appare necessaria una seria riflessione su come l'urbanistica possa invece garantire il pluralismo ed evitare di essere strumentalizzata al servizio di altri obiettivi. A tal proposito, la nostra idea è che non sia sufficiente affidarsi (principalmente o solamente) alla buona volontà della singola municipalità o dei singoli urbanisti, e alle loro azioni di discriminazione positiva. Quando sono in gioco diritti fondamentali (tra cui il diritto alla libertà religiosa) è necessario che questi siano protetti anche dalle possibili restrizioni introducibili dalle autorità pubbliche (locali); essi non possono essere subordinati alle necessità urbanistiche, ma devono venir considerati come vincoli inviolabili da qualsiasi piano (Roccella, 2014). Per questo, ci pare imprescindibile che le regole di uso del suolo siano disegnate in modo che possano funzionare "correttamente" (ossia senza violare diritti costituzionali) anche in presenza di autorità locali poco inclini a salvaguardare certi diritti. A tal proposito, ciò che auspichiamo è che ci si muova verso sistemi di pianificazione che richiedano l'introduzione di norme più generali e astratte, che regolino le esternalità negative e non le funzioni (Moroni, 2012; Holcombe, 2013), in modo da estirpare alla radice la possibilità di eccessiva differenziazione (e, quindi, di discriminazione) attraverso norme di uso del suolo.[9]

Ringraziamenti

Si ringrazia Alberto Roccella per i preziosi consigli in fase di redazione di questo testo.

[9] Alla luce di alcuni recenti avvenimenti, qualcuno potrebbe notare che, oltre al problema delle *opzioni*, esiste anche il problema della *sicurezza*. Ciò è indubbiamente vero, ma è un problema che non può e non deve essere trattato tramite restrizioni e intralci urbanistici.

Copyright © FrancoAngeli
N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

Riferimenti bibliografici

Allievi S. (1996). Un'intesa per l'islam italiano?. *Il Mulino*, 367, 985-999.

Allievi S. (2000). La città plurale. Nuove presenze culturali e mutamento urbano. In: Sigillino I., a cura di, *L'islam nelle città. Dalle identità separate alla comunità plurale*. Milano: FrancoAngeli, 13-50.

Allievi S. (2010). *La guerra delle moschee. L'Europa e la sfida del pluralismo religioso*. Venezia: Marsilio.

Becci I., Burchardt M., Giorda M. (2016). Religious super-diversity and spatial strategies in two European cities. *Current Sociology*, (pubblicato online prima della stampa, DOI: 10.1177/0011392116632030).

Bettetini A. (2010). La condizione giuridica dei luoghi di culto tra autoreferenzialità e principio di effettività. *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica,* 1, 3-26.

Binnie J., Holloway J., Millington S., Young C. (2006). *Cosmopolitan urbanism*. New York-London: Routledge.

Blangiardo G., a cura di (2013). *L'immigrazione straniera in Lombardia. La dodicesima indagine regionale*. Milano: Fondazione ISMU.

Bolgiani I. (2013). Attrezzature religiose e pianificazione urbanistica: luci ed ombre. *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 28, 1-23. Disponibile all'indirizzo: www.stratoechiese.it

Bombardieri M. (2011). *Moschee d'Italia*. Bologna: Emi.

Bonifazi C. (2007). *L'immigrazione straniera in Italia*. Bologna: Il Mulino.

Burayidi M. A. (2000). *Urban planning in a multicultural society*. Westport: Greenwood Publishing Group.

Caritas & Migrantes. (2012). *Dossier Statistico Immigrazione 2012. XXII rapporto sull'immigrazione*. Roma: Caritas.

Casuscelli G. (2007a). Dal pluralismo confessionale alla multireligiosità: il diritto ecclesiastico e le sue fonti nel guado del post-confessionalismo. *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Disponibile all'indirizzo: www.statoechiese.it

Casuscelli G. (2007b). "Ratione conscientiae..." (in)distinzione degli ordini e frontiere mobili nei rapporti Stato-Chiese? In: Picozza P. & Rivetti G., a cura di, *Religione, cultura e diritto tra globale e locale*. Milano: Giuffrè Editore, 31-49.

Casuscelli G. (2009). Il diritto alla moschea, lo Statuto lombardo e le politiche comunali: le incognite del federalismo. *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 1-14. Disponibile all'indirizzo: www.statoechiese.it

Chiodelli F. (2016). Equal treatment in land use planning: investigating the ethics of the transfer of development rights. *Scienze Regionali*, 15(1), 131-138.

Chiodelli F. (2015), La spazialità islamica nelle città italiane: rilevanza, caratteristiche ed evoluzione. *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 113, 60-83.

Corkindale J. (1998), *Reforming Land-Use Planning*, London: IEA.

D'Angelo G. (2008). Pronunce recenti in materia di edifici ed edilizia di culto: uno sguardo d'insieme. *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3, 737-770.

Fabbri A. (2013). L'utilizzo di immobili per lo svolgimento di attività di culto. *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 40, 1-23.

Galeotti A. E. (2012). La tolleranza irrispettosa: il caso della rinviata questione della moschea a Vercelli. In Ceva E., Galeotti A. E., a cura di, *Lo spazio del rispetto*. Milano: Bruno Mondadori, 169-193.

Germain A., Gagnon J. E. (2003). Minority Places of Worship and Zoning Dilemmas in Montréal. *Planning Theory and Practice*, 4(3), 295-318.

Holcombe R.G. (2013). Planning and the Invisible Hand: Allies or Adversaries?, *Planning Theory,* 12(2), 199-210.

Introvigne M., Zoccatelli P. (2013). *Enciclopedia delle religioni in Italia*. Torino: Elledici.

ISTAT (2011). Il futuro demografico del paese. Statistiche Report. Roma: Istituto Nazionale di Statistica. Disponibile all'indirizzo: www.istat.it/it/archivio/48875.

ISTAT (2015) Demografia in cifre. Cittadini stranieri anno 2015. Disponibile all''indirizzo: http://demo.istat.it/strasa2015/index.html

Lariccia S. (2007). Garanzie di libertà e uguaglianza per i singoli e le confessioni religiose, oggi in Italia. *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 1-6. Disponibile all'indirizzo: www.statoechiese.it

Marchei N. (2014). La legge della Regione Lombardia sull'edilizia di culto alla prova della giurisprudenza amministrativa. *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 12, 1-16. Disponibile all'indirizzo: www.statoechiese.it

Menonna A., e Mirabelli S. M. (2013). Caratteri e condizioni di vita. In: Blangiardo G., a cura di, *L'immigrazione straniera in Lombardia. La dodicesima indagine regionale*. Milano: Fondazione ISMU, 55-88.

Moroni S. (2012). Why Nomocracy: Structural Ignorance, Radical Pluralism and the Role of Relational Rules. *Progress in Planning*, 77(2), 46-59.

Copyright © FrancoAngeli
N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

Moroni S. (2015). *Libertà e innovazione nella città sostenibile*. Roma: Carocci.

Pace E. (2013). *Le religioni nell'Italia che cambia. Mappe e bussole*. Roma: Carocci.

Qadeer M. A. (1997). Pluralistic planning for multicultural cities: the Canadian practice. *Journal of the American Planning Association,* 63(4), 481-494.

Qadeer M. A. (2008). What is this thing called multicultural planning?. *Plan Canada*, 48, 10-13.

Rhazzali K., Equizi M. (2013). I musulmani e i loro luoghi di culto. In: Pace E., a cura di, *Le religioni nell'Italia che cambia*. Roma: Carocci, 47-72.

Roccella A. (2006). L'edilizia di culto nella legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005. *Rivista giuridica di urbanistica,* 22(1-2), 115-150.

Roccella A. (2008). Edifici di culto nella legislazione regionale. *Jus - Rivista di scienze giuridiche*, 55(2-3), 505-560.

Roccella A. (2014). L'edilizia di culto islamica: contro *la tirannia della maggioranza*. *Urbanistica e appalti*, 3, 345-349.

Sandercock L. (1997). *Towards Cosmopolis: Planning for Multicultural Cities*. New York: John Wiley and Sons.

Sandercock L. (2000). When strangers become neighbours: Managing cities of difference. *Planning Theory & Practice*, 1(1), 13-30.

Sartori G. (1957). *Democrazia e definizioni.* Bologna: Il Mulino.

Somaini E. (2012). *Il liberalismo preso sul serio*. Soveria Mannelli: Rubbettino.

Tozzi V. (2007). Le moschee e i ministri di culto. *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Disponibile all'indirizzo: www.statoechiese.it

Tozzi V. (2009). Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose. *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Disponibile all'indirizzo: www.statoechiese.it

Tozzi V. (2010). Gli edifici di culto tra fedele e istituzione religiosa. *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 27-47.

UAAR - Unione degli Atei e Agnostici Razionalisti (2014, Gennaio) Campagna di sensibilizzazione e raccolta dati sui fondi pubblici che i Comuni versano alle confessioni religiose come oneri di urbanizzazione secondaria. Disponibile all'indirizzo: www.uaar.it/uaar/campagne/oneri/

Copyright © FrancoAngeli
N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.