



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

ARCHIVIO ISTITUZIONALE DELLA RICERCA

Alma Mater Studiorum Università di Bologna Archivio istituzionale della ricerca

L'edilizia di culto all'alba del XXI secolo. Tra vecchi problemi e nuove sfide

This is the final peer-reviewed author's accepted manuscript (postprint) of the following publication:

Published Version:

Botti, F. (2023). L'edilizia di culto all'alba del XXI secolo. Tra vecchi problemi e nuove sfide. Bologna : Bologna University Press.

Availability:

This version is available at: <https://hdl.handle.net/11585/924689> since: 2025-01-16

Published:

DOI: <http://doi.org/>

Terms of use:

Some rights reserved. The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (<https://cris.unibo.it/>).
When citing, please refer to the published version.

(Article begins on next page)

Federica Botti

**L'EDILIZIA DI CULTO
ALL'ALBA DEL XXI SECOLO
Tra vecchi problemi e nuove sfide**

SOMMARIO

Nota dell'Autrice

Capitolo I

Ruolo e funzione degli edifici di culto nella topografia religiosa italiana post-secolare

- 1.1. Dagli anni Novanta agli anni Zero
- 1.2. Dal Ground Zero dell'Occidente alla proliferazione degli -ismi
- 1.3. L'impatto della giurisprudenza CEDU sui simboli e il nuovo ruolo degli edifici di culto
- 1.4. Quando il mondo finì: gli edifici di culto ai tempi della pandemia da Covid-19

Capitolo II

Il quadro normativo

- 2.1. I vincoli alla destinazione degli edifici di culto
- 2.2. I vincoli "culturali" all'alienazione e al cambio d'uso degli edifici di culto
- 2.3. Le relazioni tra Stato e Chiesa cattolica viste attraverso la lente dell'edilizia di culto
- 2.4. Gli edifici di culto come espressione tangibile del diritto di libertà religiosa

Capitolo III

Un altro mo(n)do è possibile?

- 3.1. L'Italia è un Paese per confessioni prive di intesa?
- 3.2. Il municipalismo religioso e i suoi effetti sugli edifici di culto
- 3.3. La legislazione a "municipalismo accentuato" per la realizzazione di nuove strutture di carattere religioso 105
- 3.4. Oltre l'intesa c'è di più? Bilateralità diffusa e poteri regionali

Capitolo IV

Gli edifici di culto tra patrimonializzazione e rigenerazione urbana: la limitazione del consumo del suolo attraverso il riuso

- 4.1. Dalle politiche unionali in tema di consumo del suolo alla soluzione del "riuso temporaneo" nella legislazione regionale e comunale
- 4.2. Rigenerazione urbana e riuso nella legislazione regionale
- 4.3. Rigenerazione e riuso nella disciplina della Chiesa cattolica
- 4.4. Dal riuso al miglior uso degli edifici di culto cattolici nel solco della patrimonializzazione

Conclusioni

Bibliografia

Nota dell'Autrice

Scrivere oggi di edilizia di culto può sembrare anacronistico, ricognitivo o presuntuoso; può essere tutte o nessuna di queste cose, ma comunque la si veda, di certo non è semplice.

Sull'argomento in dottrina sono state molteplici e autorevoli le voci che nel corso degli anni si sono occupate dell'argomento e che via via hanno gettato quelle imprescindibili fondamenta dottrinali sulle quali poggia questa *classica* materia del nostro settore disciplinare.

Anche la sottoscritta, in maniera del tutto modesta e non certo equiparabile ai Maestri del diritto ecclesiastico e del diritto canonico, si è cimentata con un articolo pubblicato nel 2014 sull'argomento. In quell'occasione la mia attenzione si focalizzò sulla manutenzione e il finanziamento degli edifici di culto e delle loro pertinenze lette sotto la chiave della *spending review* con accenni *green* sul consumo del territorio. Lo studio, partendo dall'utilità sociale dell'edificio di culto e delle sue pertinenze, si indirizzava verso lo strumento delle convenzioni tra istituzioni pubbliche e confessioni religiose attraverso le quali le prime finanziano le attività delle seconde. L'utilizzo delle risorse finanziarie a disposizione delle autorità locali veniva esaminato poi sotto la lente delle esigenze ecosostenibili del territorio in rapporto con l'attenta revisione di spesa che nel frattempo l'Unione europea chiedeva agli Stati membri per rispettare i parametri macroeconomici e i vincoli di bilancio previsti dal Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (il c.d. Fiscal compact, firmato il 2 marzo 2012).

Tornare a distanza di nove anni sullo stesso filone di ricerca dell'edilizia di culto e cercare di ricavarne degli ulteriori elementi di originalità in una materia sulla quale si è già detto e si continua a dire (quasi) tutto avrebbe costituito un deterrente per chiunque e, sinceramente, anche io sono stata inizialmente colta da mille dubbi. Si presentava però al contempo l'occasione di potere approfondire quella che nello scritto di allora era solo un'intuizione, il consumo del territorio, e che negli ultimissimi anni è divenuto un vero e proprio mantra dei dibattiti sui fenomeni climatici sempre più estremi, frequenti e devastanti. Le politiche ambientali promosse dall'Unione europea, e sostenute anche dal magistero cattolico, sono entrate in modo così pervasivo nelle nostre vite che non possiamo più pensare ad un mondo che non sia eco-sostenibile, dove la rigenerazione e il riuso sono una responsabilità sia del cittadino come tale sia del credente. La libertà religiosa, della quale l'edilizia di culto è espressione tangibile, non può essere letta in modo separato rispetto al tempo in cui si vive, non più ormai. Gli ultimi trent'anni a cavallo dei due millenni sono stati anni molto intensi, pieni di avvenimenti che hanno cambiato profondamente il nostro modo di vivere e che hanno inciso in maniera drastica sulla fenomenologia religiosa e su come essa si riflette nella società. Le esigenze sociali sono giustamente mutate perché così lo è il mondo attorno a noi e d'altra parte, all'alba del terzo millennio, non potevamo che aspettarci qualche cambiamento. La domanda che si pone è, però, se siamo pronti ad affrontare una mutata realtà e a compiere un passo verso il futuro. La fine del Novecento ci ha lasciato in eredità un notevole e ricco retroterra di riflessioni, criticità, prospettive a cui non siamo ancora riusciti a dare delle risposte. Gli auspici della dottrina ecclesiasticista e canonista per una riforma sostanziale dei rapporti tra Stato e Chiesa; un ammodernamento, o quantomeno una maggiore equità, nel trattamento delle confessioni religiose; una maggiore corrispondenza tra esigenze del territorio e organizzazioni religiose sono solo una piccola parte dei problemi irrisolti che si trascinano senza mai trovare una soluzione convincente e risolutiva. A questi *cold case* oggi si aggiungono nuovi problemi che richiedono con sempre più urgenza risposte che ancora non siamo stati in grado non tanto di formulare, quanto di rendere concrete.

Per queste ragioni in questo mio contributo un lettore avvezzo agli scritti ecclesiastici troverà certamente cose non nuove, ma le troverà organicamente sistematizzate nel contesto più ampio di ciò che oggi è vissuto e percepito in quelle sfumature del quotidiano che il diritto, a causa di una sua endemica lentezza d'azione, non riesce e non può tradurre immediatamente in norma e alle quali la giurisprudenza fornisce una lettura solamente parziale.

Leggere gli edifici di culto nel contesto dei cambiamenti politici, sociali, economici e giuridici mette in luce non solo le vecchie prospettive ma evidenzia le nuove opportunità che si presentano e che con un po' di coraggio in più potremmo finalmente cogliere.

Bologna, 5 dicembre 2022

Federica Botti

CAPITOLO I

RUOLO E FUNZIONE DEGLI EDIFICI DI CULTO NELLA TOPOGRAFIA RELIGIOSA ITALIANA POST-SECOLARE

1.1. Dagli anni Novanta agli anni Zero

L'inizio del nuovo millennio è stato segnato in modo indelebile da una rinnovata attenzione per la dimensione collettiva e pubblica della libertà religiosa, laddove, al contrario, la fine del Novecento faceva presagire come più verosimili e in linea col fenomeno postmoderno di una spiritualità alternativa, le teorie che sin dagli anni Sessanta¹ preconizzavano la fine delle religioni organizzate² e relegavano il fatto religioso a questione privata del tutto indifferente e ininfluyente ai fini della vita pubblica, coerentemente, peraltro, al radicarsi nella società in evoluzione degli ultimi scampoli del secolo di un forte relativismo³ e delle tendenze individualistiche e nichiliste⁴. Tanto che la stessa

¹ Tra gli anni Sessanta e Settanta è iniziato un dibattito riguardo al sacro, la sua crisi e il futuro della religione e non mancava chi prospettava come futuro evolutivo addirittura l'estinzione di quest'ultima. Tra le prime opere che hanno teorizzato la secolarizzazione e crisi della religione (cfr. Acquaviva, Sabino, *L'eclissi del sacro nella civiltà industriale. Dissacrazione e secolarizzazione nella società industriale e post-industriale*, Milano, Ed. Comunità, 1961; Cox, Harvey G., *La città secolare*, Firenze, Vallecchi, 1968 (trad. it. dell'edizione originale del 1965 *The Secular City*, New York, Macmillan); Luckmann, Thomas, *La religione invisibile*, Bologna, Il Mulino, 1969 (trad. it. dell'edizione del 1967, *The Invisible Religion. The Transformation of Symbols in Industrial Society*, New York, Macmillan Co.) la religione non può limitarsi alla sola Chiesa ma è qualcosa che concerne i nuovi valori dominanti della società contemporanea e sarebbe soprattutto la sfera privata ad assumere il carattere di nuova forma sociale di religione; Berger, Peter L., and Luckmann, Thomas, *La realtà come costruzione sociale*, Bologna, Il Mulino, 1969; Durkheim, Emile, *Le forme elementari della vita religiosa. Il sistema totemico in Australia*, Roma, Newton Compton Italiana, 1973, p. 58 ss.

Nel corso degli anni, tuttavia, la realtà di fatto aveva indebolito la prospettiva proposta e aveva portato a rivedere talune posizioni. Così, mentre il sociologo delle religioni Acquaviva, giunge a un uso più limitato dell'idea di eclissi, circoscritta entro i limiti definiti solo dalla fine di un uso magico del sacro (Acquaviva, Sabino e Stella, Renato, *Fine di un'ideologia: la secolarizzazione*, Roma, Borla, 1989, p. 11); il teologo battista a trent'anni da *La città secolare* scriveva nel 1995 che è la secolarità (*secularity*) e non la spiritualità ad essere vicina all'estinzione. V.: Cox, Harvey G., *Fire from Heaven. The Rise of Pentecostal Spirituality and the Reshaping of Religion in the Twenty-First Century*, Reading [Massachusetts], Addison-Wesley, 1995.

La crisi della religione è un dibattito che si è sviluppato principalmente in ambito sociologico-antropologico. Per una ricostruzione complessiva e una riflessione a riguardo, v.: Filoramo, Giovanni, *Che cos'è la religione: temi, metodi, problemi*, Torino, Einaudi, 2004.

² Ad avallare questa percezione ha contribuito anche il fatto che, a partire dagli anni Zero, i casi di pedofilia all'interno della Chiesa cattolica scoperti negli anni Novanta non sono più stati casi isolati, confinati agli Stati Uniti o all'Irlanda, ma sono stati smascherati in tutto il mondo, Italia compresa. Nel 2008 si celebra a Roma il più grande processo nei confronti di un prete. Il 31 maggio 2013 l'uomo è stato condannato in appello a quattordici anni e due mesi di reclusione per violenza sessuale continuata e aggravata. La pena inflitta, confermata in via definitiva nel 2015, è poi diventata di 11 anni e 10 mesi perché nel frattempo taluni degli episodi contestati sono risultati prescritti. Il sacerdote a oggi non ha mai scontato un giorno di carcere e pagato nessuna spesa. Né quelle processuali né, tantomeno, i risarcimenti alle vittime degli abusi. Sulla vicenda: Camuso, Angela, *La preda. Confessioni di una vittima*, Roma, Castelvecchi, 2012. Per riferimenti ulteriori in dottrina si vedano: Astigueta, Damián G., *La persona e i suoi diritti nelle norme sugli abusi sessuali*, in *Periodica de Re canonica*, fasc. 4, vol. 93, 2004, pp. 623-669; Bartone, Nicola, *Il conflitto d'obbligo tra autorità ecclesiastica e autorità statale e il crimine di sesso del presbitero con il minore nella normativa comparata e interordinamentale*, in Aa.Vv., *Questioni attuali di diritto penale canonico*, Città del Vaticano, LEV, 2012, pp. 149-198; Consorti, Pierluigi, *La responsabilità della gerarchia ecclesiastica nel caso degli abusi sessuali commessi dai chierici, fra diritto canonico e diritti statuali*, in *Stato, Chiesa e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 5, 2013; Licastro, Angelo, *Danno e responsabilità da esercizio del ministero pastorale*, in *Stato, Chiesa e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 5, 2012; Licastro, Angelo, *Riappare un "deja vu" nella giurisprudenza: la responsabilità oggettiva del vescovo per gli atti illeciti dei suoi sacerdoti*, in *Stato, Chiesa e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 1, 2013; Milani, Daniela, *Delicta reservata seu delicta graviora: la disciplina dei crimini rimessi alla competenza della Congregazione per la Dottrina della Fede*, in *Stato, Chiesa e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 32, 2013.

³ Del relativismo si è fatto interprete Ratzinger, dagli anni Settanta a tutto il corso del suo pontificato, mantenendo, sotto il profilo di questa riflessione, una linea di continuità col magistero dottrinale di Giovanni Paolo II di cui è stato stretto collaboratore. Della sterminata bibliografia dell'autore sull'argomento, a cavallo dei due secoli cfr. Ratzinger, Joseph, *Relativismo problema della fede*, in *Il Regno-Documenti*, 784/1, 1997, pp. 51-56; Ratzinger, Joseph, *Le nuove problematiche avviate negli anni Novanta sulla situazione della fede e della teologia oggi*, in *Fede, Verità, Tolleranza. Il Cristianesimo e le religioni del mondo*, Siena, Edizioni Cantagalli, 2003, pp. 119-214.

⁴ Il nichilismo si è affermato in modo particolare nella cultura europea tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento, sino ad arrivare ai giorni nostri inteso in senso lato, identificandosi come un fenomeno che fa ormai parte dell'autocoscienza del nostro

dottrina ecclesiasticistica all'epoca ha sentito la necessità di interrogarsi su quelle che potevano essere le prospettive future del Diritto ecclesiastico⁵ e se non si rendesse necessaria, come è poi avvenuto, una ridefinizione dei confini e degli interessi della materia anche in merito alla funzione e al ruolo che essa doveva rivestire nel processo di riforma degli ordinamenti universitari del 1999⁶.

In effetti è impossibile negare che il Novecento in Italia (e non solo) si sia caratterizzato per una certa secolarizzazione che, sebbene abbia conosciuto negli anni Settanta il suo momento eroico con l'introduzione di una legislazione atta a consentire il divorzio e l'interruzione di gravidanza, e si sia solo parzialmente realizzata a livello istituzionale e politico nel 1989 con l'enucleazione del principio di laicità⁷, essa abbia però sempre trovato forza propulsiva nelle istanze sociali che, con la complicità di un diffuso benessere economico e del fermento delle politiche a sostegno dei diritti umani e del mercato, lottavano per l'ampliamento delle libertà civili conquistate⁸ contribuendo così a rendere l'uomo sempre meno dipendente dalle rassicurazioni sovranaturali fornite dalla religione.

Queste certezze, tuttavia, lo sono state solo in apparenza e la previsione della scomparsa della religione organizzata e del suo ruolo pubblico non si è verificata, né in Italia né altrove. Nemmeno il diffondersi della religione "fai da te"⁹ costruita su un percorso spirituale individuale di reinterpretazione in ottica New Age dei fondamenti delle religioni maggioritarie¹⁰, è riuscita a sostituirsi o scalfire il ruolo delle Chiese storiche. Quest'ultime, infatti, per mantenere la loro legittimazione nella compagine statale e continuare a essere le uniche gestrici del sacro¹¹, hanno

tempo, in cui confluiscono molti e differenti concetti quali: la crisi dei valori, il relativismo intellettuale e morale, la dissoluzione dell'idea stessa di verità, un senso disperato della finitudine, di smarrimento e di angoscia dinanzi al crollo di tradizioni e valori millenari e la coscienza di una crisi complessiva che ha investito le fedi religiose. Il nichilismo religioso, tuttavia, non va confuso con l'ateismo o l'agnosticismo, piuttosto esso è più vicino allo scetticismo, per cui non si nega una realtà divina, ma se ne contesta la legittimità di ogni atteggiamento religioso (Damonte, Marco, *Dal nichilismo verso una religione post-moderna. Le proposte storiografiche di W. Weischedel e J. Schellenberg*, in *Bollettino Filosofico*, n. 30, 2015, p. 250 e bibliografia ivi citata).

⁵ Vitale, Antonio, *Lo stato degli studi di diritto ecclesiastico in Italia*, in *An. Der. Ecl. Est.*, 12, 1996, pp. 435-456; Berlingò, Salvatore, *Lo stato dell'arte "ecclesiasticistica": dalla dura specialità dei "privilegi", alla forte "specificità" del Diritto Ecclesiastico*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1999, pp. 109-119; Ferrari, Silvio, *Una modesta proposta per prevenire...*, in *QDPE*, n. 1, 1998, pp. 3-10; Dalla Torre, Giuseppe, *Se gli sudi giuridici declassano il fenomeno religioso*, in *Avvenire*, 27 maggio 1998.

⁶ V.: i contributi contenuti in: Parisi, Marco (a cura di), *L'insegnamento del diritto ecclesiastico nelle Università*, Napoli, ESI, 2002.

⁷ Per una riflessione critica a trent'anni dalla sentenza della Corte costituzionale: Andrea Cardone e Marco Croce (a cura di), *30 anni di laicità dello Stato: fu vera gloria?*, Atti del Convegno di Firenze del 27 e 28 settembre 2019 nel trentennale della s. n. 203/1989 della Corte costituzionale, Roma, Nessun Dogma, 2021.

⁸ Sulla scia delle conquiste dei referendum del 1974 (divorzio) e del 1978 (aborto) è seguita la mobilitazione sociale su materie a queste affini. Così già nella prima metà degli anni Ottanta si è cominciato a discutere sull'introduzione delle unioni civili nell'ordinamento italiano (dibattito conclusosi con la legge Cirinnà del 2016), e sulla fecondazione assistita, la cui regolamentazione anch'essa è stata il frutto di una mobilitazione iniziata negli anni Ottanta e, sebbene sfociata nel 2004 con l'approvazione della legge, dopo quasi trent'anni di dibattito, tutt'oggi non resta ancora esente da numerose critiche.

⁹ «Lungi dall'essere un fenomeno residuale, la religione guadagna nuovamente terreno, specialmente fra i giovani, i quali vanno scoprendo la religione come religiosità, vale a dire come esperienza personale profonda, il sacro come fatto interiore, intimo, liberato dalla precettistica clericale esterna». Ferrarotti, Franco, *La religione dissacrante. Coscienza e utopia nell'epoca della crisi*, Bologna, EDB, 2013, p. 38. L'apparente declino della funzione pubblica delle Chiese non corrisponde infatti a un declino della religiosità, che anzi ne esce rivalizzata, ricomponendosi in bricolages di esperienze diverse in cui sacro e profano si mescolano. La nozione di bricolage religioso risale a Luckmann, Thomas, *La religione invisibile*, Bologna, Il Mulino, 1969; Davie, Grace, *Believing without Belonging: Is This the Future of Religion in Britain?*, in *Social Compass*, vol. 37, n. 4, 1990, pp. 455-469. Tra le nuove esperienze spirituali più famose in Italia, troviamo quella fondata nel 1996 da Roberto Casarin e quella di "Falco Tarassaco", al secolo Oberto Airaudi. Mentre la prima, la c.d. *Anima Universale – Movimento di Unione Spirituale*, è una religione vicina all'esperienza cristiana, sebbene unisca la Bibbia e la fede in Gesù e Maria a quella nella reincarnazione in nuove vite umane e il tempio a essa dedicato è sito a Leini, nell'hinterland torinese; la seconda è una federazione, Damanhur, fondata negli anni Settanta, che unisce il contatto con la natura, alla pranoterapia e come simboli utilizza quelli legati ai culti egizi ed esoterici. La sua sede è anch'essa in provincia di Torino, a Vidracco, e si caratterizza per la presenza di otto «Templi dell'Umanità» scavati a mano nella roccia. www.lastampa.it/vatican-insider/it/2018/08/07/news/la-meta-dei-credenti-italiani-pratica-una-religione-fai-da-te-1.34036828.

¹⁰ Pace, Enzo, *La Pocket-religion. Il New Age nel sistema religioso italiano* (1999), in *Quaderni di Sociologia*, 26/27, 2001, pp. 409-431 e bibl. ivi citata.

¹¹ D'altra parte, l'opposizione tra i detentori del monopolio della gestione del sacro e i laici, oggettivamente definiti come profani nella duplice accezione di persone ignoranti per quanto riguarda la religione ed estranee al sacro e al corpo degli amministratori

optato sostanzialmente per due strade, separate sì a livello teorico, ma i cui confini allo stato pratico non sono sempre così netti.

Dunque, o hanno intrapreso la via della secolarizzazione, sottoponendosi a processi di aggiornamento e adeguamento tra le esigenze dell'esperienza religiosa personale e i quadri istituzionali entro cui essa è modellata, o, al contrario, hanno percorso la strada inversa dell'attaccamento alla tradizione e al proprio patrimonio di fede, respingendo con l'adozione di un atteggiamento statico le complicazioni dell'esistenza contemporanea.

Così, mentre le Chiese protestanti in Europa hanno seguito il primo percorso, grazie, anche, all'apertura e alla forte sensibilità che hanno mostrato per i bisogni dell'uomo (e del fedele) contemporaneo rispetto ai più delicati temi della bioetica¹²; la Chiesa cattolica con papa Wojtyła, una delle figure più carismatiche del Novecento, prima, e con Benedetto XVI, dopo, riaffermava l'orgoglio di essere cristiani, sostenendo che il cristianesimo poteva superare la sua crisi abbandonando l'atteggiamento rassegnato che la modernità gli stava imponendo per divenire invece una forza sociale in Italia e in Europa grazie al rispetto del trinomio costituito da: poche certezze teologiche, tanta intransigenza morale e da un forte richiamo all'identità culturale¹³. Quanto invece alle Chiese ortodosse dell'Europa orientale, se parevano avere perso il loro ruolo di Chiese identitarie per via della diaspora dei loro fedeli iniziata nel 1989, esse sono invece riuscite non solo a riorganizzare il loro territorio canonico fuori dai confini nazionali¹⁴, ma soprattutto a confermare la loro funzione identitaria e culturale a livello sia nazionale sia unionale¹⁵.

Per quanto riguarda l'islam, si stava preparando invece a divenire in alcune parti del mondo e in taluni quartieri delle grandi città europee, specie in quelli degli esclusi o degli umiliati, una specie di ideologia del riscatto e della contrapposizione all'Occidente¹⁶.

Le confessioni religiose tradizionali, dunque, sul finire del Novecento erano intente a cercare una riconferma del loro ruolo anche nel nuovo millennio, ma nessuna all'epoca poteva immaginare la consistenza delle ricadute che su ciascuna di esse avrebbero avuto la rivoluzione digitale, la crisi

del sacro, è all'origine dell'opposizione tra il *sacro* e il *profano*. Bourdieu, Pierre, *Genesi e struttura del campo religioso*, in Roberto Alciati e Emiliano R. Urciuoli (a cura di), Torino, Collana di studi del Centro Interdipartimentale di Scienze Religiose - Università di Torino, 2013, pp. 73-129. Nota Ferrarotti, Franco, *Il "paradosso del sacro"*, Roma-Bari, Laterza, 1993 che quanto più la religione si estende e si organizza tanto più si desacralizza, riferendosi non tanto alla crisi del sacro quanto piuttosto alla sua gestione.

¹² Le Chiese protestanti sono sempre state attente alle questioni di bioetica, tanto che anche in Italia è iniziata una riflessione sui temi di fine vita elaborata dalla Commissione bioetica delle Chiese battiste, metodiste e valdesi intitolata *È la fine, per me l'inizio della vita. Eutanasia e suicidio assistito: una prospettiva protestante*, Documento 18, aprile 2017. Tale riflessione si rifà in parte all'impostazione della Chiesa Riformata d'Olanda che, in un documento risalente al 1972 dal titolo *Eutanasia. Significato e limiti della terapia medica* sosteneva la liceità dell'eutanasia sul piano morale, seppure come caso-limite, oltre che essere favorevole a un ampliamento della discussione sull'aiuto al morire. A sostegno di questa tesi, nel 2011 è stata pubblicata dalla Comunità delle chiese protestanti in Europa (CCPE), nota anche come Concordia di Leuenberg, la brochure di cento pagine intitolata "A time to live and a time to die". Sul punto, da ultimo, v.: Fornero, Giovanni, *Indisponibilità e disponibilità della vita: una difesa filosofico giuridica del suicidio assistito e dell'eutanasia volontaria*, Torino, UTET, 2020, nota 311, p. 118. «Un atteggiamento positivo da parte delle chiese protestanti ha accompagnato [anche] i primi passi delle nuove tecnologie riproduttive che permettono la realizzazione del progetto procreativo di donne e uomini incapaci di generare spontaneamente», sul punto: Maternini, Maria Fausta e Scopel, Laura (a cura di), *La bioetica e le confessioni religiose*, Trieste, EUT Edizioni Università di Trieste, 2013, p. 111.

¹³ Pace, Enzo, *La nuova geografia socio-religiosa in Europa: linee di ricerca e problemi di metodo*, in *Quaderni di Sociologia*, vol. 55, 2011, pp. 65-89. Sul piano della morale Giovanni Paolo II fu un papa fortemente «legato alla tradizione della Chiesa, e che difese appassionatamente le sue convinzioni in materia familiare e sessuale. Inamovibile di fronte alla multiforme messa in discussione dei valori familiari tradizionali, soprattutto al matrimonio omosessuale, e sostenitore della castità e della fedeltà di fronte al diffondersi del virus dell'Aids, eppure questo Papa è stato il primo a celebrare la bellezza dell'atto sessuale vissuto come un dono assoluto di un uomo a una donna (e viceversa), condannando allo stesso tempo tutto ciò che altera il carattere assoluto di questo dono. È questo l'ideale di vita proposto da Giovanni Paolo II». Lecomte, Bernard, *Giovanni Paolo II a cinque anni dalla morte. Un Papa controcorrente*, in *L'Osservatore Romano*, 29-30 marzo 2010.

¹⁴ Botti, Federica, *La transizione dell'Est Europa verso la libertà religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 31, 2013, pp. 4 ss.

¹⁵ Cfr., da ultimo, Botti, Federica, *Libertà religiosa, patrimonio culturale e identità: il caso del Montenegro*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 17, 2022, pp. 21-55.

¹⁶ V.: Taylor, Charles, *Varieties of Religion Today: William James Revisited*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 2002, trad. it. *La modernità della religione*, Roma, Meltemi, 2004.

economica e la globalizzazione, il cui mantra, “l’avvicinamento delle culture” di lì a poco, nel 2001, avrebbe conosciuto i suoi antipodi a causa del terrorismo di matrice islamica.

La volontà di emergere delle religioni organizzate da una parte e il contesto socio-politico di allora dall'altra, hanno contribuito a innescare un inesorabile processo di superamento della concezione della lotta in nome delle classi sociali e delle nazioni a favore di uno scontro che invece avrebbe fatto perno proprio sull'appartenenza religiosa, dove la religione è intesa, a seconda della fazione, nel senso più integralista e messianico oppure come equivalente di cultura e tradizione occidentale. Così, le Chiese tradizionali europee, compreso l'islam europeo¹⁷, hanno acquisito un ruolo che andava ben al di là delle loro rispettive aspettative, che ha contribuito a confermarle non solo come simboli “due punto zero” delle identità culturali nazionali, ma anche, grazie al rapporto dialogico e secolarizzato con le istituzioni, come massima espressione dei valori occidentali, e ciò nonostante l'estromissione del riferimento alle radici cristiane dal naufragato progetto della Costituzione europea¹⁸.

Una tra le battaglie più importanti di questo scontro tra religioni si è combattuta sul terreno dei simboli che, grazie al potere mediatico che ha contribuito a sottolinearne il ruolo di richiamo identitario¹⁹, sono divenuti oggi più che mai strumenti che uniscono chi condivide la medesima credenza e che al contempo, ancora più rispetto al passato, escludono e ghettizzano chi invece non condivide la stessa fede²⁰. Così come si riscopre il legame tra la cultura di appartenenza e la religione maggioritaria e si valorizza il ruolo che essa gioca nello spazio pubblico, di pari passo sono enfatizzati in positivo o in negativo, al punto da divenire l'elemento catalizzatore dei conflitti, i simboli religiosi che a essa appartengono²¹.

Alla fine degli anni Novanta in Italia vi era ancora una sostanziale omogeneità tra appartenenza religiosa e appartenenza nazionale, al punto che gli edifici di culto continuavano a svolgere il loro tradizionale ruolo di amalgama sociale non solo perché punto di riferimento della comunità religiosa, ma della stessa collettività nel suo complesso. L'affievolimento che l'avvento dell'epoca digitale ha portato per il sentire religioso, da una parte, e l'ampliamento dell'offerta religiosa che si veniva registrando con il mutare dell'assetto e delle esigenze della nuova società che si stava costituendo, dall'altra, hanno inciso profondamente sulla tradizionale funzione sociale svolta dagli edifici di culto. Tali fattori hanno messo infatti in evidenza taluni aspetti a cui prima non si dava importanza proprio per via della sostanziale omogeneità religiosa. Tra questi, quello che è divenuto più evidente è proprio l'aspetto simbolico degli edifici di culto.

In questo senso gli edifici di culto come simboli delle comunità religiose organizzate sono i

¹⁷ Le radici islamiche dell'Europa sono testimoniate da antichi insediamenti di comunità musulmane. Si pensi all'Andalusia e alla Sicilia che conobbero una lunga dominazione musulmana o, ancora, a buona parte del territorio dell'attuale Portogallo che è stato dal VIII al XIII secolo sotto il controllo musulmano con il nome di *Al-Garb Al-Andalus* (ovest dell'Andalusia), mentre vaste aree dell'Europa dell'Est e dei Balcani furono governate dall'impero Ottomano. In alcuni Paesi baltici e in Polonia, da secoli si è registrata la presenza di una minoranza tatarica, musulmani sunniti molto ben integrati. L'islam che *manu militari* non era riuscito a conquistare l'Europa, vi si è insediato infatti pacificamente grazie a piccole *enclave* che lentamente e progressivamente si sono radicate e stabilizzate in suolo europeo. Cfr. Allevi, Stefano, *Musulmani d'occidente. Tendenze dell'islam europeo*, Roma, Carocci, 2005², pp. 29-32; Elsheikh, Mahmoud Salem, *La verità sommersa dei rapporti fra Oriente e Occidente*, in Mostafa El Ayoubi e Claudio Paravati (a cura di), *Dall'islam in Europa all'islam europeo. La sfida dell'integrazione*, Roma, Carocci, 2018, pp. 30-32 in part.

¹⁸ Tra il 2003 e il 2007 uno tra i dibattiti più significativi sul rapporto tra UE e dimensione religiosa è stato quello relativo alla proposta di inserire nel preambolo del Trattato costituzionale un riferimento alle radici cristiane dell'Europa. Com'è noto, nonostante le ripetute richieste di Italia e Polonia, è prevalso l'orientamento volto a escludere il suddetto richiamo dal testo definitivamente approvato, limitandosi a citare, quale più generica fonte di ispirazione, le «eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa» da cui si sarebbero «sviluppati i valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona, della democrazia, dell'uguaglianza, della libertà e dello Stato di diritto». L'inciso è stato poi ripreso dal Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, che ha provveduto a trasporlo all'interno del preambolo del Trattato sull'Unione europea.

¹⁹ Pelanda, Carlo, *La difesa della fiducia*, in Centro Studi di Geopolitica, *Sicurezza: le nuove frontiere*, Milano, Franco Angeli, 2005, p. 103.

²⁰ Cfr. Dieni, Edoardo - Ferrari, Alessandro - Pacillo Vincenzo (a cura di), *I simboli religiosi tra diritto e culture*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 102 ss.

²¹ Ferrari, Silvio, *I simboli religiosi nello spazio pubblico*, in *QDPE*, n. 2, 2012, p. 320.

protagonisti di questo mutato assetto sociale e geo-politico nonché il perno attorno al quale ruotano i più svariati interessi, non solo strettamente religiosi, legati cioè all'esercizio del culto collettivo, ma anche:

a. identitari, in quanto, ancor più che in passato, rappresentano l'identità di un'etnia, di un popolo, di una nazione, a volte anche con il rischio che venga posto in secondo piano il loro valore di testimonianza di fede a favore di quello esclusivamente culturale;

b. politici, perché la loro presenza nel costituire un tangibile fattore identitario che caratterizza un territorio, si presta a essere oggetto di speculazione e strumentalizzazione politica in danno a coloro che non appartengono ai culti tradizionali predominanti del territorio;

c. economici, poiché la loro costruzione, manutenzione, ristrutturazione è oggetto di sovvenzioni da parte dei pubblici poteri attraverso anche la fiscalità generale;

d. culturali, in quanto possono racchiudere al loro interno o essere essi stessi beni culturali, oltre che essere simboli non solo dell'appartenenza culturale, ma anche storica-identitaria di un determinato luogo;

e. urbanistici, in quanto la loro presenza, il loro utilizzo o inutilizzo, la loro realizzazione è legata alla politica nazionale e unionale di patrimonializzazione, valorizzazione, consumo del suolo e riutilizzo.

La loro presenza racconta all'osservatore molte cose, non solo fa capire se quella religione è presente o predominante in un territorio, ma ne fa intuire anche la storia di esso e dei suoi abitanti, oltre che la cultura, compresa quella giuridica. La distribuzione sul territorio degli edifici di culto, la loro consistenza numerica, la loro manutenzione, il loro libero accesso, i beni ivi conservati, sono infatti tutti elementi che offrono una buona percezione del sistema di relazioni tra Stato e Chiese di quel determinato contesto territoriale oltre che un primo punto di partenza per comprendere i rapporti giuridici e politici che l'entità territoriale intrattiene con le diverse organizzazioni religiose e con i singoli fedeli, proprio perché gli edifici di culto da sempre svolgono un ruolo cruciale oltre che simbolico nella vita di una comunità e ne rappresentano la massima espressione non solo religiosa, ma anche sociale e antropologica. È per questi motivi che in essi convergono, ancora più che sulla libertà religiosa in sé, le più rilevanti questioni e i più importanti avvenimenti degli ultimi decenni, compresi quelli non del tutto prevedibili che vanno dall'attacco alle Torri gemelle alla pandemia del Covid-19. Essi, insomma, sono la cartina tornasole delle trasformazioni che incidono sulla struttura della società e sui suoi modelli di organizzazione sociale in un determinato contesto temporale e geografico.

Così, se lo svilupparsi della globalizzazione e il crescere delle società multiculturali prima e interculturali poi, hanno segnato un aumento della richiesta di edifici di culto da parte dei nuovi arrivati, dall'altro il *Ground Zero* ha contribuito a creare diffidenza e panico rispetto a questi possibili nuovi insediamenti religiosi. E, d'altra parte, anche il ruolo giocato dalla giurisprudenza sovranazionale della Corte europea dei diritti dell'uomo, nel sottolineare il valore identitario e culturale dei simboli religiosi della maggioranza, è andato per questa strada, a discapito di tutti gli altri simboli religiosi che proprio negli edifici di culto trovano la loro più rilevante espressione.

Per questa via anche il ruolo dell'Unione europea è stato determinante se pensiamo che la riforma del Titolo V della Costituzione, realizzata su impulso del diritto unionale, da una parte è stata un'occasione per sviluppare nuovi e produttivi strumenti di *governance* del territorio attraverso la sussidiarietà, dall'altra si è trasformata in taluni casi in uno strumento politico di contenimento della religione sotto il profilo della costruzione di luoghi di culto diversi da quelli tradizionali. Se poi, sempre su impulso delle istituzioni europee, l'introduzione nel nostro ordinamento della *spending review* non ha pressoché scalfito i privilegi accordati alla confessione di maggioranza in merito ai finanziamenti in tema di edilizia di culto²², le nuove preoccupazioni

²² Botti, Federica, *Edifici di culto e loro pertinenze, consumo del territorio e spending review*, in *Stato, Chiese e pluralismo*

circa la vivibilità ambientale e legate al “consumo di suolo zero” paiono profilare all’orizzonte un diverso modo di gestire sotto il profilo urbanistico gli spazi dedicati al culto soprattutto se raffrontati alle mutate esigenze della popolazione.

1.2. Dal Ground Zero dell’Occidente alla proliferazione degli -ismi

Il ritorno in *auge* del sentire religioso che ha caratterizzato l’inizio del nuovo millennio è stato oggetto di diverse forme di strumentalizzazione, soprattutto laddove l’appartenenza religiosa è stata letta in chiave identitaria essa ha finito con l’assumere una connotazione sempre più settaria facendosi per questa via alfiere delle declinazioni dei diversi -ismi che contraddistinguono il momento storico in cui viviamo, populismi e sovranismi *in primis*²³.

Il punto di svolta è iniziato coi fatti dell’11 settembre 2001 i quali hanno cambiato per sempre la storia dell’umanità, tanto che, al pari delle grandi rivoluzioni, da quella del carbone a quella digitale, hanno segnato un punto di non ritorno per il mondo intero. Si è assistito a un processo di ridefinizione che ha colpito tutte le identità, comprese quelle dei gruppi e delle istituzioni, costrette a trovare un nuovo ruolo nel McWorld²⁴ che si stava profilando. Quando il termine globalizzazione ha fatto capolino nelle nostre vite, infatti, era associato a un’idea benevola del *diverso*, filtrata dalla parte più coscienziosa della pubblica opinione in modo positivo grazie alla sublimazione dei caratteri di esotismo e di bonaria *sauvagerie* che lo caratterizzavano, rispetto al negativo costituito invece dalla società occidentale alla quale il *diverso* idealmente si contrapponeva. Ma ciò che è accaduto dopo il *Ground Zero* del 2001 anziché contribuire alla scomparsa della religione organizzata, ha invece contribuito alla valorizzazione della sua vocazione naturale di rifondazione delle identità, portando a identificare le motivazioni di coloro che hanno sferrato l’attacco con la *cultura* di provenienza e individuando in questo modo proprio in quest’ultima, e più nello specifico nella professione di fede, il nemico da sconfiggere in tutto il mondo occidentale.

La paura che suscitano in Occidente termini come islam e terrorismo, divenuti soprattutto nel primo decennio del Duemila omologhi e sovrapponibili, ha pervaso il vecchio continente, anch’esso profondamente ferito dalle rivendicazioni di stampo terroristico²⁵. La conseguenza che tale “scontro tra culture” ha portato con sé è stata quella di innescare un forte processo di avversione nei confronti di tutti coloro che professano la cultura *altra*, contrapposta a quella di stampo occidentale e identificata per lo più con la religione islamica, sia nei confronti di quanti già erano presenti sul territorio sia, soprattutto, rispetto ai nuovi arrivi. L’*identikit* tipo dell’immigrato è quello di chi proviene dalle zone più povere del mondo o afflitte da guerre interminabili, che professa l’islam e cerca una prospettiva di vita tra gli abitanti della ricca Europa che, a loro volta, non si sentono poi così ricchi a causa della grande recessione del 2008 prima e delle conseguenze del *lockdown* da Covid-19 del 2020-2021, dopo. Ed è anche a causa di tale congiuntura economica che si è generata l’idea che lo straniero favorisca la paralisi della situazione di crisi, senza contare l’aumento della percezione di insicurezza dettato dai piccoli e grandi crimini, soprattutto di stampo terroristico, commessi dagli immigrati²⁶.

confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 27, 2014.

²³ Colaianni, Nicola, *L’Europa e i migranti: per una dignitosa libertà (non solo religiosa)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 40, 2017; Colaianni, Nicola, *Populismo, religioni, diritto*, in *Questione Giustizia*, n. 1, 2019, pp. 151-161.

²⁴ La felice espressione è presa da Barber, Benjamin, *Guerra Santa contro Mc Mondo*, Milano, Tropea, 2002.

²⁵ Martucci, Laura Sabrina, *Radicalizzati jihadisti: profilazione e deradicalizzazione Constitution-compliant*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 8, 2019; Martino, Roberto - Alicino, Francesco - Barone, Antonio (a cura di), *L’impatto delle situazioni di urgenza sulle attività umane regolate dal diritto*, Milano, Giuffrè, 2017; Milani, Daniela e Negri, Alessandro, *Tra libertà di religione e istanze di sicurezza: la prevenzione della radicalizzazione jihadista in fase di esecuzione della pena*, in *Stato, Chiese e pluralismo religioso*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 23, 2018; Ventura, Marco, *La contronarrativa alla propaganda dell’Isis*, in *Gnosis*, n. 1, 2017.

²⁶ Tra il 2021 e il 2022 dopo la pausa del lockdown, il numero di arrivi irregolari è cresciuto in Italia per un numero di 45.664 migranti,

Ma a diffondere la diffidenza verso gli immigrati in generale sono soprattutto i problemi di stampo culturale e valoriale conseguenza dell'appartenenza religiosa²⁷. Così, i temi dei simboli religiosi che (ri)conquistano lo spazio pubblico o delle minoranze, ad esempio, acquistano uno spessore più convincente rispetto al passato in quanto vengono investiti di quella concretezza, vissuta quotidianamente "sulla pelle della gente", che poteva essere solo immaginata negli ultimi decenni del millennio precedente semplicemente perché gli effetti della globalizzazione ancora non si erano visti sulla società italiana²⁸. Ed è nel passaggio tra la libertà religiosa esercitata in modo individuale a quella vissuta nella dimensione collettiva e pubblica che questi conflitti culturali sfociano in maniera prepotente. Il luogo di culto da questo punto di vista, si caratterizza per la sua "multidimensionalità", da una parte funzionale alla realizzazione del diritto del singolo fedele, dall'altra, diviene strumento di una dimensione prettamente collettiva, anche se in ragione di quelle che sono le loro esigenze diffuse²⁹. Accade così che gli edifici di culto intesi in questa loro seconda veste collettiva, divengono loro malgrado oggetto di tensione tra le diverse componenti sociali. L'ostacolare o il vietare la presenza sul territorio di edifici di culto di una determinata comunità religiosa (e culturale) diviene il mezzo politico grazie al quale si privano di una legittimazione pubblica, oltre che di un riconoscimento non solo giuridico, ma soprattutto sociale, tutte le manifestazioni pratiche del culto che i fedeli mettono in atto³⁰. Ostacolare il riconoscimento del diritto al luogo di culto, infatti, impedisce l'espandersi del fenomeno religioso da una sfera puramente interiore – di per sé irrilevante per l'ordinamento – a una sfera esteriore, pubblica, fatta dell'aggregazione comunitaria che connota in senso determinante diverse confessioni³¹.

D'altra parte, il ritorno alla religione tradizionale pare essere vissuto più per quello che essa indirettamente richiama che per quello che di fatto è, per cui parlare di religione significa oggi mettere in evidenza più gli aspetti identitari, culturali, nazionali che a essa sono sottesi rispetto a quelli più squisitamente teologici o spirituali che dovrebbe invece incarnare. L'elemento religioso funge dunque nelle società multiculturali da discriminare tra ciò e chi può essere accettato in un determinato contesto sociale e territoriale e tra ciò e chi invece non lo è; per cui, con la sola denominazione religiosa (cattolico, cristiano, ortodosso, mussulmano, ebreo, protestante, buddista, induista ecc.) si individuano distinti gruppi, o singoli, di individui che hanno in comune il colore della pelle, la lingua parlata, la bandiera esposta, la cultura tra loro condivisa, e poco importa se non sempre queste previsioni rappresentano la regola, ma invece sono delle eccezioni³².

il 40,36% in più dell'anno precedente, di cui 6.070 minori non accompagnati. Tra i reati commessi dagli stranieri vi rientrano le espulsioni legate a motivi di sicurezza che riguardano estremisti, terrorismo internazionale e gli scafisti. Considerato che mediamente il tasso di criminalità relativo degli stranieri è superiore a quello della popolazione autoctona in quasi tutti i Paesi europei, tra le cause dell'aumento dei crimini commessi dagli stranieri vi rientra anche l'esito dei giudicati negativi delle istanze di protezione internazionale, che determina la fine del diritto all'accoglienza. La conseguente marginalità e clandestinità incrementa il relativo tasso di criminalità straniera. Il furto, lo spaccio e il traffico di stupefacenti, le rapine, gli omicidi e lo sfruttamento della prostituzione occupano la percentuale maggiore dei reati degli stranieri presenti nelle carceri italiane. Negli ultimi anni si è inoltre assistito ad un incremento delle violenze di genere e degli omicidi volontari con vittime di sesso femminile, sia tra gli stranieri sia tra gli italiani. Dossier Viminale 1° agosto 2021-31 luglio 2022, 15 agosto 2022, in *interno.gov.it*.

²⁷ Cfr. Colaiani, Nicola, *Eguaglianza e diversità culturali e religiose*, Bologna, Il Mulino, 2006.

²⁸ Fucillo, Antonio (a cura di), *Multireligiosità e reazione giuridica*, Torino, Giappichelli, 2008; Abbondante, Fulvia e Prisco, Salvatore (a cura di), *Diritto e pluralismo culturale: i mille volti della convivenza*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015; Alicino, Francesco (a cura di), *Cittadinanza e religione nel Mediterraneo*, in *Stato e confessioni nell'età dei diritti e delle diversità*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017; Dessì, Ugo, *Religioni e globalizzazione: un'introduzione*, Roma, Carocci, 2019; Fiorita, Nicola, *Alla ricerca di una nozione giuridica di "identità culturale": riflessioni di un ecclesiastico*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 8, 2009.

²⁹ D'Angelo, Giuseppe, *Pronunce recenti in materia di edifici ed edilizia di culto: uno sguardo d'insieme*, in *Quad. dir. pol. ecc.*, n. 3, 2008, p. 741.

³⁰ Colaiani, Nicola, *Come la xenofobia si traduce in legge in tema di edifici di culto*, in *Commenti e contributi di OLIR: osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose – Quaderni, Materiali*, 1, Roma, Aracne, 2005, pp. 67-71.

³¹ Lo Calzo, Antonello, *Il diritto ad un luogo di culto nel rapporto tra ordinamento interno e ordinamento sovranazionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1, 2020, p. 28.

³² L'esempio più stringente è offerto dall'islam che per anni è stato ritenuto una religione priva di sfaccettature e differenze dottrinali

Tale modo di pensare è irrimediabilmente ancorato all'idea che si aveva di religione nel secolo scorso, quando i diritti connessi all'esercizio della libertà religiosa negli ordinamenti degli Stati nazione avevano acquisito i caratteri di consolidata stabilità che, complice anche il processo di secolarizzazione, parevano essere eterni e inscalfibili. Ogni Stato poteva contare su un proprio sistema di relazioni con le comunità religiose, frutto di tradizioni e consuetudini tramandate nel corso della sua storia e indissolubilmente legate al concetto di nazione se non anche di nazionalità, laddove religione e appartenenza nazionale sono stati termini che spesso potevano essere sovrapposti o che comunque si integravano l'uno con l'altro e rispecchiavano il sentire della maggioranza della popolazione autoctona.

Ma il contesto di allora non era quello globalizzato di oggi, dove le profonde trasformazioni introdotte nella vita sociale dall'enorme sviluppo della tecnologia informatica e dei mass media che hanno facilitato la circolazione di credenze e il proselitismo; la libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione europea e l'allargamento della stessa a Paesi che erano stati sotto l'influenza sovietica, hanno notevolmente contribuito ad agevolare le migrazioni dall'Est all'Ovest del continente. Se a tali fattori si aggiungono poi i flussi migratori provenienti dall'esterno dell'Europa, il quadro d'insieme della composizione sociale (e soprattutto culturale) dei singoli Paesi muta notevolmente, portando allo sgretolamento degli argini territoriali che un tempo contribuivano ad accogliere valori, tradizioni, culture e appartenenze religiose in un contenitore costituito dalla nazione. Mentre in passato, infatti, la diversa collocazione di ognuno rispetto ai contesti sociali era frutto di scelte individuali e/o di appartenenza di classe, e si sviluppava in ambiti di comunità in qualche modo territorialmente definiti, ora tutti gli elementi su indicati hanno contribuito ad aumentare in misura esponenziale la differenziazione di valori, di culture e di religioni che di fatto coabitano all'interno di un territorio.

In siffatta maniera sono nate le società c.d. multiculturali che impongono un confronto in termini di uguaglianza e di uguale libertà tra valori, modelli culturali, stili di vita non solo diversi, ma talvolta persino contrastanti con quelli seguiti dalla maggioranza di un popolo.

Si tratta cioè di confrontarsi con gli effetti politico-sociali dei processi dell'interculturalità della società, per cui diverse culture, con le loro molteplici prospettive (anche) religiose, interagiscono reciprocamente e inevitabilmente dispiegano i loro effetti sul riconoscimento dei diritti collettivi e dei diritti personali, dando luogo all'insorgere di rivendicazioni in chiave politica circa l'identità culturale, sia da parte degli autoctoni sia degli allogeni³³.

Poiché, per quanto riguarda questi ultimi, soprattutto se si tratta di individui provenienti da società che hanno una diversa concezione del rapporto tra Stato e confessioni religiose e/o che non hanno subito i processi di secolarizzazione che hanno caratterizzato l'occidente europeo, sorgono inevitabilmente tensioni fra la concezione laica dello spazio pubblico e la rinascita delle appartenenze religiose che rivendicano a loro volta uno spazio pubblico per la religione, il che può dar luogo a rivendicazioni di matrice fondamentalista a carattere religioso le quali sostengono la prevalenza dei valori religiosi su quelli civili.

Quando questa tendenza non è decisamente contrastata si produce una conflittualità interreligiosa che sembrava superata dalla presenza nelle società occidentali di una laicità diffusa che impone la neutralità rispetto alle appartenenze religiose.

ed organizzative come invece di fatto ha.

³³ Cfr. Ricca, Mario, *Culture interdette. Modernità, migrazioni, diritto interculturale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2013; Ricca, Mario, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Palermo, Torri del Vento, 2012; Consorti, Pierluigi, *Conflitti, mediazione e diritto interculturale*, Pisa, Pisa University Press, 2013; Aa.Vv., *Pluralismo religioso e integrazione europea: le nuove sfide*, in *Stato, Chiesa e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 3, 2019, pp. 1-377; Botti, Federica, *Appartenenza religiosa e strategie di integrazione e convivenza. I "nuovi diritti": libertà religiosa e interculturalità*, in Silvia, Bagni (a cura di), *Lo Stato interculturale: una nuova eutopia? The Intercultural State: a new eutopia? El Estado intercultural: una nueva eutopia?*, Bologna, Dipartimento di Scienze giuridiche, 2017, pp. 55-70.

Ne derivano quanto meno nuove forme di marginalità e di esclusione sociale che fanno emergere lesioni al principio di uguaglianza e di giustizia sociale nell'affrontare i problemi posti dalle questioni inerenti all'integrazione sociale.

Si assiste per questa via alla riscoperta di forme di giurisdizionalismo che sembravano superate e che danno luogo all'effettuazione di un'attività di controllo e contenimento del fenomeno religioso. Questo "nuovo giurisdizionalismo" è tuttavia selettivo, poiché si concentra sui gruppi e comunità religiose considerate "incompatibili" con l'attuale assetto sociale e con le tradizioni del Paese. Per reazione, invece, i nuovi venuti si rifugiano nelle strutture di comunità e il proliferare della segmentazione sociale che consegue da questi atteggiamenti speculari contribuisce a mettere in crisi il tessuto connettivo unitario a livello sociale quanto non la democrazia rappresentativa, facendo assurgere la "tolleranza" a elemento necessario per mantenere l'equilibrio tra le diverse componenti sociali.

Inoltre, a essere rimesso in discussione è il concetto stesso di cultura, che è proprio delle scienze sociali, inteso come un insieme di credenze e pratiche che identificano un gruppo, differenziandolo da un altro in quanto e nella misura in cui i comportamenti che ne discendono costituiscono il substrato delle identità collettive, il loro modo di essere. Si fa riferimento a un insieme di fattori identitari quali la lingua, le tradizioni, i costumi, una o più credenze religiose che fanno parte di un vissuto esperienziale, uno stile di vita, un modo di pensare, tutti elementi che concorrono a caratterizzare oggi un territorio.

Le esigenze che scaturiscono da questi fattori impongono nuovi bisogni in campo alimentare, nelle relazioni familiari, nelle pratiche di tumulazione, nell'abbigliamento, nei comportamenti pubblici e privati.

Così intesi i comportamenti culturali possiedono una forza dinamica, che consente di spiegare le diversità identitarie, attribuendo valore a elementi – appunto – culturali, che tuttavia sono relativi, e come tali comprensibili, spiegabili e modificabili. È l'autonomia dei gruppi sociali che, attraverso processi di decisione del gruppo particolare rispetto a quello generale, identifica simboli, credenze, inni, festività, nuovi valori comuni, innescando processi di trasformazione che esprimono il mutamento, richiamando il concetto molto diffuso in ambito religioso che la vita di ognuno è un cammino che ha la sua massima espressione simbolica nel viaggio (da qui il mito del pellegrinaggio) fatto di crescita, di trasformazione, seguendo tappe diverse di avvicinamento verso una meta che è costituita dalla vita vissuta. L'importante in questo processo è evitare la perdita della memoria, senza la quale l'identità si scioglie in un confuso balbettio, in una assenza di punti di riferimento culturali ed etici.

Se la pluralità delle culture può costituire elemento di cui tenere conto, una verità storica oggettiva dalla quale il processo di globalizzazione in atto non può prescindere, sono i valori civili dell'Occidente, in quanto parte dei valori universali da cui esso muove, quali l'uguaglianza e l'assodata comune dignità di ogni uomo e ogni donna, la libertà di ciascuno, la tutela e la promozione dei diritti umani, che rischiano di restare sacrificati sull'altare della paura dell'*altro* che non si conosce, o dell'*altro* che si teme proprio perché si conosce o si presume di conoscere. Nascono così i cosiddetti "diritti culturali", di cui pure la dottrina parla spesso come diritti derivanti dall'appartenenza a un gruppo, etnia, religione. Tali diritti si condensano nella formula contenuta nell'art. 27 del *Patto internazionale sui diritti civili e politici* (1966) che impone agli Stati in cui «vivano minoranze etniche, religiose o linguistiche» di garantire «ai membri di queste minoranze il diritto di curare insieme la propria vita culturale, di praticare e professare la propria religione, di servirsi della propria lingua».

Una possibile soluzione è rappresentata dalla "teoria della giustizia" sviluppata da John Rawls che, riprendendo un atteggiamento adottato nel sedicesimo secolo per superare il trauma delle guerre di religione in Europa, propone il ricorso alla tolleranza come metodo per affrontare e

risolvere il conflitto, ricordandosi che ciò che bisogna evitare è di «reificare le identità» rendendole e ritenendole imm modificabili, trasformando così i soggetti in oggetti. A ben guardare non c'è nulla di più modificabile delle tradizioni, le quali si radicano, si dimenticano, si riscoprono e si creano grazie alle costanti esperienze di vita.

È decisamente errato pensare alle identità come fattori innati, a volte con radici persino genetiche o biologiche, quando invece è necessario promuovere un approccio dialogico ai problemi in grado di ammettere diritti uguali ed effettivi per *tutti*, centrati sulla libertà di ciascuno di aderire e/o recedere dal gruppo, continuando a condividere o abbandonare determinati comportamenti.

In passato questo processo maieutico di riequilibrio tra la sfera religiosa e la sfera pubblica venne perseguito in Europa attraverso una politica giurisdizionalista di stampo liberale che condusse gradualmente le organizzazioni religiose a misurarsi con lo Stato, in un conflitto dialettico e fatto di reciproci condizionamenti; questa politica sembrava ormai superata con la piena affermazione della libertà religiosa e di coscienza che veniva, almeno sulla carta, garantita in ogni Stato occidentale e con l'inserimento del principio di separazione tra Chiesa e Stato pressoché in ogni Costituzione.

Tuttavia, è impossibile negare che nell'intero continente europeo, malgrado il processo di secolarizzazione, la crisi della religione e l'attuazione, almeno sulla carta, del pluralismo religioso, ogni Stato, Francia compresa³⁴, ha sempre accordato privilegi alle proprie confessioni tradizionali a esclusione di tutte le altre che, chi più chi meno, possono godere solo di una parte dei benefit riconosciuti al culto dominante.

Le preferenze accordate alla confessione tradizionale in particolare sono ancora più messe in evidenza dalle derive sovraniste che serpeggiano per il continente europeo e che si sono ben radicate anche in Italia. Il termometro di questa chiusura verso l'*altro* lo si rinviene inevitabilmente nella produzione normativa in materia religiosa che, in nome della preservazione della propria cultura, strumentalizza il fatto religioso facendolo divenire elemento di divisione culturale.

³⁴ In Francia l'applicazione del principio di laicità non è mai stata assoluta. Basti pensare che tale principio, dopo l'approvazione della legge di separazione del 1905, si diffonde su tutto il territorio francese, a eccezione dell'Alsazia e della Mosella dove resta ancor oggi in vigore il Concordato napoleonico del 1801.

Altresì sono state frequenti le oscillazioni del legislatore francese a proposito del principio di laicità, tanto che oggi in proposito si parla di un "legislazione a geometria variabile". Si pensi alla legge 15 maggio 2004 relativa all'ostentazione dei simboli religiosi negli istituti scolastici pubblici, o alle impennate laiciste avvenute nel 2008 durante la presidenza Sárközy dopo la pronuncia del *Conseil d'État* che ha portato al rifiuto della concessione della cittadinanza per i musulmani radicalizzati per poi ricercare rapporti privilegiati con la Chiesa cattolica. Recentemente anche Macron ha proposto di ristabilire i rapporti con la Chiesa cattolica, svuotando la laicità di contenuti e suscitando numerose proteste. V.: Consorti, Pierluigi, *Dalla Francia una nuova idea di laicità per il nuovo anno*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 1, 2018; Margiotta Broglio, Francesco, *Laicità italiana vs laicità francese?*, in Andrea Cardone e Marco Croce (a cura di), *30 anni di laicità dello Stato: fu vera gloria?*, Atti del Convegno di Firenze del 27 e 28 settembre 2019 nel trentennale della s. n. 203/1989 della Corte costituzionale, Roma, Nessun Dogma, 2021. Per quanto riguarda invece i finanziamenti per la costruzione di edifici di culto, ricordo quelli stanziati per la costruzione della grande moschea di Parigi voluta dal Governo per rendere omaggio ai musulmani morti per la Francia durante la Prima guerra mondiale. La sua edificazione, avvenuta nel 1926 su un terreno appartenente agli Ospedali di Parigi, rispondeva più a motivi geostrategici che religiosi in sé, dal momento che all'epoca erano ancora lontane le grandi ondate migratorie provenienti dalle ex colonie (Marocco, Algeria e Tunisia) a maggioranza islamica che avrebbero invece interessato il Paese a partire dalla fine della Seconda guerra mondiale sino alla fine degli anni Settanta. La legge francese vieta il finanziamento dei culti, tuttavia, come la grande moschea di Parigi dimostra, c'è una certa elasticità in materia di finanziamenti pubblici per quello che riguarda edifici di culto di importanza storica o turistica. Per tutti, v.: Fornerod, Annee, *Le régime juridique du patrimoine religieux*, Paris, L'Harmattan, 2013.

Le diverse Chiese godono di un identico trattamento in materia di finanziamento pubblico e le loro risorse provengono generalmente dalle offerte e donazioni spontanee dei fedeli, dalle collette, oltre che dal "contributo per la Chiesa", fissato indicativamente a 1-3% del reddito o all'equivalente di 1-3 giornate di lavoro. Ad oggi sta facendo molto discutere la costruzione a Strasburgo della più grande moschea d'Europa, con un costo stimato di 32 milioni di euro, il progetto della moschea Eyyûb Sultan è portato avanti dalla confederazione islamica turca Millî Görüs. Le polemiche nascono dal fatto che l'organizzazione si è rifiutata di firmare la Carta dell'Islam di Francia, il testo proposto da Emmanuel Macron nel quale sono elencati i valori della République da rispettare nelle moschee francesi. Nonostante questo contenzioso, il Consiglio comunale di Strasburgo ha votato a favore di una sovvenzione pubblica di 2,5 milioni di euro verso Millî Görüs, infatti, nonostante che la legge sulla laicità del 1905 vieti allo Stato francese di finanziare luoghi di culto, fanno eccezione la Mosella e l'Alsazia di cui Strasburgo è capitale dal momento che erano sotto il dominio tedesco quando venne approvata la legge del 1905.

La strumentalizzazione della religione come valore identitario e culturale ha portato a due conseguenze: l'esaltazione della religione tradizionale, da una parte, e l'esclusione delle altre religioni, soprattutto quella musulmana, dall'altra. Questo modo di vedere lo strumento religioso si riverbera inevitabilmente su come viene vissuto lo spazio pubblico, di cui peraltro gli edifici di culto sono una delle più importanti espressioni della collettività, sia dal punto di vista culturale-culturale sia di quello identitario-sociale.

Per la loro oggettiva visibilità e per la molteplicità di significati trasversali che producono sull'intera comunità, essi rientrano a tutti gli effetti tra i simboli religiosi che più di altri trovano un posto d'onore nello spazio pubblico e che maggiormente hanno risentito negli ultimi vent'anni delle più svariate vicissitudini.

Gli edifici di culto sono divenuti per questa via uno degli strumenti di contrasto – se non il principale – per ostacolare l'insediamento di nuove popolazioni sul territorio e sviluppare una politica volta a combattere la trasformazione in senso culturale e culturale dei comportamenti e delle pratiche religiose delle popolazioni stanziate nel Paese. Il catalizzatore di queste scelte è senza dubbio la lotta contro l'insediamento di popolazioni tendenzialmente islamiche, anche se la politica di disfavore verso l'insediamento di strutture a carattere religioso sul territorio si trasforma in un contrasto verso la presenza di ogni forma di nuova confessione religiosa.

I nuovi residenti sono respinti nella misura in cui essi sono visibilmente tali per il colore della pelle, per la lingua utilizzata, per le abitudini alimentari, per le festività, per i riti funebri, per l'abbigliamento, per le relazioni interpersonali, ma soprattutto per l'appartenenza religiosa perché essa cerca di dotarsi di un edificio di culto: il simbolo per eccellenza che segnala visibilmente questa presenza attraverso le forme architettoniche adottate, le modalità di preghiera e le pratiche rituali che in esso si svolgono.

Per questi motivi si appuntano su di esso le attenzioni dei diversi gruppi religiosi che vedono nell'edificio di culto la rappresentazione invocata dai fedeli e temuta dagli autoctoni depositari della religione prevalente del luogo di una presenza che spesso è oltre che religiosa, culturale e valoriale. Da qui l'avversione verso l'insediamento di nuove strutture religiose, poiché esse mutano l'equilibrio precedente e visibile della distribuzione religiosa, sottolineando e accompagnando i mutamenti nell'appartenenza religiosa delle popolazioni che vivono sul territorio.

Queste diversità si concretizzano in un'avversione sanzionata da strumenti di carattere amministrativo e regolamentare a dispetto delle forme di tutela e di garanzia presenti sia a livello costituzionale sia giurisdizionale³⁵.

1.3. L'impatto della giurisprudenza CEDU sui simboli e il nuovo ruolo degli edifici di

³⁵ Gli ambiti legali sotto i quali agiscono i luoghi di culto musulmani si informano normalmente ad associazioni di diritto civile, la cui natura religiosa costituisce un connotato non sempre rilevante. In particolare, si identificano con soggetti giuridici di diritto privato riconosciuti o non riconosciuti (Dpr 10 febbraio 2000, n. 361). Spesso si utilizza la qualifica di associazioni di promozione sociale (APS) (Legge 7 dicembre 2000, n. 383) la cui operatività si è complicata con l'entrata in vigore del nuovo Codice del Terzo Settore (CTS) (D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117).

Sul punto è intervenuto il Consiglio di Stato con ordinanza 20 dicembre 2018, n. 6176 che, in sede giurisdizionale, ha respinto l'appello contro la precedente decisione cautelare del TAR Lombardia nei confronti dell'Associazione islamica Fratellanza e Uguaglianza, destinataria da parte di un Comune di un provvedimento volto a ottenere la cessazione presso i locali sociali dell'attività di culto religioso. Sulla base di questo orientamento, e alla luce della nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 15 aprile 2019 (Prot. n. 3734), la Regione Emilia-Romagna ha cancellato la Comunità islamica di Parma e provincia (CIP) dal Registro regionale delle APS (Determinazione dirigenziale del 8 marzo 2021, n. 3969). Il che ha provocato la reazione del Comune, concretata nell'avvio del procedimento sanzionatorio amministrativo relativo alle difformità edilizie realizzate nell'immobile sito in Parma in via Campanini 6/a; difformità concernenti il cambio di destinazione d'uso da magazzino a luogo di culto (Prot. n. 434422008/VI/3/2.47). Non avendo più la disponibilità di tale immobile, una componente significativa della popolazione musulmana residente a Parma e provincia è rimasta sprovvista di un luogo di culto. In attesa di trovare una soluzione logistico-legale, il Comune ha esplicitato l'indirizzo favorevole alla sub concessione d'uso temporaneo alla CIP di una parte dell'impianto sportivo Pala Ponti, limitatamente al venerdì pomeriggio e per complessive tre ore, di cui una da riservare alla sanificazione (Deliberazione del 6 ottobre 2021, n. GC-2021-329).

culto

Sintomo evidente della rinascita dell'attenzione per il fenomeno religioso con l'avvento del nuovo millennio è il ruolo attribuito, anche sotto un profilo valoriale, alla religione e ai suoi simboli nello spazio pubblico, sia come presenza fisica nei luoghi istituzionali o comunque pubblici in genere, sia nel senso di essere stati "assimilati" dalle istituzioni pubbliche come loro estrinsecazione o talvolta imposti dalle stesse in modo autoritativo o ufficiale³⁶.

La conquista dello spazio pubblico, in entrambi i sensi segnalati, solitamente riguarda le c.d. Chiese tradizionali, le quali, per via della maggioranza della popolazione che storicamente ne professa il culto e del ruolo culturale e identitario che incarnano nella società che le accoglie, costituiscono parte integrante e strutturale dell'habitat pubblico. Sotto questo aspetto, gli edifici di culto presenti sul territorio divengono essi stessi simboli religiosi del paesaggio e della comunità di riferimento. Così, soprattutto il suolo urbano, con la stratificazione degli edifici religiosi che via via lo hanno ricoperto, diviene oggi, suo malgrado, *testimonial* e parte inscindibile di quegli stessi simboli identitari religiosi che lo rivestono, tanto che l'edificio di culto, nel riassumere in sé il perfetto binomio tra cultura e tradizione del territorio, oggi acquista rilevanza forse più per la sua funzione simbolica di marcatore culturale che di luogo funzionale alla celebrazione della liturgia. Come a dire che basta la sua presenza per l'appunto simbolica di rappresentazione della comunità per essere elevato a emblema della nostra memoria collettiva e questo indipendentemente dal fatto di essere oggi utilizzato o meno, vuoi per via del mutamento degli equilibri religiosi del tessuto sociale, vuoi per un progressivo disinteresse alla pratica del culto tradizionale, vuoi per il diffondersi di posizioni filosofiche non confessionali o ancora a seguito dell'aumento di credenti che professano altre religioni.

Gli edifici di culto difatti non sono solo luoghi esclusivamente di interesse religioso per chi professa un determinato credo, ma sono anche beni (religiosamente caratterizzati) di interesse culturale in senso lato³⁷. Da questo punto di vista essi sono a tutti gli effetti un segno di riconoscimento, un simbolo del territorio, non solo perché trasmettono l'eredità religiosa della comunità, ma anche perché ne custodiscono e ne rappresentano la cultura.

La presenza numerica degli edifici di culto caratterizza dunque religiosamente e culturalmente un territorio: quanto più una realtà religiosa è radicata nel territorio tanto più stretta è la relazione che intercorre tra essa e la cultura degli abitanti che la compongono, tanto che risulta estremamente difficile riuscire a separare l'elemento culturale da quello religioso³⁸. Di contro, invece, l'assenza o la scarsa presenza di determinati simboli religiosi nello spazio pubblico non è necessariamente sintomatica del fatto che non vi siano o siano poche sul territorio le organizzazioni religiose e gli individui che in quei simboli si rispecchiano.

Ad esempio, in tutto il territorio italiano possiamo contare un totale di quattro moschee propriamente dette, numero questo particolarmente esiguo se si pensa che al primo gennaio 2020 la presenza mussulmana nel Paese è stimata su 1 milione e 574mila, il 29,2% del totale dei residenti

³⁶ Cfr. Pacillo, Vincenzo, *Diritto, potere e simbolo religioso nella tradizione giuridica occidentale*, in Aa.Vv., *Simboli e comportamenti religiosi nella società globale*, a cura di Marco Parisi, Napoli, ESI, 2006, p. 192; D'Angelo, Giuseppe, *Dallo spazio pubblico per la religione alla dimensione pubblica dell'agire religiosamente connotato. Equilibri in divenire e rinnovate criticità*, in Alberto Fabbri (a cura di), *Spazio pubblico per il fenomeno religioso*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 7-28.

³⁷ V.: Passaseo, Francesco, *La tutela dell'interesse religioso dei beni culturali. Riflessioni tra ius conditum e ius condendum*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 7, 2018, p. 4. «L'attuale Codice dei beni culturali e del paesaggio, agli artt. 10-12, descrive i caratteri che un bene deve possedere al fine di poter essere giuridicamente qualificato "bene culturale". Tutti i beni culturali possono assumere, poi, la specificazione dell'interesse religioso, che generalmente è preesistente a quella culturale. Ma il codice non indica gli ulteriori requisiti che un bene già riconosciuto come culturale debba possedere al fine di poter essere ulteriormente definito "bene d'interesse religioso"».

³⁸ Cfr. Cardia, Carlo, *Il simbolo religioso e culturale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 23, 2012.

stranieri³⁹. Ovviamente il numero di dieci ricomprende solo le moschee e non anche la miriade di sale di preghiera sparse sul territorio che, per diversi motivi, non riescono a configurarsi come edifici di culto⁴⁰.

Acconsentire alla presenza nello spazio pubblico di simboli religiosi “non tradizionali” del territorio, significa non solo attuare il pluralismo religioso, ma accettare e fare accettare in un determinato contesto sociale, politicamente e geograficamente localizzato, in un’ottica di pacifica convivenza e di reciproca contaminazione, un’altra cultura, per percorrere insieme a essa la strada dell’interculturalità e dell’integrazione dell’altro. Ma, in un’epoca nella quale la globalizzazione ha mostrato tutti i suoi limiti e le culture altre sono percepite come invasive e pericolose, oltre che difficilmente integrabili poiché restie ad accettare i valori democratici occidentali (che trovano fondamento anche nella religione⁴¹) del Paese di cui sono ospiti, realizzare il pluralismo religioso e centrare gli obiettivi di interculturalità è particolarmente complesso. Dall’uso del crocifisso come fonte di protezione dei valori del cristianesimo dall’invasione islamica, al divieto di costruire moschee, le più grandi battaglie a suon di utilizzo o divieto di simboli si combattono per lo più contro l’islam al quale è negato, su gran parte del territorio italiano, il diritto di avere edifici di culto.

Da questo punto di vista risulta dunque necessario analizzare un’esperienza estremamente significativa di derivazione sovranazionale che riguarda il caso Lautsi, sottoposto alla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo (CEDU), che ha suggellato il momento in cui il ruolo pubblico della religione cattolica in Italia, a scapito delle minoranze religiose e filosofiche non confessionali, è stato ufficialmente consacrato a livello internazionale ed europeo.

Il nuovo millennio si è aperto in Italia con una delle più sentite, da parte dell’opinione pubblica e della dottrina, pronunce della CEDU, il cui *iter*, è stato accompagnato da una intensa *querelle* che ha visto fronteggiarsi due schieramenti: coloro che sostengono l’esposizione del crocifisso e coloro invece che promuovono la sua rimozione dalle aule scolastiche (e da tutti i luoghi pubblici in genere).

Tra pronunce di inammissibilità e svariati ricorsi nei gradi di giurisdizione interni, nel 2006 viene adita la CEDU la quale, nel 2011, in appello, emana la sua pronuncia definitiva e chiude la questione a favore dell’esposizione del crocifisso.

Ai fini della presente trattazione, si ricorda che la questione dell’esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche è il falso scopo, in quanto quello su cui si vuole focalizzare l’attenzione sono le conseguenze scaturite in Italia dall’espedito utilizzato dalla Corte nella sua pronuncia circa la percezione *in generale* dei simboli religiosi e dei diritti connessi all’esercizio e alla tutela della libertà religiosa⁴².

³⁹ www.ismu.org/immigrati-e-religioni-in-italia-comunicato-stampa-14-9-2020/.

I dati danno conto di circa 1.200 strutture islamiche, tra cui quattro moschee, 860 luoghi di culto non meglio precisati e 350 associazioni culturali. Più della metà si trova nelle Regioni del Nord Italia. Il primato spetta alla Lombardia. Seguono Emilia-Romagna, Veneto, Sicilia e Lazio. La loro collocazione geografica riflette la presenza dei migranti di fede musulmana. Più alto il numero nei grandi centri urbani (Milano, Torino, Bologna) e nelle relative periferie, ovvero in alcune province caratterizzate da un’economia sviluppata (come quella che connota i territori di Bergamo, Brescia, Bologna, Vicenza e Parma). Volgendosi verso il Centro-Sud la presenza dei luoghi di culto musulmani tende a diminuire, eccezione fatta per Roma e, in parte, per la Toscana. Molti luoghi di culto islamici si trovano nelle periferie, alcuni nelle zone rurali.

⁴⁰ Tra le motivazioni spiccano le difficoltà legate all’organizzazione della comunità religiosa che non riesce a individuare proprie rappresentanze e quindi a formalizzare il proprio rapporto con lo Stato con un’intesa; i veri o i pretestuosi contrasti con l’ordine pubblico avanzati dagli organismi istituzionali; i problemi oggettivi che riguardano la difficoltà di individuare aree edificabili, sempre meno presenti nei piani regolatori comunali per via di una certa attenzione per il consumo del suolo; la necessità di conformazione degli edifici al panorama urbano, che rendono complesso l’adeguamento delle costruzioni ai canoni estetici locali; il reperimento dei fondi necessari per potere procedere all’edificazione.

⁴¹ «In quest’ottica, la religione di maggioranza – o meglio, la religione civile fondata sui principi etici della religione di maggioranza, costituirebbe uno strumento logico di “trattenimento” nei confronti di ideologie desiderose di fare tabula rasa della teologia politica su cui si fonda non solo l’Italia, ma – più in generale – l’Occidente europeo; essa impedirebbe ai pubblici poteri di virare verso la tecnocrazia, di provocare la morte di ogni forma di moralità vincolante a livello pregiuridico e – infine – di distruggere quel complesso assiologico su cui fonda il legame sociale e dunque l’identità (e l’essenza stessa) dello Stato». Pacillo, Vincenzo, *Sovranismo e religione cattolica: alcuni spunti di riflessione*, in *Logos. Rivista politico culturale*, 2018, p. 6.

⁴² Sugli effetti della sentenza Lautsi, constatando la diffusione nella giurisprudenza interna della volontà di «coniugare la visibilità dei simboli religiosi della tradizionale nazionale con la tutela del crescente pluralismo religioso e ideologico», v.: Cavana, Paolo, *I simboli*

Per una migliore comprensione dell'accaduto e avere un quadro più preciso delle considerazioni che ne deriveranno, occorre ricordare il ruolo e i compiti della CEDU. Essa ha l'incarico istituzionale di pronunciarsi in riferimento alle violazioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo⁴³, in virtù delle modifiche a quest'ultima introdotte dal Protocollo addizionale n. 11 che razionalizza il meccanismo di applicazione dei diritti e delle libertà garantiti dalla Convenzione. Ogni Stato membro, sulla base del principio di sussidiarietà, ha il compito di assicurare il rispetto dei diritti e delle libertà in essa contenuti, quindi la Corte, per muoversi in questo delicato equilibrio tra l'autonomia statale e il suo ruolo di supervisore internazionale, si è dotata di alcuni meccanismi interpretativi necessari per fissare la linea di confine tra l'ambito di competenza propria e quello statale.

Nel sistema della giurisprudenza della Corte di Strasburgo questa funzione è assolta dall'elaborazione della dottrina del margine di apprezzamento che nella pronuncia sul caso Lautsi si è rivelata decisiva. In generale, peraltro, la giurisprudenza della CEDU tende ad assecondare il diritto nazionale⁴⁴ esaltandone così anche i difetti connessi alla concreta applicazione dell'impianto democratico circa l'effettiva fruizione dei diritti collegati all'esercizio della libertà religiosa.

La Corte, in questo caso, partendo dalla considerazione che l'Europa è caratterizzata da una grande diversità tra gli Stati che la compongono, sia dal punto di vista storico sia da quello culturale (§68), ha legato il margine di apprezzamento alla salvaguardia della tradizione e dell'identità (cultural-religiosa) dell'Italia.

I limiti al margine di apprezzamento, e quindi alla sovranità statale, sono individuati dai giudici di Strasburgo nel rispetto dei parametri della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (§110), che lo Stato deve osservare in quanto la tradizione culturale e storica, benché peculiare dell'organizzazione statale, non può liberare uno Stato contraente dal rispetto della Convenzione. I giudici fanno dipendere l'estensione del margine di apprezzamento dall'esistenza, o meno, del consenso nel campo dell'esercizio dei diritti connessi alla libertà religiosa (§70), cioè da quanto i diritti in questione sono omogeneamente strutturati in Europa: «Maggiore l'omogeneità, minore il margine di apprezzamento»⁴⁵.

La Corte non ha dubbi quindi nel ritenere che il crocifisso sia un simbolo religioso, ma al contempo, dotandolo di passività, non può fare a meno di accogliere anche il suo valore culturale, vista la rilevanza accordata alle tradizioni culturali del singolo Paese. Oltre non si spinge, e lascia il compito di stabilire se la sua ostensione sia compatibile con l'accezione di laicità come equidistanza alla Corte costituzionale, cioè l'unico organo deputato a interpretare la Costituzione.

religiosi nello spazio pubblico nella recente esperienza europea, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 28, 2012, pp. 28-38 per l'Europa; 38-41 per l'Italia e bibliografia ivi citata); più critico sul fatto che il caso Lautsi rappresenti un precedente significativo (almeno nella giurisprudenza italiana): Croce, Marco, *La decisione CEDU Lautsi c. Italia e la sua influenza come precedente nelle decisioni interne successive*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 3, 2019, pp. 70-84.

⁴³ V.: Convenzione EDU, art. 32, 1 c. "Competenza della Corte", per cui «La competenza della Corte si estende a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi Protocolli che siano sottoposte a essa [...]».

⁴⁴ Cfr. Consorti, Pierluigi, *Diritto e Religione. Basi e prospettive*, Roma-Bari, Laterza, 2020, p. 406.

⁴⁵ Mancini, Susanna, *Lautsi II: la rivincita della tolleranza preferenzialista*, in *Forum dei Quaderni di Diritto costituzionale*, 2011, p. 1. Non essendoci un consenso europeo unanime circa l'esposizione dei simboli religiosi, è ammissibile dunque ricorrervi (§70), purché le soluzioni concretamente adottate dallo Stato membro siano conformi ai dettami della Convenzione (su cui si fonda il ricorso cioè: art. 9 in combinato disposto con art. 2 Protocollo 1) circa il profilo della loro effettiva incidenza sulla libertà religiosa dei singoli (§76).

La Corte ritiene esistente la suddetta conformità poiché attribuisce, in modo del tutto arbitrario poiché non vi è uniformità di vedute a riguardo, valenza di simbolo passivo al crocifisso (a differenza del velo islamico che invece i precedenti della sua giurisprudenza individuano come simbolo attivo, v.: §72). Pertanto, proprio perché la croce non è un simbolo "dinamico", non incide sul pluralismo educativo della scuola pubblica in Italia, consentendo a chi la frequenta il pieno esercizio del credere o del non credere (§66), nonostante che gli stessi giudici abbiano la consapevolezza che l'esposizione del crocifisso finisca per fornire alla religione cattolica una visibilità preponderante nell'ambiente scolastico, poiché quel simbolo, «che gli si riconosca o meno un ulteriore valore simbolico laico, rinvia indubbiamente al cristianesimo» (§71).

Di fatto, il ricorso alla CEDU poteva essere meglio strutturato dai ricorrenti per condurre i giudici a porre maggiormente l'accento sui «possibili effetti *discriminatori* della normativa italiana impugnata, in particolare alla luce dell'ormai universalmente riconosciuto principio della *pari dignità di tutte le espressioni culturali*»⁴⁶. Perché, se è vero che la Corte riconosce nel crocifisso un simbolo preponderante del cristianesimo e quindi un simbolo (passivo) religioso, al contempo, con l'adozione della tecnica del margine di apprezzamento, e quindi appoggiando la tesi sostenuta dal Governo italiano, per cui la sua presenza «è l'espressione di una "particolarità nazionale" caratterizzata soprattutto dagli stretti rapporti tra lo Stato, il popolo e il cattolicesimo, attribuibili all'evoluzione storica, culturale e territoriale dell'Italia» (§36.2), acconsente a che a esso sia attribuita anche una valenza culturale. Dato che è innegabile che i simboli religiosi siano *anche* espressioni culturali, come d'altra parte la loro esposizione in musei o pinacoteche dimostra⁴⁷ e come comprova altresì la stessa esistenza dei tanti studi e dei corsi accademici sui "beni culturali ecclesiastici"⁴⁸.

Dalle considerazioni della Corte sin qui messe in evidenza, non può che discendere una riflessione che, dal trascendere dalla specifica questione dell'esposizione del crocifisso, valuti le conseguenze che il ragionamento seguito dai giudici ha avuto sulla percezione del fatto religioso nel contesto storico-sociale e politico di allora.

Questa sentenza non può difatti essere letta in modo avulso dagli avvenimenti che hanno contrassegnato gli ultimi vent'anni e descritti nel paragrafo precedente. Assecondare, come ha fatto la Corte col margine di apprezzamento, il valore culturale e identitario che lo Stato italiano attribuisce al simbolo religioso cristiano ha significato soffiare aria sul fuoco del sovranismo e scatenare il più becero populismo, legittimando sotto la veste protettiva dei diritti umani, una strumentalizzazione della religione e dei suoi simboli⁴⁹. Il che, se da un lato ne segna la ribalta nella sfera pubblica, dall'altra la immola a parametro di differenziazione nei confronti dell'*altro*, trincerandosi dietro i suoi simboli e alla loro osten(s)(taz)ione nei luoghi pubblici nel tentativo di trovare un riparo sicuro nella tradizione da un'immigrazione sempre più incontrollabile e invasiva, che non solo mette in discussione l'identità, ma anche la sicurezza, come il terrorismo islamico dimostra⁵⁰. La religione cristiana e i suoi simboli che più di altri hanno ripercussioni nello spazio pubblico e nella vita che in esso si celebra, dal crocifisso al presepe agli edifici di culto, in quanto case di Dio, simbolo della Chiesa che vive in quel luogo, divengono così, in mano a una certa politica, strumenti di trattenimento⁵¹ di un'identità nazionale nella quale non tutti si rispecchiano⁵² poiché non divengono altro che forme di esaltazione della divisione, dell'intolleranza e vessilliferi di valori non negoziabili.

⁴⁶ V.: Odoni, Mario, *Il crocifisso esposto a scuola e il principio della pari dignità e del rispetto di tutte le espressioni culturali: spunti di riflessione sulla posizione della Corte Europea dei Diritti Umani*, in *La Comunità Internazionale*, n. 2, 2012, p. 286; sullo sviluppo del ragionamento v.: pp. 284-289 in particolare.

⁴⁷ Come è stato fatto osservare in dottrina, sull'impossibilità di riuscire a scindere nel caso del crocifisso l'aspetto religioso da quello culturale. V.: Ricca, Mario, *Chi vuole il crocifisso? Domande semplici, democrazia interculturale, fede personale*, in *DUDI*, fasc. 1, 2010, p. 8 ss.; Ferrari, Silvio, *I simboli religiosi nello spazio pubblico*, in *QDPE*, n. 2, 2012, pp. 322-325.

⁴⁸ Cfr. a titolo esemplificativo: Corso sui "Beni culturali ecclesiastici", Scuola di Giurisprudenza, sede di Ravenna, Alma Mater Studiorum – Università di Bologna (prof. Manuel Ganarin); Corso in "Beni ecclesiastici e beni culturali", scuola di Giurisprudenza, Università degli Studi "Magna Graecia" di Catanzaro, (prof. Luigi Mariano Guzzo).

⁴⁹ A tale riguardo vi è chi sottolinea addirittura il rapporto incestuoso che intercorre tra il populismo politico e il populismo religioso. V.: Zanatta, Loris, *Il populismo*, Roma, Carocci, 2013, p. 18, richiamato a sua volta da Colaianni, Nicola, *Populismo, religioni, diritto*, cit., nota 31.

⁵⁰ Alicino, Francesco, *Il significato concreto e le implicazioni giuridiche del terrorismo (religioso). Il caso italiano*, in *Rivista trimestrale della Scuola di perfezionamento per le Forze di polizia*, vol. 1, 2019, pp. 127-147.

⁵¹ L'espressione è utilizzata da Pacillo, Vincenzo, *Sovranismo e religione cattolica*, cit., p. 6.

⁵² E questo è un altro aspetto criticato della pronuncia della Grande Camera, per cui, anche se essa afferma il contrario, si è schierata da «una parte della società, della politica, della magistratura italiana, contro un'altra, e non certamente solo contro la pretesa della signora Lautsi» prendendo «posizione in una disputa tra giurisdizioni interne, (e) schierandosi con i giudici amministrativi». Mancini, Susanna, *Lautsi II: la rivincita della tolleranza preferenzialista*, cit., p. 2.

E soprattutto, così utilizzati, perdono quel valore passivo che la Corte, in quel caso particolare, ha riconosciuto come legittimo in quanto non legato a un indebito indottrinamento o proselitismo (§52). Ma l'equivoco nasce proprio per via di quell'arbitrarietà prima segnalata che ha contraddistinto il ragionamento della Corte circa l'attribuzione o meno del valore attivo o passivo a un simbolo religioso. La mancanza di criteri oggettivi che possano classificare un simbolo in un senso o nell'altro, fa sì che lo stesso simbolo dapprima considerato passivo diviene attivo se le modalità di utilizzo sono differenti. Il crocifisso non è universalmente un simbolo passivo, ma dipende come esso viene utilizzato, e da chi, e perché, e ciò vale ovviamente per tutti i simboli religiosi. Così, come ha fatto il Tar Sardegna che, nel recepire la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in materia di simboli religiosi, ha confermato che l'apposizione del crocifisso negli uffici pubblici non può considerarsi di per sé fattore di indottrinamento, ma estrinsecazione del riconoscimento delle radici cristiane dei valori che caratterizzano un determinato ordinamento, compresa nel margine di discrezionalità di ogni singolo Stato⁵³.

Minimizzare il ruolo di precedente del caso Lautsi, sebbene giustificandolo con la portata ristretta della sentenza per via dei limiti in essa contenuti (compatibilità del diritto italiano alla CEDU ed esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche pubbliche) e liquidare il suo rinvio nella pronuncia del giudice amministrativo sardo⁵⁴ come "strumentale" e "apodittico"⁵⁵ può essere, seppur condivisibile, controproducente, poiché si rischia di togliere alla CEDU il peso delle responsabilità che essa si è assunta dal momento in cui si è pronunciata sul caso Lautsi e polarizzarsi invece su quelle del giudice interno, costretto, dove è assente l'opera unificatrice della Corte costituzionale, a indossare i panni civili dell'antropologo nelle decisioni in cui, in un modo o nell'altro, la cultura viene in rilievo⁵⁶.

Ciò che rimane grave è che, a seguito dell'adozione del margine di apprezzamento da parte della CEDU, sia passato il messaggio che i simboli della religione cristiana nel nostro Paese siano fondamentalmente tutti dotati di "passività" in quanto, come espressione culturale, si limitano a rispecchiare la tradizione e la storia italiana. Per cui, rosari e crocifissi, campanili e croci, divengono elementi identitari a favore della difesa della cultura nazionale⁵⁷, e in loro nome si vieta, o comunque si ostacola, la diversità culturale nella sua accezione più ampia: dalla regolamentazione del fine vita alla realizzazione di moschee, in totale contrasto con quel dovere di neutralità e di imparzialità che è compito degli Stati garantire, assicurando l'esercizio delle diverse religioni, culti e credenze.

Il ruolo dello Stato, infatti, come paradossalmente ricorda pure la CEDU (§60.2), è quello di contribuire ad assicurare l'ordine pubblico, la pace religiosa e la tolleranza in una società democratica, soprattutto tra gruppi contrapposti, sia le relazioni tra credenti e non credenti sia quelle tra gli adepti delle diverse religioni, culti e credenze (cfr. la sentenza *Leyla Şahin c. Turchia* [GC] del 10 novembre 2005, no 44774/98, CEDH 2005-XI, §107).

Sebbene la presenza di simboli religiosi e di richiami alla fede nella vita politica non sia certo una novità nel panorama politico italiano⁵⁸, oggi, a differenza di allora, il valore del loro richiamo nel contesto pubblico non è più solo un affare interno ai confini territoriali, ma riguarda, più che mai, la sfera sovranazionale e in particolare il superstato dell'UE. La religione, utilizzata come elemento culturale-identitario-nazionale diviene, più o meno consapevolmente, strumento del particolarismo

⁵³ TAR Sardegna - Cagliari, sezione seconda, sentenza 31 maggio 2017, n. 383.

⁵⁴ Con sentenza in forma semplificata, il TAR Sardegna recepisce e al contempo consolida la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in materia di simboli religiosi, confermando che l'apposizione del crocifisso negli uffici pubblici non può considerarsi di per sé fattore di indottrinamento, ma estrinsecazione del riconoscimento delle radici cristiane dei valori che caratterizzano un determinato ordinamento, compresa nel margine di discrezionalità di ogni singolo Stato.

⁵⁵ Croce, Marco, *La decisione CEDU Lautsi c. Italia e la sua influenza come precedente nelle decisioni interne successive*, in University of Milano-Bicocca School of Law Research Paper No. 18-17, 2018, pp. 2-4, 5.

⁵⁶ Per tutti v.: Ruggiu, Ilenia, *Il giudice antropologo*, Milano, Franco Angeli, 2012.

⁵⁷ Odoni, Mario, *Il crocifisso esposto a scuola*, cit., p. 288.

⁵⁸ Il riferimento va alla Democrazia Cristiana, partito di ispirazione cristiana, fondato nel 1943 e rimasto attivo sino al 1994.

che sta alla base della linea antieuropeista che invoca più sovranità nazionale, soprattutto rispetto alle politiche europee in materia di immigrazione e islam, e proprio da questo punto di vista, la pronuncia dei giudici di Strasburgo è stata per l'Unione europea un contraccolpo clamoroso. Trascurando la CEDU l'aspetto della tutela della diversità culturale, o meglio, fondando il suo ragionamento del margine di apprezzamento solo sulla tutela dell'espressione culturale tradizionale della maggioranza, ha di fatto escluso tutte le minoranze e ha posto le basi per giustificare, paradossalmente proprio in nome della neutralità (§72) contenuta nel principio di laicità, atteggiamenti sostanzialmente discriminatori. Nonostante l'aver affermato la predominanza della valenza religiosa del simbolo rispetto a quella identitaria-culturale, l'adozione del procedimento del margine di apprezzamento e dell'autonomia statale in materia religiosa ha ingenerato l'idea che sia passata per valida la strategia del Governo italiano che faceva leva sui connotati etici del crocifisso quale portatore di un messaggio umanistico, neutrale e laico, ma soprattutto parte della storia e della tradizione italiana, intimamente legate al cristianesimo⁵⁹. L'esaltazione di questa specificità italiana operata dalla Corte che incautamente l'ha interpretata come espressione della maggioranza e quindi, come tale, corretta, in realtà non ha fatto altro che avallare l'impossessamento e l'identificazione in una sola cultura da parte dei pubblici poteri, a scapito di tutte le altre componenti sociali e della neutralità insita nel principio di laicità⁶⁰.

Così, in nome della tradizione italiana e dei valori identitari attribuiti ai simboli religiosi, già otto mesi dopo la pronuncia Lautsi, da parte dei poteri forti della politica, il 18 novembre 2011, è stata approvata dalla Regione Lombardia la legge n. 18 del 2011 che prevede che la Regione, nell'intento di dare rilievo ai "valori delle sue radici giudaico-cristiane" considerati alla base della "tradizione lombarda" "espone il crocifisso nelle sale istituzionali e all'ingresso degli immobili regionali e di quelli in uso all'amministrazione regionale"⁶¹. A essa sono seguite tutta una serie di leggi regionali dal forte valore identitario⁶² e relative anche agli edifici di culto che, a suon di vincoli, hanno ostinatamente difeso la tradizione religiosa, salvo poi essere dichiarate incostituzionali, ma, ancora una volta, non certo per una presa di posizione della Corte costituzionale sul contenuto del principio di laicità.

⁵⁹ V.: Odoni, Mario, *Il crocifisso esposto a scuola*, cit., pp. 277-278.

⁶⁰ Anche la Corte costituzionale nella sua sentenza del 1989 n. 203 precisava l'importanza del «valore della cultura religiosa» affermando che «i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano». Giustificava con ciò l'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica, dal momento che riteneva non solo non contrastare con il principio di laicità, ma addirittura esserne «una manifestazione» (sent. n. 13 del 1991). Il principio di laicità che contraddistingue l'ordinamento repubblicano, è «da intendersi, secondo l'accezione che la giurisprudenza costituzionale ne ha dato (sentenze n. 63 del 2016, n. 508 del 2000, n. 329 del 1997, n. 440 del 1995, n. 203 del 1989), non come indifferenza dello Stato di fronte all'esperienza religiosa, bensì come tutela del pluralismo, a sostegno della massima espansione della libertà di tutti, secondo criteri di imparzialità» (sentenza n. 67 del 2017). Si può far notare, tuttavia che di fronte all'attuale società sempre più multietnica e multireligiosa se non per alcuni versi areligiosa, il passo che occorrerebbe fare è quello di estendere lo sguardo alla base del consenso sociale e non disconoscere, ma arricchire i contenuti della Costituzione del 1948. Il modello di laicità proprio dello Stato costituzionale italiano dovrebbe seguire un percorso di evoluzione, confermando, da un lato, il suo carattere non confessionale, evitando tentazioni da Stato etico; dall'altro rafforzando la sua laicità ed evitare gli eccessi o abbracciare altri modelli che storicamente sono inapplicabili nel nostro ordinamento (Stato laicista). Si tratta di un cammino tortuoso, forse, ma «compatibile con il sistema di tutela della libertà religiosa apprestato dalla Carta di Nizza e predisposto nella CEDU (la c.d. laicità europea), in cui il nostro Paese si riconosce, e probabilmente l'unico ragionevole, perché l'unico coerente contemporaneamente con l'intentio del nostro costituente, col testo della nostra Carta e con la giurisprudenza della nostra Corte costituzionale», caratterizzata da tre elementi connessi: «libertà e eguaglianza religiosa, autonomia delle organizzazioni religiose e collaborazione tra Stato e religioni». Ferrari, Silvio, *Dalla tolleranza ai diritti: le religioni nel processo di unificazione*, in *Concilium*, n. 2, 2004, 63 ss., ripreso da Spadaro, Antonio, *Libertà di coscienza e laicità nello stato costituzionale. Sulle radici «religiose» dello Stato «laico»*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 35 ss.

⁶¹ Sulla strumentalizzazione della sentenza CEDU e proprio sulla legge regionale lombarda 18/2011, si è espresso in modo molto critico anche Cavana, Paolo, *I simboli religiosi nello spazio pubblico nella recente esperienza europea*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 28, 2012, pp. 43-44.

⁶² V.: *infra* Cap. III.

1.4. Quando il mondo finì: gli edifici di culto ai tempi della pandemia da Covid-19

Dalla fine degli anni Novanta sino alle soglie del 2020, gli edifici di culto hanno continuato a mantenere un loro ruolo centrale nella vita sociale e religiosa della collettività. Questa funzione è stata messa ancor più in risalto negli ultimi trent'anni laddove, grazie anche alla complicità della CEDU, sono stati evidenziati anche gli aspetti identitari e simbolico-culturali che gli edifici di culto si portano appresso. Questi ultimi, tuttavia, sembra che di primo acchito abbiano finito con il prevalere su quelli meramente culturali. Da questo punto di vista, il diritto di libertà religiosa che trova proprio negli edifici di culto il suo massimo coronamento, pare essere stato relegato in secondo piano rispetto ad esigenze più "politicizzate" che attribuiscono all'edificio di culto una funzione più di marcatore, di presidio culturale, che volta alla soddisfazione dei bisogni religiosi in senso stretto. Con il risultato che, quando si pensa alla costruzione di un edificio di culto soprattutto da parte di confessioni di minoranza e prive di intesa, il diritto ad avere a disposizione un luogo di culto ex art. 19 Cost., diviene meno importante rispetto al diritto dei residenti di non vedere deprezzato il proprio quartiere perché frequentato da persone appartenenti a una religione diversa e quindi a una cultura estranea alla tradizione e di conseguenza giudicate "inopportune"⁶³.

A tale considerazione si aggiunge poi che gli edifici di culto cattolico sono stati oggetto della progressiva disaffezione verso la religione cattolica da parte della popolazione, che ha portato le chiese a svuotarsi soprattutto in occasione della celebrazione del rito domenicale. Tant'è che per la Chiesa cattolica la funzione di luogo di aggregazione culturale oggi è svolta da un numero limitato di edifici di culto rispetto a quelli presenti sull'intero territorio nazionale. Lo stesso non può dirsi invece per le comunità religiose di minoranza, soprattutto quelle di recente insediamento, per le quali vuoi perché hanno meno spazi a loro disposizione vuoi perché lo spirito comunitario è più forte, dal momento che i membri di queste comunità sono poco integrati nel territorio rispetto al quale rimangono sempre degli estranei, la frequentazione dell'edificio di culto, o di uno luogo che svolga questo tipo di funzioni, rimane, se non in progressivo aumento per via dell'immigrazione che contribuisce ad alimentare il numero dei praticanti, quantomeno costante. Tant'è vero che è ormai consolidata e ampiamente diffusa la pratica per cui molte chiese cattoliche dismesse perché non più frequentate dai fedeli vengono conferite dall'autorità ecclesiastica competente, attraverso contratti di comodato d'uso, alle confessioni cristiane di minoranza⁶⁴.

In questo contesto è esplosa nel 2020 la pandemia da Covid-19 che, a causa della sua alta mortalità, ha costretto i diversi Stati a prendere severe precauzioni che, con l'intento di limitare il più possibile il contagio, sono andate giocoforza a comprimere i diversi diritti di libertà democraticamente garantiti: dalla libertà di movimento alla libertà religiosa.

A prescindere dalla conformità o meno dei provvedimenti adottati alle regole dello Stato

⁶³ Fulgidi esempi in tal senso provengono dai fatti che hanno costellato la cronaca negli ultimi anni. Tra i tanti, segnalo: la "rivolta" di un intero quartiere di Milano, Lorenteggio, in vista dell'ampliamento dell'esistente centro culturale islamico. Cfr. *Milano, la "moschea" in zona Lorenteggio si allarga. Ira dei residenti*, giovedì, 19 gennaio 2017, consultabile in www.affaritaliani.it; perplessità e paure anche per residenti del quartiere Coronata di Genova per trasformare un ex capannone in luogo di culto per i musulmani, cfr. Losito, Massimo, *Moschea a Coronata, riprendono i lavori tra le polemiche*, 30 agosto 2012, in www.genovatoday.it; anche un ottimo esempio di integrazione come quello del parroco che a Roma presta il salone parrocchiale alla comunità musulmana per la preghiera del venerdì, diventa un caso problematico per i residenti, *Roma, La parrocchia diventa moschea. Il parroco: "è bellissimo"*, 3 novembre 2019, in <https://voxnews.info>.

info; neanche a Bologna, con la sua fama di città accogliente, il Comune rimane esente dalle critiche dei residenti di via Pallavicini laddove decide di cedere il diritto di superficie di un'area di 6.587 mq al Centro di cultura islamica. Cfr. Scarcella, Antonella, *L'area di via Pallavicini al Centro Islamico: 'Nessuna grande moschea'. Ma il centrodestra va all'attacco*, 31 luglio 2018, in www.bolognatoday.it. Non riguarda i musulmani, ma i testimoni di Geova, la polemica nata a Marmaruo in provincia di Caserta, dove i residenti si oppongono alla costruzione di una nuova Sala del Regno, Izzo, Giancarlo, *Attacco dei residenti ai Testimoni di Geova: non vogliamo la chiesa*, 26 novembre 2012, in <https://corrieredelmezzogiorno.it>, sezione Caserta.

⁶⁴ Cardia, Carlo, *La condizione giuridica degli edifici di culto*, in *Jus*, 1, 2008, p. 155; Botti, Federica, *Sui contenuti di una possibile Intesa con la Chiesa Ortodossa Romana in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), marzo, 2008, p. 6 ss.

democratico⁶⁵, argomento questo che ha creato un certo dibattito in dottrina, ma che non interessa questa sede direttamente, l'aspetto della libertà religiosa che ovviamente più di tutti è stato limitato, ha riguardato la sfera collettiva dell'esercizio del culto e a risentirne maggiormente sono stati proprio gli edifici di culto che, se almeno per la Chiesa cattolica non erano tanto frequentati per il rito domenicale, rimanevano comunque un punto certo di riferimento sociale per gli altri riti di passaggio, quali battesimi, comunioni, cresime, matrimoni e funerali.

A due anni dallo scoppio della pandemia, si può affermare che i diversi Dpcm che si sono susseguiti a partire da febbraio 2020⁶⁶, abbiano fortemente provato il ruolo culturale degli edifici di culto. L'utilizzo di mezzi informatici, che ha consentito di continuare a svolgere da remoto le attività che normalmente venivano svolte in presenza all'interno degli edifici di culto, ha messo in forte discussione il ruolo culturale di taluni dei suddetti edifici, esasperandone viceversa quello culturale.

Gli edifici di culto sono dunque riusciti a essere protagonisti anche in questa fase, in quanto sono stati al centro dell'attenzione di numerosi dibattiti dottrinali proprio perché oggetto delle limitazioni che lo stato emergenziale dettato dalla pandemia ha portato con sé.

Da un primo momento in cui parevano essere stati completamente esclusi dai luoghi dove potersi recare in pieno lockdown, si è passati a qualche concessione in più, sino a rendere possibile al loro interno l'esercizio del culto collettivo una volta che fossero rispettati gli standard igienico-sanitari richiesti⁶⁷.

Tendenzialmente, dunque, a partire già dalla c.d. prima ondata (febbraio-giugno 2020), gli edifici di culto sono rimasti aperti a condizione che venissero rispettate le misure organizzative – sanitarie, in modo tale da garantire ai frequentatori la possibilità di potere esercitare il rito, seppur con delle piccole variazioni, ma sempre nell'osservanza della distanza interpersonale di almeno un metro.

Il primo decreto-legge in tal senso è datato 23 febbraio 2020 (n. 6), convertito, con modificazioni, in legge 5 marzo 2020 n. 13. Esso autorizza le "autorità competenti" (Presidente del Consiglio, ministri della salute e dell'interno) ad adottare misure urgenti allo scopo di evitare il diffondersi del virus SARS-CoV-27, tra esse spicca la «sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere [...] religioso», compresi i «luoghi chiusi aperti al pubblico» (art. 1, comma 2, lett. c).

A questa previsione è stata data concreta attuazione con il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (Dpcm) 23 febbraio 2020 (art. 1, comma 1, lett. c), inizialmente per i soli Comuni delle regioni Lombardia e Veneto, salvo poi estendersi di lì a poco a tutta Italia.

Da quel momento sono derivati infatti una serie di altrettanti provvedimenti, emanati in maniera "alluvionale", che hanno definito in dettaglio le restrizioni riguardanti la libertà di circolazione, di riunione, di iniziativa economica privata (artt. 16, 17 e 41 Cost.) ed anche la manifestazione pubblica

⁶⁵ Per un approfondimento in tal senso v.: Alicino, Francesco, *Costituzione e religione in Italia al tempo della pandemia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechurchiese.it), n. 19, 2020, pp. 1-24; Colaianni, Nicola, *Il sistema delle fonti costituzionali del diritto ecclesiastico al tempo dell'emergenza (e oltre?)*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2020, pp. 1-20, consultabile in www.rivistaaic.it/.

⁶⁶ Per un'attenta ricostruzione e disamina dei provvedimenti che hanno caratterizzato la prima e la seconda ondata attinenti alla libertà religiosa, v.: Licastro, Angelo, *Il lockdown della libertà di culto pubblico al tempo della pandemia*, in *Consulta online*, fasc. 1, 14 aprile 2020, pp. 229-241. Riflettono più in generale sulle ripercussioni che tali provvedimenti hanno sul diritto di libertà religiosa, tra gli altri: Consorti, Pierluigi, *La libertà religiosa travolta dall'emergenza*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 2, 2020, pp. 369-388; Macrì, Gianfranco, *La libertà religiosa alla prova del Covid-19. Asimmetrie giuridiche nello "stato d'emergenza" e nuove opportunità pratiche di socialità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechurchiese.it), n. 9, 2020, pp. 23-49; Fuccillo, Antonio, *La religione "contagiata" dal virus? La libertà religiosa nella collaborazione Stato-chiesa nell'emergenza covid-19*, in *OliR.it*, 21 aprile 2020, oggi in Giulia Mazzoni e Alessandro Negri (a cura di), *Libertà religiosa e Covid-19: tra diritto alla salute e salus animarum. I focus del dossier OliR "Emergenza Coronavirus"*, Milano, Alessandro Negri, 2021; Ferrari, Alessandro, *Covid-19 e libertà religiosa*, in *Settimana News*, 6 aprile 2020; Colaianni, Nicola, *La libertà di culto al tempo del coronavirus*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica, (www.statoechurchiese.it), n. 7, 2020, pp. 26-40.

⁶⁷ Position Paper "Per una cauta ripresa delle celebrazioni religiose", in *DiReSoM*, 27 aprile 2020 può essere letto in https://diresomnet.files.wordpress.com/2020/04/position-paper_diresom-1.pdf.

del culto (19 Cost.)⁶⁸.

Il successivo decreto del 1° marzo 2020, emanato per disciplinare in modo unitario il quadro degli interventi di contenimento del contagio, se da una parte ribadisce quanto affermato nel Dpcm precedente, con riferimento a Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna e alle province di Pesaro-Urbino e Savona prevede la «sospensione [...] di tutte le manifestazioni organizzate [...] nonché [...] degli eventi in luogo pubblico o privato, ivi compresi quelli di carattere [...] religioso, anche se svolti in luoghi chiusi ma aperti al pubblico, quali, a titolo d'esempio, [...] cerimonie religiose» (art. 2, comma 1, lett. c). Disciplina, inoltre, l'apertura dei luoghi di culto, che rimane «condizionata all'adozione di misure organizzative tali da evitare assembramenti di persone, tenendo conto delle dimensioni e delle caratteristiche dei luoghi, e tali da garantire ai frequentatori la possibilità di rispettare la distanza tra loro di almeno un metro» (art. 2, comma 1, lett. d).

Con l'aggravarsi del contagio in Lombardia e in altre province del nord Italia, il Dpcm dell'8 marzo 2020 impone la sospensione in tutto il territorio delle «cerimonie civili e religiose, ivi comprese quelle funebri»⁶⁹ (art. 1, lett. i).

Sebbene la previsione di «limitazione dell'ingresso nei luoghi destinati al culto» presupponga la possibilità di apertura condizionata «all'adozione di misure organizzative tali da evitare assembramenti di persone e tenendo conto delle dimensioni e delle caratteristiche dei luoghi, in modo da garantire ai frequentatori la possibilità di rispettare la distanza di almeno un metro», l'art. 1, c. 2 del Dpcm 9 marzo 2020, vieta «ogni forma di assembramento di persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico».

A coronamento dei Dpcm sin qui adottati, interviene il decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 che, nel dettare nuove «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», autorizza il Presidente del Consiglio a limitare o sospendere «le manifestazioni o le iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni altra forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere [...] religioso (art. 1, comma 2, lett. g), nonché limitare l'ingresso nei luoghi destinati al culto» (art. 1, comma 2, lett. h).

Con il Dpcm del 26 aprile 2020, articolo 1, lett. i), è stata ulteriormente confermata la precedente decretazione d'urgenza sancendo l'esclusione della possibilità di celebrare la messa: «...l'apertura dei luoghi di culto è condizionata all'adozione di misure organizzative tali da evitare assembramenti di persone, tenendo conto delle dimensioni e delle caratteristiche dei luoghi, e tali da garantire ai frequentatori la possibilità di rispettare la distanza tra di loro di almeno un metro. Sono sospese le cerimonie civili e religiose; sono consentite le cerimonie funebri con l'esclusiva partecipazione di congiunti e, comunque, fino a un massimo di quindici persone, con funzione da svolgersi preferibilmente all'aperto, indossando protezione delle vie respiratorie e rispettando rigorosamente la distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro».

Tale decisione ha sollevato le proteste della CEI la quale ha richiamato il dovere della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Comitato tecnico-scientifico di distinguere tra la loro responsabilità – dare indicazioni precise di carattere sanitario – e quella della Chiesa, chiamata a organizzare la vita della comunità cristiana, nel rispetto delle misure disposte, ma nella pienezza della propria autonomia⁷⁰.

I vescovi italiani hanno dichiarato di non poter accettare di vedere compromesso l'esercizio della libertà di culto, particolarmente significativa in questa emergenza, che «deve potersi nutrire alle sue

⁶⁸ Madonna, Michele, *Religione \ La libertà religiosa ai tempi del coronavirus tra diritto e letteratura*, in *Osservatorio sulla democrazia*, 9 novembre 2020, consultabile in <https://fondazionefeltrinelli.it/>.

⁶⁹ Un'accurata riflessione sulle esequie ai tempi del Coronavirus, la si trova in: Gianfreda, Anna, *Aboliti i funerali? Le necessità di un ripensamento della libertà religiosa in un contesto d'emergenza*, in *Il Regno*, 2020, pp. 206-208; Gianfreda, Anna, *Tra terra e cielo. Libertà religiosa, riti funebri e spazi cimiteriali. Diritto dello Stato e diritti delle religioni*, Tricase, Libellula edizioni, 2020.

⁷⁰ Madonna, Michele, *La libertà religiosa ai tempi del coronavirus tra diritto e letteratura*, in *Osservatorio sulla democrazia, Città e cittadinanza*, 9 novembre 2020, consultabile in <https://fondazionefeltrinelli.it/>.

sorgenti».

Ma l'intervento più duro si è avuto con la nota di protesta della stessa CEI, dai toni quasi ultimativi, che afferma: «Il Decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri varato questa sera (26 aprile 2020) esclude arbitrariamente la possibilità di celebrare Messa con il popolo [...] La Chiesa esige di poter riprendere la sua azione pastorale [...]»⁷¹.

Sulla scia di tali rimostranze, a partire da maggio 2020, si è avviata un'interlocuzione dello Stato con le organizzazioni confessionali, in primis con la Conferenza Episcopale Italiana, culminata in una serie di protocolli sulla ripresa, nel rispetto di determinate condizioni, delle "celebrazioni liturgiche e religiose"⁷².

A tali protocolli hanno fatto riferimento dapprima i vari Dpcm che, in vigore sino a dicembre 2020⁷³, si sono avvicinati nell'attuare le disposizioni dei decreti-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19⁷⁴, e 6 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19⁷⁵. A partire da gennaio 2021 sono entrati in vigore i Dpcm del 14 gennaio⁷⁶ e del 2 marzo 2021.

In particolare, quest'ultimo prevede le disposizioni attuative oltre che dei decreti-legge su citati anche del DL 23 febbraio 2021, n. 15, recante «Ulteriori disposizioni urgenti in materia di spostamenti sul territorio nazionale per il contenimento dell'emergenza epidemiologica da Covid-19», dedica uno specifico articolo, il 12, ai luoghi di culto e alle funzioni religiose⁷⁷. Anche in questo

⁷¹ Conferenza Episcopale Italiana – Ufficio nazionale per le comunicazioni sociali, DPCM, la posizione della CEI. Il disaccordo dei Vescovi, Roma, 26 aprile 2020, in <https://diresom.net/2020/04/26/italian-episcopal-conference-the-disagreement-of-the-bishops/>. Cfr. Botti, Federica, *Bagattelle per una pandemia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiase.it), n. 10, 2020, p. 16 ss.

⁷² Ai fini della stesura dei suddetti «Protocolli sanitari concordati», le confessioni religiose diverse dalla cattolica sono state raggruppate in sei gruppi: 1) le comunità ebraiche; 2) le comunità delle Chiese di Gesù Cristo e dei Santi e degli ultimi giorni; 3) le comunità islamiche; 4) le confessioni induista, buddista, Bahai, Sikh; 5) le Chiese Protestante, Evangelica, Anglicana; 6) le comunità Ortodosse. Tali raggruppamenti, seppur funzionali unicamente allo stato di pandemia, sono molto più vicini all'idea dei c.d. *acuerdos de minorias* adottati in Spagna. A differenza dello strumento dell'intesa adottato in Italia per cui lo Stato sigla accordi bilaterali con le singole rappresentanze istituzionali delle confessioni religiose, gli *acuerdos* possono essere invece riconducibili ad un unico credo religioso, le c.d. grandi famiglie religiose per cui, con un unico accordo possono essere regolamentate più confessioni religiose alla volta. Come avviene dunque per gli *acuerdos de minorias*, anche i protocolli sanitari concordati sono funzionali a preservare le specificità religiose, costituendo al contempo uno strumento inedito al panorama italiano.

Il 5 maggio 2020 i rappresentanti delle confessioni religiose diverse da quella cattolica, comprese anche quelle che non hanno stipulato un'intesa con lo Stato italiano, ai sensi dell'articolo 8 comma 3 della Costituzione, si sono dunque riunite per avviare la predisposizione di un protocollo sulle pratiche di culto, in relazione alle misure anti-contagio da Covid-19 per la "fase 2". Il tavolo di lavoro, voluto dal capo del Dipartimento Libertà civili e immigrazione, ha visto la partecipazione, come consulenti dei professori Pierluigi Consorti, nella sua veste anche di coordinatore del gruppo di ricerca "DiReSoM", e Paolo Naso. Cfr. Lo Giacco, Maria Luisa, *I "Protocolli per la ripresa delle celebrazioni delle confessioni diverse dalla cattolica": una nuova stagione nella politica ecclesiastica italiana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiase.it), n. 12, 2020, pp. 107-114; Freni, Fortunato, *I "nuovi accordi" Stato-confessioni in Italia tra bilateralità necessaria e diffusa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiase.it), n. 15, 2020, pp. 19-34; Tira, Alessandro, *Normativa emergenziale ed esercizio pubblico del culto. Dai protocolli con le confessioni diverse dalla cattolica alla legge 22 maggio 2020, n. 35*, in *Giustizia insieme*, 8 giugno 2020; Guzzo, Luigi M., *Coronavirus, politica ecclesiastica e protocolli sanitari: dalla bilateralità pattizia alla multilateralità estesa*, in *Ordines*, 1° giugno 2020.

Per quanto riguarda invece la Chiesa cattolica, essa ha scelto la via bilaterale, sottoscrivendo un protocollo a sé stante con lo Stato italiano. V.: Tira, Alessandro, *Libertà di culto ed emergenza sanitaria: il protocollo del 7 maggio 2020 concordato tra Ministero dell'Interno e Conferenza Episcopale Italiana*, in *Giustizia insieme*, 16 maggio 2020.

I protocolli con la Chiesa cattolica e con le confessioni diverse dalla cattolica citati sono tutti rinvenibili nel sito <https://diresom.net>. Per una riflessione sul ruolo di questi protocolli nell'ambito delle fonti del diritto ecclesiastico v.: *infra*, Cap. III, par. 3.4.

⁷³ Il Dpcm 17 maggio 2020 all'art. 1, let. o) fa per la prima volta riferimento ai protocolli con le confessioni religiose. I suddetti i testi sono riportati agli allegati da 1 a 7. Dpcm 11 giugno 2020 (art. 1, let. o); Dpcm 7 agosto 2020 (art. 1.6, let. p); Dpcm 13 ottobre 2020 (art. 1.6, lett. n) e p); Dpcm 24 ottobre 2020 (art. 1.9, let. q); Dpcm 3 novembre 2020 (art. 1.9, let. q); Dpcm 3 dicembre (art. 1.10, let. q).

⁷⁴ Il dl n.19 del 25 marzo è stato convertito con alcune modificazioni nella legge 22 maggio 2020, n. 35.

⁷⁵ Convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante "Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19".

⁷⁶ I protocolli sono menzionati all'art. 1.10, lett. q).

⁷⁷ «Art.12 Luoghi di culto e funzioni religiose. 1. L'accesso ai luoghi di culto avviene con misure organizzative tali da evitare

caso le disposizioni in esso contenute non si discostano da quanto riportato nei precedenti Dpcm.

Al di là di queste diverse disposizioni emergenziali, la pandemia è stata l'occasione da una parte per rendere più smart le comunità religiose e adeguarle alle più comuni tecniche di comunicazione odierne, dall'altra, seppur con qualche polemica, ha reso superfluo il ruolo culturale dell'edificio di culto, rimarcandone ancora una volta la sua funzione meramente simbolica.

Difatti, laddove non si riesca a fare rispettare il distanziamento sociale, l'impossibilità di esercitare in modo collettivo il culto, o di non potersi riunire in occasione dei consueti incontri di natura religiosa, ha portato le confessioni religiose a organizzarsi per continuare a svolgere le proprie attività anche in pieno lockdown sfruttando le potenzialità offerte dalla rete telematica.

D'altra parte, il processo di digitalizzazione della religione e della trasmissione in *streaming* delle funzioni religiose, sebbene non con la stessa accelerazione dovuta all'avvento della pandemia, era in atto molto prima del periodo Covid⁷⁸.

Certamente il ripiego forzoso sugli strumenti digitali ha portato con sé lati positivi, come ad esempio la maggiore accessibilità ai servizi religiosi, molti dei quali sono ora alla portata di un click. Così, ad esempio, i testimoni di Geova paiono avere abbandonato per la durata della pandemia, l'abitudine di riunirsi presso la Sala del Regno o la Sala delle Assemblee a favore delle riunioni in videoconferenza⁷⁹, tanto che, per tale comunità religiosa, è risultata superflua anche l'adozione del protocollo sanitario, sottoscritto, ma non reso nei fatti operativo al punto da non essere nemmeno menzionato nell'ultimo Dpcm. O, ancora, la Federazione delle Comunità evangeliche che ha affidato all'impianto per lo streaming la trasmissione del culto in diretta sulle pagine Facebook delle rispettive chiese. Per non parlare poi della Chiesa cattolica che, già dagli albori della televisione nazionale, aveva abituato i suoi fedeli impossibilitati a recarsi in chiesa alla prassi della trasmissione video delle eucarestie domenicali⁸⁰.

Ma se per i cristiani trasferire il momento della preghiera e delle messe su *tools* digitali è relativamente semplice⁸¹, qualche perplessità in più sull'utilizzo dello streaming per la preghiera del venerdì l'hanno avuta le comunità musulmane, sebbene sia stata presto dipanata da una *fatwa* emanata dall'Associazione islamica italiana degli imam, sulle questioni riguardanti il diritto islamico e le pratiche di culto proprio per fare fronte all'emergenza Covid-19. In merito alla discussa questione sull'utilizzo dello streaming, che, secondo taluni, farebbe perdere il valore sacro e rituale della preghiera del venerdì in quanto celebrarla a distanza priverebbe il fedele di quel momento

assembramenti di persone, tenendo conto delle dimensioni e delle caratteristiche dei luoghi, e tali da garantire ai frequentatori la possibilità di rispettare la distanza tra loro di almeno un metro. 2. Le funzioni religiose con la partecipazione di persone si svolgono nel rispetto dei protocolli sottoscritti dal Governo e dalle rispettive confessioni di cui agli allegati da 1, integrato con le successive indicazioni del Comitato tecnico-scientifico, a 7».

⁷⁸ Il cattolicesimo da alcuni anni si è avvicinato al mondo digitale, tanto che nel periodo pre-Covid-19 erano migliaia, solo in Italia, i siti cattolici gestiti da parrocchie, associazioni, movimenti o anche da privati. Anche le *App* non scarseggiano, da Dindondan, che permette di localizzare la messa più vicina, a Follow JC Go, dove i giocatori formano un team di evangelizzazione composto da amici, personaggi biblici, santi, beati e invocazioni mariane. Senza contare che il pontefice stesso da anni è presente sui social media e il Vaticano ha diverse *App* al suo attivo.

⁷⁹ Anche gli stessi proclamatori, che tradizionalmente suonano al citofono delle case per chiedere un incontro per diffondere il loro credo, hanno modificato il mezzo per raggiungere le persone. «In alcune delle zone interessate da un'epidemia – si legge sul sito italiano dei testimoni di Geova, in una pagina dedicata proprio a Covid 19 – i proclamatori potrebbero scegliere di predicare usando metodi alternativi, come la testimonianza telefonica» o anche «scrivendo messaggi, email o lettere». V.: www.jw.org/it/.

⁸⁰ La novità introdotta dall'emergenza Covid è che la messa è celebrata dal presbitero *sine populo*. Tale circostanza ha dato luogo a un vivace dibattito circa l'efficacia del sacramento dell'eucarestia attraverso il video, tanto che l'Ufficio comunicazioni sociali della Cei ha elaborato una nota che contiene le raccomandazioni sul corretto uso delle tecnologie per trasmettere la celebrazione dell'Eucaristia e mantenere il pieno rispetto delle norme liturgiche.

⁸¹ Il *Protocollo circa la ripresa delle celebrazioni con il popolo*, che individua le misure di sicurezza sanitarie da rispettare per la ripresa delle celebrazioni liturgiche alla presenza dei fedeli a partire dal 18 maggio 2020, sottoscritto a Palazzo Chigi il 7 maggio 2020, oltre a prescrivere in modo dettagliato le misure di sicurezza da osservare durante le celebrazioni religiose, ribadisce al punto 5.3. «la dispensa dal precetto festivo per motivi di età e di salute» e raccomanda che «si favoriscano le trasmissioni delle celebrazioni in modalità streaming per la fruizione di chi non può partecipare alla celebrazione eucaristica». Quello con la Chiesa cattolica è l'unico protocollo nel quale si fa riferimento allo streaming.

molto importante di contatto, vicinanza e presenza⁸², non si pronuncia. Tuttavia, a fronte dell'opportunità di tenere chiusi temporaneamente i Centri islamici nelle zone maggiormente colpite, in essa si legge che, se non è possibile svolgere normalmente la preghiera del venerdì, «[...] si prega al suo posto la consueta preghiera del mezzogiorno (salat al-Dhuhur) – volendo – nella propria abitazione, con la propria famiglia»⁸³.

Anche l'Unione delle Comunità Ebraiche Italiane che, in via eccezionale, in accordo con l'Assemblea Rabbinica Italiana, ha concesso in occasione della festa di Purim la possibilità di assistere alla lettura del libro di Ester in streaming, è per lo più restia all'utilizzo degli strumenti digitali al punto che, secondo l'opinione rabbinica prevalente, la trasmissione via streaming concessa per il Purim, non elimina comunque l'obbligo di ascoltare la lettura della Meghillah dal vivo.

In generale, tutte le confessioni religiose presenti in Italia grazie alla sottoscrizione dei protocolli sanitari sono riuscite a mantenere vivi per la pratica del rito collettivo gli edifici di culto. Tuttavia, mentre vi è chi, come i testimoni di Geova, pare avere sostituito del tutto i momenti di incontro religioso con l'utilizzo delle piattaforme web o chi ne fa un uso generoso ma non esclusivo, come i cattolici e i protestanti, troviamo anche comunità religiose come quelle che fanno parte delle unioni ebraica e musulmana che lasciano al web solo qualche piccola concessione, accettando di fatto la celebrazione del rito solo in presenza. Piuttosto che utilizzare le risorse informatiche, prevedono deroghe o concessioni, come la *rukḥṣah* islamica per sostituire le preghiere del venerdì con preghiere *Zuhur*.

D'altra parte, questa nuova accessibilità telematica alle attività culturali va di pari passo con quella che è stata la tendenza di affluenza all'edificio di culto prima dello scoppio della pandemia.

Così, infatti, se già nel pre-pandemia, come è stato precedentemente sottolineato, la Chiesa cattolica godeva di una scarsa affluenza ai riti domenicali, paradossalmente l'utilizzo dello streaming e l'ampliamento dell'offerta dei "servizi" utilizzabili comodamente da casa, può avere solo incrementato il numero dei fedeli disposti a usufruirne. E così pure, se le comunità islamiche, che già da prima della pandemia godevano di un'alta affluenza alla celebrazione del rito collettivo, non è che perché sono state più restie ad utilizzare lo streaming hanno guadagnato una maggiore presenza nei luoghi di culto una volta passata l'ondata pandemica. Il trend è rimasto invariato perché l'edificio di culto, in questo caso, rimane uno dei pochi luoghi in cui la comunità si sente protetta rispetto ad un contesto sociale che troppe volte si mostra ostile nei suoi confronti.

E se i testimoni di Geova sono riusciti a mantenersi compatti in attesa della riapertura degli edifici di culto, i protestanti e le componenti ebraiche possono contare sul sostegno delle rispettive comunità e su quel senso di appartenenza elitario che le mantiene unite e profondamente legate al luogo di culto, anche per via del fatto che, nel caso dei protestanti, l'edificio di culto appartenga alla comunità dei fedeli, che hanno tutto l'interesse a mantenerlo vivo, e non alla confessione religiosa.

⁸² Sull'utilizzo dello streaming, Pallavicini, vicepresidente della CO.RE.IS. (Comunità Religiosa Islamica) italiana nonché imam della moschea al-Wahid di Milano, dichiara: «Non faccio la predica via streaming, mando le prediche via email ai responsabili regionali che possono diffonderle ogni settimana e i sermoni vengono pubblicati ogni settimana sul nostro sito». «Ramadan in streaming? Non è la visione della Coreis perché non si può sostituire qualcosa di rituale con qualcosa di virtuale. Potrebbe però essere la soluzione durante il Ramadan». Serafini, Marta, *Preghiera online ed Eid a rischio, così il coronavirus influenza il mese del Ramadan*, in *Corriere della Sera*, 23 aprile 2020.

⁸³ Il documento, datato 5 marzo 2020, è consultabile su olir.it per avviare alla trasmissione via streaming,

CAPITOLO II

IL QUADRO NORMATIVO

2.1. I vincoli alla destinazione degli edifici di culto

Quando parliamo di edifici di culto genericamente intendiamo le c.d. “chiese”; si tratta, sostanzialmente, di quegli edifici che assumono denominazioni diverse a seconda del culto professato, così, se per la Chiesa cattolica sono solitamente le chiese, o le cappelle o gli oratori, per le confessioni diverse dalla cattolica possono essere i templi, le moschee, le sinagoghe ecc. Si distingue tradizionalmente tra: edifici di culto che possono essere destinati a un uso privato, che prevedono cioè l’accesso solo a chi può vantare un particolare titolo di ammissione; edifici che possono essere aperti al culto; ed edifici deputati al culto pubblico¹.

L’espressione “edifici aperti al culto” si trova menzionata nel Concordato del 1984 all’art. 5² e tale dizione, insieme al contenuto della norma stessa, viene ripresa in modo pressoché uguale in tutte le intese che lo Stato ha stipulato con le confessioni diverse dalla cattolica, a eccezione di quella con le Comunità ebraiche nella quale si parla solo di «edifici destinati all’esercizio pubblico del culto», adoperando in siffatta maniera la stessa formula che il codice civile utilizza per gli edifici di culto cattolico ex art. 831, 2 c., e a eccezione dell’intesa con la Tavola valdese, nella quale non si fa menzione né dell’una né dell’altra espressione³.

In virtù dei suddetti accordi pattizi, senza previo consenso della competente autorità ecclesiastica⁴, gli edifici di culto non possono essere occupati, requisiti, espropriati o demoliti, e, fatti salvi i casi di urgente necessità, la forza pubblica non può entrarvi.

Sebbene le due espressioni “aperti al culto” o “deputati al culto pubblico” possano sembrare simili, se non addirittura intercambiabili per qualificare gli edifici di culto che non siano di utilizzo esclusivamente privato – tanto che autorevole dottrina afferma che le due espressioni si equivalgono⁵ – certo è che la normativa di favore prevista all’art. 831, 2 c. per i secondi non è di fatto applicata ai primi. E non è un caso che le Comunità ebraiche, che volevano essere sottoposte alle medesime garanzie della Chiesa cattolica, abbiano scientemente optato per utilizzare la medesima dizione di edifici deputati al culto pubblico⁶. Quello che è necessario, affinché la

¹ La differenza tra edifici aperti al culto e deputati al culto pubblico risiede nel fatto che solo quest’ultimi sono accessibili da parte di una generalità indistinta di soggetti e solo in essi avviene una regolare celebrazione di riti. Cfr. Cardia, Carlo, *La condizione giuridica degli edifici di culto*, cit., p. 141.

² Tale articolo ribadisce quanto già era previsto dagli artt. 9 e 10 del Concordato del 1929. «Articolo 5: 1. Gli edifici aperti al culto non possono essere requisiti, occupati, espropriati o demoliti se non per gravi ragioni e previo accordo con la competente autorità ecclesiastica. 2. Salvo i casi di urgente necessità, la forza pubblica non potrà entrare, per l’esercizio delle sue funzioni, negli edifici aperti al culto, senza averne dato previo avviso all’autorità ecclesiastica. 3. L’autorità civile terrà conto delle esigenze religiose delle popolazioni, fatte presenti dalla competente autorità ecclesiastica, per quanto concerne la costruzione di nuovi edifici di culto cattolico e delle pertinenti opere parrocchiali». Un riferimento è contenuto, sempre nel Concordato del 1984 all’articolo 7, c. 5, per cui: «Gli edifici aperti al culto, le pubblicazioni di atti, le affissioni all’interno o all’ingresso degli edifici di culto o ecclesiastici, e le collette effettuate nei predetti edifici, continueranno ad essere soggetti al regime vigente».

³ All’art. 16 della l. 11 agosto 1984, n. 449, Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le chiese rappresentate dalla Tavola valdese, si fa riferimento più genericamente a luoghi di culto ed edifici ecclesiastici.

⁴ Se questa è la formula per la Chiesa cattolica, per le altre confessioni muta a seconda della loro organizzazione interna, così sarà il ministro della chiesa responsabile dell’edificio per la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni e per l’Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai; il Consiglio nazionale per la Chiesa apostolica in Italia; l’Unione Induista Italiana; il decano per la Chiesa Evangelica Luterana in Italia; la Sacra arcidiocesi ortodossa d’Italia ed Esarcato per l’Europa Meridionale; l’Unione Cristiana Evangelica Battista d’Italia; l’Unione delle Comunità ebraiche italiane; l’Unione delle Chiese cristiane avventiste; il presidente delle Assemblies of Dio in Italia.

⁵ Finocchiaro, Francesco, *Diritto ecclesiastico*, Bologna, Zanichelli, 2012¹¹, p. 354.

⁶ Sotto il profilo civilistico, il vincolo di destinazione al culto pubblico, convenuto bilateralmente, poiché frutto di normativa pattizia, opera solamente nei confronti degli edifici di culto cattolici ed ebraici. V.: art. 15, 1 c. della legge 8 marzo 1989, n. 101, Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l’Unione delle Comunità ebraiche italiane: «Gli edifici destinati all’esercizio pubblico del culto ebraico, anche se appartengono a privati, non possono essere sottratti alla loro destinazione, neppure per effetto di alienazione, fino a che la destinazione stessa non sia cessata con il consenso della Comunità competente o dell’Unione». Cfr. Tozzi,

formula di garanzia contenuta nell'art. 831, c. 2, possa spiegare i suoi effetti, ed è per questo che si ritiene che non può essere applicata indistintamente a tutte le confessioni religiose, è che esista una norma apposita negli accordi tra Stato e confessioni religiose che la preveda⁷.

Si ritiene che la c.d. *deputatio ad cultum publicum* caratterizzi quegli edifici che sono destinati stabilmente all'esercizio pubblico del culto, che sono cioè officiati e il cui accesso è garantito a chiunque lo desideri negli orari di apertura e che siano caratterizzati da un flusso effettivo e minimo di fedeli.

La destinazione all'esercizio pubblico del culto è di estrema rilevanza perché solo gli edifici di culto (e in taluni casi anche le loro pertinenze) che la posseggono godono di una disciplina particolare di favore da parte del diritto positivo.

Infatti, la regolamentazione giuridica degli edifici di culto – in quanto catalizzatori di una pluralità di interessi che li rendono protagonisti del tessuto sociale – non è una prerogativa esclusiva dei c.d. diritti religiosi⁸, ma la loro disciplina ricade per buona parte nell'alveo del diritto ecclesiastico, dato l'ampio ventaglio di norme sia di produzione unilaterale dei diversi livelli in cui si articola la compagine statale sia frutto di accordi bilaterali con le diverse confessioni religiose che li riguardano. Prova ne è che gli edifici di culto sono sottoposti, ai sensi dell'art. 831, 1 c., del c.c.⁹, alla disciplina del diritto comune (per quello che riguarda soprattutto la loro commerciabilità e la loro consistenza patrimoniale), a meno che non sia diversamente disposto dalla normativa finalizzata «al soddisfacimento di esigenze specifiche di ciascuna delle confessioni o per concedere ad esse particolari vantaggi»¹⁰ oppure da leggi statali di produzione unilaterale volte a salvaguardarli.

Una rilevante forma di salvaguardia la si rinviene, sempre nell'art. 831, al secondo comma laddove prevede che l'edificio destinato all'esercizio pubblico del culto cattolico non può essere sottratto a tale destinazione neanche per effetto di alienazione, fino a che la destinazione stessa non sia cessata in conformità alle leggi che lo riguardano. In tale disposizione vi è chi ha messo in evidenza proprio la *deputatio ad cultum publicum* che costituisce, solo per la Chiesa cattolica e per le Comunità ebraiche, un'esclusiva forma di garanzia. Le chiese e le sinagoghe che la posseggono infatti la manterranno sempre, anche se il proprietario è privato e anche se egli intende venderle, a meno che non intervenga uno specifico atto da parte dell'autorità ecclesiastica, in conformità al diritto canonico o al diritto ebraico, che dichiara che quell'edificio non è più destinato al culto.

La deputazione al culto è l'incontro di due atti di volontà: 1) quello di un competente organo ecclesiastico che diviene rilevante per il diritto statale nella misura in cui il codice civile all'art. 831, 2 c. vi fa riferimento ai fini della produzione di un determinato effetto giuridico, cioè la cessazione alla destinazione al culto; 2) quello del proprietario dell'immobile che consente a che esso sia sottoposto al suddetto vincolo ecclesiastico, essendo altrimenti impensabile una limitazione così penetrante del diritto di proprietà da parte di un atto unilaterale dell'autorità ecclesiastica¹¹.

Mentre l'autorità ecclesiastica per dimostrare l'avvenuta *deputatio* è obbligata a produrre

Valerio, *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, Salerno, Edisud, 1990, pp. 213-215 e bibliografia ivi citata.

⁷ Jemolo, Arturo Carlo, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 1962, p. 387; Finocchiaro, Francesco, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 205.

⁸ Si parla di «diritti religiosi» per indicare quei nuclei di norme che non sono emanate dall'autorità civile, ma da quella religiosa e che si rivolgono ai fedeli della religione che quell'autorità rappresenta e ne disciplinano la vita. Tra i diritti religiosi più importanti vanno certamente annoverati il diritto canonico, il diritto ebraico, l'islam.

⁹ Art. 831, 1 c., c.c.: «I beni degli enti ecclesiastici sono soggetti alle norme del presente codice, in quanto non è diversamente disposto dalle leggi speciali che li riguardano». Sulla generale soggezione al diritto comune dei beni degli enti ecclesiastici, non solo cattolici, ma anche delle confessioni diverse dalla cattolica e fra i quali rientrano a tutti gli effetti anche gli edifici di culto, tra i tanti Autori che se ne sono occupati, cfr. Marano, Venerando, *Gli edifici di culto. Regime proprietario e atti di disposizione*, in <https://economato.chiesacattolica.it/wp-content/uploads/sites/36/2017/06/Venerando-Marano.pdf>.

¹⁰ Così definisce gli accordi pattizi la Corte cost. nella sentenza 63 del 2016 al punto 4.1.

¹¹ Cardia, Carlo, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna, Il Mulino, 1999², p. 399.

l'apposito documento stilato in duplice copia nel quale sia stata a suo tempo certificata l'avvenuta consacrazione, o benedizione, di quel determinato edificio di culto¹²; l'onere probatorio a carico del proprietario è invece più gravoso. La limitazione al diritto di proprietà, in questo caso, si collega in modo inscindibile all'accettazione di detta limitazione da parte di colui che trasferisce la proprietà del bene o addirittura a tutti i precedenti proprietari succedutisi nel tempo. La destinazione al culto del bene immobile deve avvenire dietro consenso del proprietario dal momento che non può essere espressione di un atto unilaterale dell'autorità ecclesiastica¹³. Il relativo onere probatorio, pertanto, avrà necessariamente a oggetto l'esistenza o meno della volontà di accettazione della *deputatio* da parte del soggetto che era proprietario nel momento cui in cui si presume essa sia venuta ad esistenza, con il rischio che, soprattutto laddove si siano susseguiti molteplici passaggi di proprietà, al proprietario risulti impossibile risalire a dimostrare la volontà del dante causa originario¹⁴.

La cessazione della *deputatio* dipende invece unicamente dall'autorità ecclesiastica. In particolare, per la Chiesa cattolica, occorre che sia emanato il *decretum de profanando*, un atto che revoca la destinazione all'esercizio pubblico del culto, a prescindere dalle ipotesi *de iure et de facto*.

La proprietà privata può dunque coesistere con l'uso e la destinazione pubblica degli edifici di culto¹⁵ e, anche se il vincolo di destinazione non può estendersi in modo automatico alle pertinenze¹⁶, il diritto proprietario può comunque subire delle limitazioni nel loro godimento laddove esse siano strettamente indispensabili per l'esercizio del culto. Tale considerazione non può che non riflettersi sull'opportunità del riuso dell'edificio di culto dal momento che non può essere utilizzato per scopi diversi da quelli originari fin quando non sia intervenuto il decreto del vescovo diocesano o non sia evidente la chiusura di fatto dell'edificio¹⁷.

Questa limitazione al diritto proprietario, indipendentemente dal fatto che si tratti di un soggetto pubblico o privato, trova giustificazione nella funzione sociale della proprietà ex art. 42, 2c., Cost.¹⁸; la disposizione di cui all'art. 831, 2c., c.c. concorre dunque a determinare, nel caso in cui oggetto della proprietà sia un edificio di culto, il contenuto della funzione sociale che giustifica la possibilità di attribuire alla proprietà privata limitazioni legislative. Il vincolo di destinazione, che agisce sulla proprietà del bene, non può comunque riguardare l'attività religiosa in sé considerata e separata dal bene, dal momento che questa attività deve considerarsi libera nel rispetto delle garanzie costituzionali.

¹² Sull'obbligatorietà della prova documentale a carico dell'autorità ecclesiastica, v.: Corte cass., sent. n. 1774 del 16 marzo 1981.

¹³ Barillaro, Domenico, *Nozione giuridica di edificio destinato al culto*, Modena, Società Tipografica Modenese, 1959, p. 63 ss.; Petroncelli, Mario, *Edifici di culto cattolico*, in *Enciclopedia del Diritto*, XIV, Milano, Giuffrè, 1965, p. 305.

¹⁴ Per tutti: Marano, Venerando, *Art. 831*, in Antonio Jannarelli e Francesco Macario (a cura di), *Commentario del codice civile. Della proprietà. Artt. 810-868*, Torino, UTET, 2012, in part. pp. 266-269.

¹⁵ Sul riconoscimento da parte dello Stato dell'esercizio pubblico del culto cattolico, v. art. 2 del Concordato del 1984.

¹⁶ V.: Corte cass., sez. I civile, sentenza 1 ottobre 1997, n. 9585, ma anche Corte cass., sez. III civile, sentenza 16 giugno 1951, n. 1572: «le relative pertinenze ne seguono la sorte, sennonché, in virtù delle norme contenute negli artt. 817 e 818 c.c., la destinazione durevole di una cosa a servizio o ad ornamento di un'altra, che determina la "pertinenza" e porta alla unicità della loro regolamentazione giuridica che è quella propria alla cosa principale, non può essere effettuata se non dalla volontà del proprietario della cosa principale, o da chi ha un diritto reale sulla medesima. Il vincolo pertinenziale non può sorgere direttamente dalla legge e tanto meno dalla norma canonica, che verrebbe a trovarsi in contrasto con i principi relativi alle "pertinenze ex art. 817, 818 propri dell'ordinamento statale, il quale non mutua dall'ordinamento canonico alcun criterio, né fa ad esso alcun riferimento"». Pertanto «Il trasferimento della proprietà dell'immobile o la creazione su di esso di un vincolo perpetuo, o servitù negativa, non seguono ipso iure la consecratio o la benedictio, ma presuppongono un altro negozio giuridico (la donazione, o la costituzione del vincolo reale) da porsi in essere dal titolare della proprietà nelle forme stabilite dal legislatore civile del luogo in cui il negozio giuridico si forma (can. 1529). Infatti, nella ipotesi che tali formalità non si siano perfezionate prima della consacrazione o benedizione e non si perfezionino dopo, l'autorità ecclesiastica provvederà all'execratio della chiesa o dell'oratorio, quando il titolare o i titolari dei diritti relativi ai beni consacrati o benedetti intendessero adibirne, ed adibissero anche una sola parte ad usum mere projanum».

¹⁷ Cfr. Malecha, Pawel, *Riduzione a uso profano delle chiese e sfide attuali*, in Fabrizio Capanni (a cura di), *Dio non abita più qui? Dismissione di luoghi di culto e gestione integrata dei beni ecclesiastici*, Roma, Editoriale Artemide, 2019, pp. 51-55.

¹⁸ Albisetti, Alessandro, *Brevi note in tema di "deputatio ad cultum publicum" ed art. 42 della Costituzione*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, II, 1976, p. 144 ss.

Taluni istituti civilistici, seppur non precipuamente creati a tale fine, possono rappresentare forme di tutela aggiuntiva degli edifici di culto di tutte le confessioni religiose. L'articolo 39 novies d.lgs. 30 dicembre 2005, n. 273, convertito in legge 23 febbraio 2006 n. 51, ha inserito nel codice civile l'articolo 2645 ter rubricato "Trascrizione di atti di destinazione per la realizzazione di interessi meritevoli di tutela riferibili a persone con disabilità, a pubbliche amministrazioni, o ad altri enti o persone fisiche".

Ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2645 ter c.c. è stata introdotta nell'ordinamento la possibilità di trascrivere quegli atti pubblici con i quali beni immobili o beni mobili iscritti in pubblici registri vengono destinati, per un periodo di tempo limitato o per la durata della vita della persona fisica beneficiaria, alla realizzazione di interessi meritevoli di tutela riferibili a persone con disabilità, a pubbliche amministrazioni, o ad altri enti o persone fisiche ai sensi dell'articolo 1322, secondo comma, c.c.

La trascrizione rende opponibile ai terzi il vincolo di destinazione impresso al bene, quest'ultimo, inoltre, può essere oggetto di esecuzione solo per debiti contratti per la realizzazione del fine di destinazione, salvo quanto previsto dall'articolo 2915, primo comma, c.c.

Sin dalla sua introduzione l'istituto in parola ha suscitato un vivo dibattito in dottrina e con il passare degli anni è stato protagonista di arresti e *revirements* giurisprudenziali.

Non è questa la sede per esaminare in maniera approfondita l'intera disciplina di cui all'articolo 2645 ter c.c. e suoi profili di affinità con il trust e altri istituti civilistici; né tantomeno è opportuno scendere nel dettaglio dell'evoluzione dottrinale e giurisprudenziale in riferimento a tutti i numerosi aspetti dell'istituto della destinazione.

Si ritiene utile accennare però al percorso ermeneutico e applicativo che dottrina e giurisprudenza hanno tracciato nell'arco di oltre tre lustri, ma tale operazione ricognitiva (certamente interessante) non impone l'esame puntuale di ogni aspetto della disciplina essendo ben possibile (e più agevole e consono alla sede) dare atto delle alterne vicende vissute dell'istituto in parola, polarizzando lo sguardo a quegli aspetti che più rilevano alla presente trattazione¹⁹.

In un primo momento la dottrina ha riservato un'accoglienza a dir poco fredda alla nuova previsione normativa, destinandole interpretazioni ermeneutiche restrittive e limitanti, al punto di depotenziare la portata stessa della norma.

Parte della dottrina ha sostenuto, ad esempio, che la previsione normativa di cui all'art. 2645-ter c.c. si sostanzierebbe in una mera norma sugli effetti, qualificando il vincolo come non valido se non accedente ad altro negozio avente natura traslativa, fino a relegare l'istituto a mero mezzo di natura residuale azionabile solo ove le medesime esigenze non possano essere conseguite mediante altro istituto tipico previsto dall'ordinamento²⁰.

Anche la giurisprudenza, di concerto con la dottrina, in origine si è attestata su posizioni piuttosto rigide e restrittive, rinvenendo nella norma una incompatibilità con le garanzie (creditorie) di cui all'articolo 2740 c.c.²¹, oppure arrivando, come parte della dottrina, ad escludere l'ammissibilità del c.d. vincolo autodichiarato, cioè vale a dire l'apposizione di vincolo di destinazione in assenza di un atto di trasferimento della proprietà del bene in favore di terzi.

Una parte della diffidenza dei tribunali può essere parzialmente compresa da una disamina della giurisprudenza di merito che ha accertato le più disparate condotte simulative e fraudolente celate dietro il velo della destinazione dei beni, come la coincidenza tra disponente e beneficiario (unico o principale)²², oppure il perfezionamento degli atti di destinazione a seguito di uno stato di crisi o

¹⁹ Per un'ampia disamina diacronica delle posizioni dottrinali critiche, si veda: Petrelli, Gaetano, *Vincoli di destinazione ex art. 2645-ter c.c. e trust quindici anni dopo*, in *Riv. notar.*, 2020, spec. p. 1139 ss.

²⁰ Tra i diversi, cfr. Gazzoni, Francesco, *Osservazioni sull'art. 2645-ter c.c.*, in *Giust. civ.*, II, 2006, p. 176; La Porta, Ubaldo, *L'atto di destinazione di beni allo scopo trascrivibile ai sensi dell'art. 2645-ter c.c.*, in *Riv. notar.*, 2007, p. 1067 ss.

²¹ Trib. Reggio Emilia, 10 marzo 2015, in *Famiglia e dir.*, 2015, p. 902, e in *Dir. fall.*, II, 2015, p. 664.

²² Trib. Napoli, 1° ottobre 2003, in *Trusts*, 2004, p. 74; Trib. Parma, 20 aprile 2018, in *Trusts*, 2019, p. 442; Trib. Roma, 31 maggio

insolvenza²³.

Ciononostante, non è certamente plausibile riservare a un istituto una generale diffusa interpretazione ermeneutica e applicativa a tratti abrogante solo perché taluni soggetti in maniera surrettizia vi ricorrano per raggiungere scopi illegittimi come quello di un disponente che voglia solo diminuire le proprie garanzie patrimoniali in danno dei propri creditori; seguendo un tale approccio sarebbero numerosissimi gli istituti del nostro ordinamento a cui si dovrebbe riservare un trattamento di forte ostracismo abrogante.

È oltremodo giusto quando sono in gioco principi come la circolazione giuridica dei beni o il principio della garanzia patrimoniale generica sancito dall'art. 2740 c.c., o ancora il diritto di proprietà, che gli organi giudicanti siano irremovibili nell'individuare dei criteri rigidissimi sotto il profilo dell'onere probatorio, richiedendo il massimo sforzo al soggetto gravato dall'*onus probandi*, affinché la certezza, che seppur auspicata ma forse mai raggiungibile in senso assoluto, possa essere il più possibile avvicinata; basta spostarsi nei tribunali e pensare all'onere probatorio rigidissimo e per nulla agevole a cui è tenuto il soggetto che in giudizio voglia vedere accertato e dichiarato l'usucapione di un bene immobile in suo favore.

Ad ogni modo, con il passare dei lustri, l'istituto di cui all'articolo 2645 ter c.c. ha visto cambiare l'approccio dottrinario e giurisprudenziale nei suoi confronti. La giurisprudenza di legittimità ha ormai riconosciuto cittadinanza nel nostro ordinamento ai vincoli di destinazione c.d. autodichiarati²⁴ come anche la meritevolezza dei vincoli di destinazione a tutela di interessi

2019, in *Trusts*, 2020, p. 74.

²³ Cassazione civile, sez. I, 9 maggio 2014, n. 10105, in www.ilcodicedeiconcordati.it/; Trib. Forlì 5 febbraio 2015, in www.unijuris.it/.

²⁴ Cass. 15 novembre 2019, n. 29727, in *Foro it.*, Rep. 2019, voce *Trascrizione*, n. 11 («L'atto di costituzione del vincolo sui propri beni ai sensi dell'art. 2645-ter c.c., benché non determini il trasferimento della loro proprietà né la costituzione su di essi di diritti reali in senso proprio, è comunque idoneo a sottrarre i beni vincolati all'azione esecutiva dei creditori, ha effetti connotati dal carattere della "realità" in senso ampio, essendo oggetto di trascrizione»); Cass. 13 febbraio 2020, n. 3697, in *Vita not.*, 2020, p. 778 («L'atto di destinazione di un bene alla soddisfazione di determinate esigenze costituisce, di per sé, un atto naturalmente a titolo gratuito, si tratta cioè di un atto che comporta un sacrificio per la parte che lo pone in essere, che non trova contropartita in una attribuzione in favore del disponente, come del resto viene costantemente ritenuto da questa Corte per atti aventi analoga natura e funzione (quali la destinazione di beni ad un fondo patrimoniale, anche qualora effettuata da entrambi i coniugi, o ad un trust, con particolare riguardo al cd. trust familiare; cfr. ad es., ex multis, per il fondo patrimoniale: Cass., Sez. 6 - 1, Ordinanza n. 29298 del 06/12/2017, Rv. 646785 - 01; Sez. 1, Sentenza n. 19029 del 08/08/2013, Rv. 627510 - 01; Sez. 1, Sentenza n. 16760 del 16/07/2010, Rv. 614057 - 01; Sez. 1, Sentenza n. 2327 del 02/02/2006, Rv. 588393 - 01; Sez. 1, Sentenza n. 6267 del 23/03/2005, Rv. 580396 - 01; Sez. 1, Sentenza n. 18065 del 08/09/2004, Rv. 576858 - 01; per il trust: Cass., Sez. 3, Ordinanza n. 9320 del 04/04/2019, Rv. 653273 - 01; Sez. 3, Sentenza n. 19376 del 03/08/2017, Rv. 645384 - 03; cfr. altresì, in generale, sulla revocabilità dell'atto di destinazione posto in essere ai sensi dell'art. 2645 ter c.c.: Cass., Sez. 3, Sentenza n. 29727 del 15/11/2019, Rv. 655834 - 01).

La circostanza che, nella specie, ciascuno dei beneficiari del vincolo abbia a sua volta destinato propri beni in favore delle esigenze di tutti gli altri, non modifica la natura gratuita di ciascuno di tali atti, non comporta cioè di per sé l'onerosità dei singoli atti di destinazione, in quanto non risulta sussistere, in concreto, corrispettività tra le reciproche destinazioni di beni operate da ciascun membro della famiglia.

Correttamente la Corte di appello ha escluso che potesse avere rilievo in proposito la struttura unilaterale o plurilaterale dell'atto, chiarendo che il negozio giuridico plurilaterale si perfeziona con la dichiarazione di volontà di più parti, ma non ha necessariamente natura onerosa, in quanto, a tal fine, ciò che conta è esclusivamente che all'atto di disposizione patrimoniale corrisponda o meno una corrispettiva contropartita per il disponente.

D'altra parte, il vincolo di destinazione previsto dall'art. 2645 ter c.c., può certamente realizzarsi – secondo l'opinione prevalente – mediante diversi atti negoziali, eventualmente anche bilaterali, e quindi contrattuali (ad es. nel caso in cui vi sia trasferimento della proprietà del bene destinato, il che peraltro nella specie non risulta in alcun modo sia avvenuto, per quanto emerge in concreto), ma l'atto di "destinazione semplice", cioè quello per cui un soggetto si limita a destinare un bene (senza trasferirne la proprietà o altri diritti reali limitati) alla realizzazione di determinate esigenze, non necessita e non determina di per sé alcun rapporto contrattuale tra tale soggetto ed i beneficiari (che possono essere anche non individuati) e, tanto meno, comporta attribuzioni corrispettive per il disponente, ma solo un sacrificio patrimoniale da parte sua. Dunque, l'atto che costituisce un vincolo ai sensi dell'art. 2645 ter c.c., resta strutturalmente un atto negoziale unilaterale a titolo gratuito, se operato nella semplice forma della mera "destinazione" del bene (che resta di proprietà del disponente) alla realizzazione di determinate esigenze, e ciò anche se esso sia posto in essere contestualmente ad analoghi atti di destinazione di altri soggetti, eventualmente coincidenti con i beneficiari, risultando in tal caso i diversi negozi di destinazione solo (occasionalmente) contenuti nel medesimo atto pubblico notarile.

In definitiva, il semplice atto di destinazione di un bene alla soddisfazione di determinate esigenze meritevoli di tutela, ai sensi dell'art.

meramente patrimoniali dei beneficiari²⁵.

Passando all'ambito di operatività dell'articolo 2645 ter c.c. è pacifico e di immediata cognizione che lo stesso rileva sotto il profilo pubblicitario sia per la collocazione nel corpo del codice scelta dal legislatore sia per la rubricazione dell'articolo; ma l'ambito di operativa non si esaurisce qui, infatti, gli effetti della disciplina si riverberano anche sul piano sostanziale e gestionale.

Pur essendo oramai unanime che il vincolo di destinazione non si sostanzia in un diritto reale in favore dei soggetti beneficiari²⁶ non si può ridurre la sua portata a un mero effetto obbligatorio²⁷, a favore di ciò depone anche il dato letterale della norma ove dispone che beni conferiti possono essere impiegati solo ed esclusivamente per la realizzazione del fine di destinazione e questo vale per tutti i soggetti coinvolti, tanto per il disponente che per i beneficiari. Ma vi è di più, il vincolo genera un effetto di segregazione e limitazione tale sul bene che impedisce a chiunque di gestirlo e disporne in contrasto con la destinazione impressa, legittimando qualunque interessato ad agire in giudizio per l'attuazione concreta della destinazione.

L'altro aspetto di enorme rilevanza è, come sopra accennato, l'isolamento o segregazione, del bene dal patrimonio "generale" del disponente, in siffatta maniera ai beni impressi dal vincolo non possono essere assoggettabili a procedure esecutive o concorsuali, salvo quanto dispone la legge in punto di trascrizione ex articolo 2915 c.c. o in materia di azione revocatoria²⁸, sono esclusi tanto dall'asse ereditario del disponente che dal regime di comunione legale dei beni tra i coniugi.

Inoltre, è bene specificare (anche se il dato letterale della norma in questo caso aiuta) che la sussistenza di un beneficiario è elemento essenziale affinché l'istituto della destinazione possa perfezionarsi. Infatti, si potrebbe essere indotti a sostenere che possa essere sufficiente il vincolo di destinazione senza beneficiari (simile a quanto avviene nei c.d. trust di scopo) per produrre gli effetti della norma, ma così non è, infatti il dettato normativo non è interpretabile in siffatta maniera poiché così facendo si giungerebbe a stravolgere la *ratio* stessa dell'istituto; inoltre, seppur in sede di trascrizione non è richiesta alcuna formalità trascrittiva "a favore" del soggetto beneficiario, in assenza dello stesso però verrebbe meno la possibilità di individuare e annotare le posizioni

2645 ter c.c., costituisce, di regola, un negozio unilaterale – in quanto esso non si perfeziona con l'incontro delle volontà di due o più soggetti, ma è sufficiente la sola dichiarazione di volontà del disponente – ed è a titolo gratuito, in quanto di per sé determina un sacrificio patrimoniale da parte del disponente, non trovando contropartita in una attribuzione in favore di quest'ultimo.

Esso conserva tali caratteristiche, sul piano strutturale, indipendentemente dal fatto che sia posto in essere nel contesto di un atto pubblico dal contenuto più ampio, in cui vi siano analoghi (ed anche reciproci) atti di destinazione da parte di altri soggetti, dal momento che la causa dei suddetti atti dispositivi non sta di regola nella loro reciprocità, onde essi restano su tale piano del tutto indipendenti l'uno dall'altro, a meno che non risulti diversamente, sulla base di una puntuale ricostruzione della effettiva volontà delle parti e della causa concreta del complessivo negozio dalle stesse posto in essere; ciò che però nella specie non è stato né specificamente dedotto né tanto meno provato. Sotto tale profilo, le censure esposte nel motivo di ricorso in esame difettano invero di specificità, dal momento che la ricorrente si limita a far leva sul carattere "plurilaterale" dell'atto pubblico, in quanto posto in essere in concreto da più soggetti, ma non opera alcuno specifico richiamo al suo contenuto, da cui possa emergere che si trattò effettivamente di un negozio plurilaterale (e non di una pluralità di negozi unilaterali posti in essere nel medesimo contesto documentale) e, in particolare, di un contratto a prestazioni corrispettive intercorso tra i vari disponenti (al contrario, per quanto emerge dalle parti dell'atto in questione specificamente richiamate nel ricorso, sembrerebbe doversi escludere tale natura).

Va pertanto enunciato il seguente principio di diritto: "l'atto di semplice destinazione di un bene (senza il trasferimento della proprietà dello stesso) alla soddisfazione di determinate esigenze, ai sensi dell'art. 2645 ter c.c., costituisce, di regola, un negozio unilaterale – in quanto esso non si perfeziona con l'incontro delle volontà di due o più soggetti, ma è sufficiente la sola dichiarazione di volontà del disponente – e a titolo gratuito, in quanto di per sé determina un sacrificio patrimoniale da parte del disponente, senza per quest'ultimo alcuna corrispettiva attribuzione; esso resta tale anche se operato nel medesimo contesto documentale da più soggetti, che ne traggono reciproco beneficio, salvo che risulti diversamente, sulla base della ricostruzione del contenuto effettivo della volontà delle parti e della causa concreta del negozio dalle stesse posto in essere».

²⁵ Cass. 18 gennaio 2019, n. 1260, in *Trusts*, 2019, p. 528, in *Nuova giur. civ.*, 2019, p. 812, e in *Corriere giur.*, 2019, p. 1271 (secondo la quale «Il vincolo di destinazione ex art. 2645-ter c.c. costituito da una s.r.l. anteriormente al deposito del ricorso per concordato preventivo al fine di consentire la soddisfazione proporzionale dei creditori non muniti di cause di prelazione è meritevole di tutela»).

²⁶ Cassazione civile, Sez. III, 15 novembre 2019, n. 29727.

²⁷ Contra: Gazzoni, Francesco, *Osservazioni sull'art. 2645-ter c.c.*, cit.

²⁸ Cassazione civile, Sez. III, 15 novembre 2019, n. 29727.

soggettive beneficiarie all'interno del quadro D, elemento necessario ai sensi dell'articolo 2645 ter c.c.²⁹.

Riassumendo, per quanto di nostro interesse, l'articolo 2645 ter c.c. permette a un soggetto, anche senza spogliarsi della proprietà, di imprimere un vincolo di destinazione a un bene immobile, in favore di un beneficiario determinato o determinabile, schermando detto bene da azioni esecutive non scaturente dai debiti contratti per la realizzazione del fine di destinazione.

Così delineato l'istituto è stato indicato come un possibile strumento di tutela utilizzabile da quelle confessioni religiose – o associazioni e organizzazioni – diverse dalla cattolica e dall'ebraica che non possono contare sulle garanzie dell'articolo 831 c.c. al fine di vedere la destinazione dei propri luoghi di culto indeterminata nel tempo e intangibile da effetti esogeni³⁰.

Certamente nulla osta in tal senso, infatti si sono registrate numerose trascrizioni di destinazione d'uso ex articolo 2645 ter c.c. aventi ad oggetto quale vincolo quello della dedizione al culto del bene³¹; pertanto l'utilizzo dell'istituto in parola suggerito da parte della dottrina è certamente possibile e lecito, ma rimangono a mio avviso limiti e criticità che rendono sotto il profilo dell'opportunità tale strumento come scelta residuale al fine di perseguire l'*optimum* offerto dall'articolo 831 c.c.

Infatti, la durata determinata del vincolo, novant'anni, male si concilia con la volontà di dedicare al culto un bene immobile; allo scadere dei novant'anni il vincolo decade e la sorte della destinazione del bene è rimessa al proprietario del bene che nel frattempo sarà quasi certamente diverso da quello originario.

A ben vedere i limiti sono simili a quelli di un altro istituto presente nel nostro ordinamento e sovente utilizzato per i medesimi scopi, vale a dire la donazione modale, in cui in donante impone un *modus* (un onere) a carico del donatario che sarà tenuto al suo adempimento pena la risoluzione della donazione per inadempimento, che può trovare applicazione per perseguire tali fini³².

Anche in questo caso il *modus* (che potrebbe essere una dedizione al culto del bene) non garantisce la perpetuità, poiché non è ammissibile nel nostro ordinamento un vincolo di destinazione o divieto di alienazione modale a tempo indeterminato³³ né l'obbligo per il donatario di imporre il *modus* (vincolo) a eventuali venditori o eredi.

È chiaro che nonostante il possibile ricorso a istituti civilistici come la donazione e la destinazione d'uso l'efficacia e la stabilità garantiti dal disposto di cui all'articolo 831 c.c. rimangono non conseguibili altrimenti.

Per far sì che tutti gli edifici di culto possano godere delle garanzie di cui all'art. 831, c. 2, si imporrebbe una modifica dell'articolo stesso, estendendo la sua portata in maniera generale a tutte

²⁹ Come già specificato la trascrizione del vincolo di destinazione è eseguita (contro) a carico del conferente, essendo superflua una trascrizione a favore del beneficiario.

Questo ovviamente nel caso in cui il destinante conservi la proprietà del bene, nell'ipotesi in cui invece vi sia stato un negozio ad effetti traslativi (precedentemente trascritto) la trascrizione del vincolo di destinazione è eseguita a carico del beneficiario-attuatore del vincolo e non a carico del conferente, che pure ha predeterminato la destinazione.

³⁰ Decimo, Ludovica, *La tutela giuridica dei luoghi di culto: riflessioni applicative sull'art. 2645-ter c.c.*, in *Diritto e Religioni*, 1, I, 2016, pp. 153-165; Decimo, Ludovica, *Templa moderna: i luoghi di Dio. La disciplina giuridica degli edifici di culto*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2021.

³¹ Tribunale Udine, 4 agosto 2019, n. 1016, sez. I, in questo caso il tribunale ha statuito che la destinazione a luogo di culto, attuata con trascrizione ex art. 2645 ter. cc. dell'immobile non contrasta con il divieto di attività lesive di igiene, decoro dell'edificio e tranquillità dei condomini.

³² Dimodugno, Davide, *Il riuso degli edifici di culto: profili problematici tra diritto canonico, civile e amministrativo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 23, 2017, p. 13.

³³ «È nulla, per violazione della norma imperativa dell'art. 1379 c.c. sui limiti del divieto convenzionale di alienazione, l'attribuzione patrimoniale gratuita di un bene sottoposto senza limiti di tempo ad un dato vincolo di destinazione, imposto dal disponente con clausola modale; infatti, essendo consentita in astratto, pena l'inadempimento dell'onerato, solo la circolazione del bene col medesimo vincolo (da riprodurre con apposita clausola, trattandosi di divieto privo di efficacia reale), il diritto di proprietà risulta sottoposto ad un'incisiva compromissione, essendone sostanzialmente sterilizzati sine die i connessi poteri dispositivi». Sentenza n. 15240 del 20 giugno 2017, in www.italgiure.giustizia.it/.

le confessioni religiose, o meglio a tutti gli edifici di culto.

Un'ulteriore possibilità di garantirsi tale privilegio è rimessa alla volontà e alla capacità di contrattazione delle singole confessioni religiose che possono in sede di stipulazione di intesa con lo Stato italiano insistere per vedere applicato tale regime di favore ai propri edifici di culto.

La terza possibilità, che sarebbe al contempo sintesi e superamento delle due precedenti, passerebbe attraverso la promulgazione di una legge generale sulla libertà religiosa, la quale, tra le tante altre, potrebbe regolare anche tale spinosa questione.

2.2. I vincoli “culturali” all’alienazione e al cambio d’uso degli edifici di culto

L’esigenza di protezione degli edifici di culto trova il suo fondamento nel valore non solo sociale, ma più ampiamente culturale che tali edifici svolgono nella collettività sia come espressione del diritto umano alla libertà religiosa sia come memoria di accadimenti pregressi della storia, della civiltà, o del costume locale. Oltre al vincolo di destinazione previsto ai sensi dell’art. 831 c.c., un altro vincolo che può comprimere la proprietà privata³⁴ di un edificio di culto in particolare è quello contenuto all’art. 9 Cost.³⁵, che sancisce l’impegno da parte della Repubblica di tutelare il patrimonio storico artistico della nazione. L’articolo 9 Cost., al pari della disposizione contenuta nell’art. 831, 2 c. c.c., concorre a determinare la possibilità, ex art. 42, 2 c. Cost., di sottoporre il diritto di proprietà a limitazioni legislative. Nel caso, infatti, in cui oggetto della proprietà privata sia un bene culturale, la funzione sociale svolta dal bene in questione può giustificare i motivi di interesse generale ai fini della limitazione del diritto di proprietà.

Il concetto di “patrimonio storico-artistico” menzionato nella disposizione costituzionale si riferisce a tutti quei beni mobili o immobili, pubblici o privati che assumono rilievo per la memoria culturale ed artistica della nazione; per cercare di delinearlo occorre fare riferimento a diversi fattori che vanno dal senso di appartenenza alla nazione³⁶, «alla rilevanza dell’interesse pubblico connesso alla soddisfazione di esigenze di conoscenza, di godimento e di fruizione, alla valutazione dell’interesse pubblico in relazione all’interesse del singolo privato sul bene»³⁷. Per tali motivi, alla nozione di patrimonio storico-artistico della nazione si sovrappone quella di bene culturale; sembra pertanto superata l’idea che quest’ultima categoria non esaurisca tutti i beni che rientrano nell’ambito oggettivo dell’art. 9 della Costituzione³⁸.

³⁴ Se l’edificio di culto appartiene invece ad un soggetto pubblico, come nel caso di edifici di culto ricadenti nel demanio culturale ex art. 822 c.c., e si tratta di un immobile che configura uno dei parametri individuati dall’art. 54 del codice dei beni culturali, e quindi sia considerato testimonianza dell’identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose o abbia un interesse particolarmente importante, è sottoposto a un peculiare regime di inalienabilità dal momento che occorre l’autorizzazione ministeriale ai sensi del combinato disposto dall’art. 54, 2 c., lett. a), e dell’art. 55, 1 c. del codice dei beni culturali. Dimodugno, Davide, *Il riuso degli edifici di culto: profili problematici tra diritto canonico, civile e amministrativo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 23, 2017, p. 10.

³⁵ La recente novella intervenuta con legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell’ambiente*, entrata in vigore il 9 marzo 2022, integra la disposizione di cui all’art. 9 Cost. inserendo l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi che assurgono al ruolo di beni giuridici degni di tutela, anche nell’interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali.

³⁶ Il collegamento tra i beni tutelati dall’art. 9 e la natura “nazionale” del valore ad essi riconosciuto è stato messo in evidenza in dottrina con diversi significati. Per Grossi, Paolo, *I diritti di libertà ad uso di lezioni*, Torino, Giappichelli, 1991, p. 154, la nazione è «un ente sociale persistente e trascendente rispetto allo Stato ed al suo ordinamento e persino prescindente dalla sua esistenza e dalla sua formazione», mentre Crisafulli, Vezio e Nocilla, Damiano, *Nazione*, in *Enc. dir.*, XXII, Milano, Giuffrè, 1977, p. 806, ritengono che nell’art. 9 Cost. il termine nazione è utilizzato come sinonimo di Stato e, più precisamente, di Stato-comunità o Stato-ordinamento. Ciò «troverebbe a sua volta spiegazione nella circostanza che, per quanto trasformato ne sia sotto molti aspetti l’ordinamento (e per quante modificazioni abbia in precedenza subite), lo Stato italiano è la prosecuzione dello Stato italiano risorgimentale, venuto formandosi sul tronco dell’antico Regno di Sardegna, in nome – appunto – del principio di nazionalità: tardiva conquista dell’unità politica da parte di una preesistente Nazione culturale».

³⁷ Celeste, Giuseppe, *I beni culturali di interesse religioso: nozione e regole di circolazione*, in *I Quaderni della Fondazione italiana del Notariato*, n. 1, 2013.

³⁸ Sulla sovrapposizione delle nozioni di patrimonio storico-culturale della nazione e bene culturale, rinvio alla dettagliata spiegazione di: Chizzoniti, Antonio G., *Profili giuridici dei beni culturali di interesse religioso*, Tricase, Libellula edizioni, 2008, pp. 36-45.

Parte integrante del patrimonio storico-culturale della nazione sono gli edifici di culto (per lo più cattolico) che, in virtù della loro connotazione religiosa sottostanno ad una disciplina parzialmente diversa da quella che interessa la categoria dei beni culturali nel suo ampio ventaglio, andando a costituire una tipologia autonoma all'interno del complesso universo dei beni culturali³⁹.

In particolare, oltre che essere assoggettati al regime giuridico previsto dal codice dei beni culturali e ad altre fonti unilaterali statali, come quelle che ripartiscono le competenze tra Stato e Regioni in tema di tutela e valorizzazione, essi sottostanno alle norme di derivazione pattizia che li regolamentano, come peraltro indicate dall'art. 9, 2 c. del codice dei beni culturali e del paesaggio (c.b.c.p.)⁴⁰, nonché alle previsioni non vincolanti prodotte unilateralmente dalle confessioni religiose, come nel caso delle Linee guida del 2018 sulla dismissione e riuso ecclesiale delle chiese⁴¹ o delle Linee guida per la modificazione di parrocchie, la chiusura o riduzione delle chiese ad uso profano non indecoroso, e l'alienazione delle medesime, emanate nel 2013 dalla Congregazione per il Clero⁴².

I beni culturali di interesse religioso per essere qualificati come tali non devono necessariamente

³⁹ Fuccillo, Antonio, *La circolazione dei beni immobili culturali ecclesiastici tra diritto "pattizio" e diritto "speciale"*, in *I Quaderni della Fondazione Italiana del Notariato*, vol. 13, fasc. 2, 2009, p. 115.

⁴⁰ L'articolo 9 del c.b.c.p. dedicato ai beni culturali di interesse religioso non ci offre una definizione degli stessi, ma specifica che, per quanto riguarda la gestione in termini di tutela, valorizzazione e fruizione dei beni culturali di interesse religioso utilizzati per esigenze di culto appartenenti ad enti ed istituzioni della Chiesa cattolica o ad altre confessioni religiose, occorre che vi sia un accordo tra il ministero, o le Regioni, e le competenti autorità confessionali (comma 1).

Nel suo secondo comma prevede che il Ministero dei beni culturali, oggi Ministero della cultura, e le Regioni laddove competenti, si impegnino ad osservare «le disposizioni stabilite dalle intese concluse ai sensi dell'articolo 12 dell'Accordo di modificazione del Concordato lateranense firmato il 18 febbraio 1984, ratificato e reso esecutivo con legge 25 marzo 1985, n. 121, ovvero dalle leggi emanate sulla base delle intese sottoscritte con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, ai sensi dell'articolo 8, comma 3, della Costituzione».

L'art. 12 del nuovo Concordato del 1984 prevede che la Santa Sede e la Repubblica italiana collaborino, nel rispettivo ordine, per tutelare il patrimonio storico-artistico. Gli organi competenti delle due parti si devono impegnare a concordare «opportune disposizioni per la salvaguardia, la valorizzazione e il godimento dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti e istituzioni ecclesiastiche». Le parti possono quindi ricorrere a specifiche intese per favorire e agevolare la conservazione e la consultazione degli archivi di interesse storico e delle biblioteche». Tale disposizione risulta essere particolarmente innovativa dal momento che nessuna menzione ai beni culturali di interesse religioso veniva fatta nel precedente Concordato del 1929. Dal principio di cooperazione enunciato dalla suddetta norma sono state stipulate diverse intese. Tra esse ricordiamo l'intesa del 13 settembre 1996 tra il Ministro per i beni culturali e ambientali ed il Presidente della CEI in materia di tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti e istituzioni ecclesiastiche; intesa poi abrogata e sostituita da una nuova intesa nel 2005. Il 18 aprile 2000 è intervenuta un'altra intesa per la consultazione degli archivi di interesse storico e delle biblioteche degli enti e istituzioni ecclesiastiche.

Per quanto riguarda le confessioni diverse dalla cattolica, si parte dal presupposto che il loro patrimonio culturale non ha la stessa consistenza e incidenza sul territorio italiano di quello della Chiesa di maggioranza. Ciò detto, non manca la previsione all'interno delle intese stipulate ai sensi del 3° c. art. 8 Cost. con la Chiesa valdese, luterana, la Comunità ebraica, la Chiesa d'Inghilterra, l'Istituto Buddhista Italiano Soka Gakkai, della costituzione di un'apposita commissione mista su modello di quella prevista ai sensi dell'art. 12 nuovo Concordato.

L'Unione Buddhista Italiana e l'Unione Induista Italiana, Sanatana Dharma Samghanon non prevedono l'istituzione di una commissione mista, ma solo l'impegno a collaborare tra la Repubblica e l'Uil per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali facenti parte del patrimonio della comunità religiosa e degli organismi da essa rappresentati (rispettivamente: art. 17 della legge 31 dicembre 2012, n. 245 e art. 18 della legge 31 dicembre 2012, n. 246). Dello stesso tenore le disposizioni contenute nell'art. 29 della legge 30 luglio 2012, n. 128 recante *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa apostolica in Italia*; nell'art. 16 della legge 30 luglio 2012, n. 127 che regola i rapporti tra Stato e Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni; nell'art. 12 della legge 30 luglio 2012, n. 126 sull'accordo tra Stato e Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale. Disposizioni analoghe si rinvencono nelle intese più datate, come quella con le Assemblee di Dio in Italia disciplinata dalla legge 517 del 1988 (art. 26); con l'Unione delle Chiese Cristiane Avventiste del 7° giorno (art. 34 della legge 22 novembre 1988, n. 516) e con l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia (art. 18 legge 12 aprile 1995, n. 116).

⁴¹ Linee guida. La dismissione e il riuso ecclesiale di chiese, 30 novembre 2018. V. anche: *infra*, par. 4.3.

⁴² Congregazione per il Clero, *Linee guida per la modificazione di parrocchie, la chiusura o riduzione delle chiese ad uso profano non indecoroso, e l'alienazione delle medesime*, 30 aprile 2013, consultabili in *Enchiridion Vaticanum*, n. 29, 2013. Trattandosi di "linee guida", le indicazioni in esse contenute non costituiscono norme di legge, ma solo raccomandazioni che mediante l'interpretazione dei sacri canoni e il richiamo all'esperienza giurisprudenziale, forniscono orientamenti pratici da seguire nei casi di modifica di parrocchie, riduzione a uso profano e alienazione di chiese. Passaseo, Francesco, *La dimensione giuridico-ecclesologica degli altari delle chiese dismesse: questioni divise tra diritto canonico, diritto liturgico e diritto dello Stato*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 14, 2021, p. 199.

essere “attivi” sotto il profilo delle attività di culto; pertanto, anche un edificio di culto abbandonato e non più aperto al pubblico mantiene la sua connotazione di bene culturale religioso dal momento che rappresenta comunque una testimonianza della storia e dell’identità della nazione. Rientrano dunque nella nozione di bene culturale religioso le cose mobili o immobili alle quali la legge o un provvedimento amministrativo conferiscono la qualifica di bene culturale in virtù della loro inerente presenza o passata al fenomeno religioso⁴³.

Ma qual è il percorso che un edificio di culto considerato anche bene culturale deve seguire affinché possa essere utilizzato diversamente dalla sua originaria destinazione d’uso?

Una volta che l’edificio è stato ridotto ad uso profano e non possa quindi più essere aperto al culto pubblico, viene anzitutto meno il vincolo di destinazione dell’art. 831, 2 c., e l’edificio può essere riutilizzato secondo le indicazioni (non vincolanti) della Chiesa cattolica con un uso decoroso e rispettoso della sua funzione originaria, a meno che non si tratti di un edificio modesto e privo di interesse architettonico per cui, secondo le Linee guida del 2018, può essere trasformato in abitazione privata⁴⁴.

La procedura, una volta che l’edificio in questione sia spogliato dei beni mobili sacri e/o rilevanti per la cultura custoditi al suo interno⁴⁵ dal momento che si tratta di un edificio sul quale ricade non solo un interesse storico-culturale, ma anche religioso, segue le disposizioni in materia di alienazione degli edifici di culto di cui ai canoni 1290-1298 del codice di diritto canonico del 1984 (c.i.c.) e le disposizioni stabilite per l’alienazione dei beni culturali dalla CEI, ai sensi delle quali «L’alienazione dei beni culturali compiuta a qualsiasi titolo dagli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti è soggetta all’autorizzazione previa del ministero competente (cfr. art. 56 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42). In caso di alienazione a titolo oneroso la soprintendenza può esercitare il diritto di prelazione»⁴⁶. Se poi si tratta di un bene culturale, per l’alienazione a terzi privati occorre l’autorizzazione del

⁴³ Detto in modo più efficace: «L’interesse religioso nasce nel momento in cui il bene culturale cui viene collegato può essere considerato espressione della cultura religiosa di una determinata collettività», Camassa, Erminia, *I beni culturali di interesse religioso. Principio di collaborazione e pluralità di ordinamenti*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 9.

⁴⁴ Linee guida. La dismissione e il riuso ecclesiale di chiese, 30 novembre 2018, Raccomandazioni finali, punto 7.

⁴⁵ Per quanto riguarda invece l’altare il can. 1238, §2, prevede che «gli altari, fissi o mobili, non perdono la dedicazione o la benedizione per il fatto che la chiesa o altro luogo sacro siano ridotti a usi profani». L’interpretazione di tale disposizione che si intende appoggiare è quella per cui essi non seguono automaticamente le sorti della chiesa ridotta a uso profano, ma che al contempo non esclude che potranno essere oggetto di un processo dismissivo separato e autonomo. In questo senso si giustifica il §1 del can. 1238, il quale prevede che gli altari perdono la dedicazione o la benedizione a norma del can. 1212, e cioè per gli stessi motivi riservati ai luoghi sacri, cioè «se sono stati distrutti in gran parte oppure destinati permanentemente a usi profani con decreto del competente Ordinario o di fatto». V.: Passaseo, Francesco, *La dimensione giuridico-ecclesiological degli altari*, cit., pp. 174-175. Per Malecha, Paweł, *Gli altari nella vigente legislazione canonica*, in *V&P*, 21 ottobre 2019, invece, occorrerebbe trasmettere con la professione della fede il significato teologico-liturgico dell’altare affinché le persone ne capiscano l’importanza e non lo profanino.

Le disposizioni non vincolanti, invece, come le Linee guida per la modificazione di parrocchie, la chiusura o riduzione delle chiese ad uso profano non indecoroso, e l’alienazione delle medesime, emanate nel 2013 dalla Congregazione per il Clero, affermano che gli altari «non possono mai per nessuna ragione essere destinati a uso profano». Congregazione per il Clero, *Linee guida per la modificazione di parrocchie*, cit., n. 2 “Chiusura di chiese/riduzione di chiese a uso profano non indecoroso”, lett. c), p. 389, e, nel caso in cui non possano essere rimossi devono essere distrutti (n. 3 “Alienazione di chiese”, lett. g), p. 395). Ma tale ipotesi contrasterebbe con la disposizione contenuta nell’art. 20 c.b.c.p. a ragione della quale «I beni culturali non possono essere distrutti, danneggiati o adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione».

Gli affreschi, invece, godono di una particolare tutela prevista dagli artt. 11 e 50 c.b.c.p. per cui, senza l’autorizzazione del soprintendente, è vietato disporre ed eseguire il loro distacco. Ai sensi dell’art. 30 c.b.c.p., «lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali nonché ogni altro ente ed istituto pubblico hanno l’obbligo di garantire la sicurezza e la conservazione dei beni culturali di loro appartenenza». Lo stesso vale anche per i privati proprietari, possessori o detentori di beni culturali, i quali sono tenuti a garantire la conservazione del bene. Nel caso in cui il privato volesse avviare un intervento conservativo di sua iniziativa deve rivolgersi al soprintendente che valuterà se l’intervento è ammissibile o meno. Il ministero può inoltre imporre gli interventi necessari per assicurarne la conservazione e nel caso in cui il possessore del bene si rifiuti di fare gli interventi conservativi si procede con l’esecuzione diretta degli interventi e, in caso di particolare urgenza, il soprintendente può adottare immediatamente le misure conservative necessarie.

⁴⁶ Conferenza Episcopale Italiana, *Istruzioni in materia amministrativa*, anno 2005, punto 73.

Ministero della cultura, prevista dall'art. 56, primo comma, lett. b) del codice dei beni culturali e del paesaggio, per poter infine procedere con il contratto civile di compravendita.

Venendo al codice di diritto canonico, il canone 1290 prevede che ai contratti stipulati da enti ecclesiastici siano applicate, con gli stessi effetti, le norme del diritto civile vigenti sul territorio laddove non siano contrarie al diritto divino. Il canone successivo (1291) stabilisce le condizioni che devono essere rispettate affinché tutti i negozi giuridici che sono passibili di modificare o intaccare il patrimonio di una determinata persona siano validi⁴⁷. Anzitutto prevede per la validità dell'alienazione che il bene faccia parte del patrimonio stabile di una persona giuridica pubblica⁴⁸. Secondo le Istruzioni in materia amministrativa del 2005 (punto 53), per patrimonio stabile si intendono quei beni che: a) «fanno parte della dote fondazionale dell'ente»; b) sono «pervenuti all'ente ove l'autore della liberalità abbia così stabilito»; c) sono «destinati a patrimonio stabile dall'organo di amministrazione»; d) sono «i beni mobili donati ex voto». Tali beni devono essere nella disponibilità della persona giuridica pubblica per legittima assegnazione per cui è opportuno che ogni persona giuridica disponga dell'elenco dei beni costituenti il proprio patrimonio stabile. Il bene deve avere un valore superiore a quello fissato dalla Conferenza Episcopale, tuttavia, se il valore è particolarmente ingente, o se si trattasse di ex voto donati alla Chiesa o di oggetti preziosi per il loro valore artistico o storico, oltre la licenza dell'autorità competente è necessaria anche l'autorizzazione della Santa Sede (canone 1292).

È sufficiente che anche solo uno di questi requisiti manchi perché l'alienazione non sia soggetta alla disciplina dei canoni 1291-1295 e l'amministratore possa porre l'atto liberamente, fatto salvo il caso in cui per decreto del vescovo diocesano (o del superiore religioso), l'alienazione sia ricondotta ad un'ipotesi di atto di amministrazione straordinaria. In questo caso serve l'autorizzazione dell'ordinario del luogo (o del superiore religioso) qualora il bene sia di proprietà di un ente soggetto al vescovo diocesano (o di un istituto religioso). Qualora invece sussistano tutti questi requisiti serve la licenza dell'autorità competente la quale cambia in ragione delle caratteristiche soggettive dell'ente o del valore del bene⁴⁹.

Così, se il bene appartiene alla diocesi oppure ad una persona giuridica amministrata dal vescovo diocesano e vale meno di 250.000 euro (somma minima), non serve alcuna autorizzazione e il vescovo può alienarlo liberamente. Se il bene vale più di euro 250.000 ma meno di 1 milione di euro (somma massima) il vescovo deve acquisire il consenso del collegio dei consultori e il consenso del Consiglio per gli affari economici della diocesi. Se il bene vale più di 1 milione di euro o se si tratta di un bene prezioso di valore artistico o storico, oppure di un ex-voto, il vescovo deve acquisire la licenza della Santa Sede, dopo aver acquisito il consenso del collegio dei consultori e del Consiglio per gli affari economici della diocesi.

Anche nel caso in cui il proprietario sia un ente soggetto all'autorità del vescovo diocesano e il bene valga meno della somma minima non serve alcuna autorizzazione e l'amministratore può alienarlo liberamente, ma il vescovo potrebbe però inserire tali atti tra quelli considerati di

⁴⁷ Camassa, Erminia, *I beni culturali di interesse religioso*, cit., p. 25.

⁴⁸ Ai sensi del can. 116 per persona giuridica pubblica si intendono «gli insiemi di persone o di cose che vengono costituite dalla competente autorità ecclesiastica perché, entro i fini ad esse prestabiliti, a nome della chiesa, compiano il compito loro affidato in vista del bene pubblico. Le persone giuridiche pubbliche sono dotate di personalità sia per lo stesso diritto canonico sia per speciale decreto dell'autorità competente che la concede espressamente». Quindi sono tali o se previste dal codice canonico, o costituite come persone giuridiche pubbliche con speciale decreto, oppure se riconosciute successivamente come persone giuridiche pubbliche da speciale decreto. Tutte le altre sono private; tuttavia, per speciale decreto dell'autorità competente, anche queste possono essere dotate di personalità. In ogni caso gli statuti delle persone giuridiche che intendano ottenere la personalità giuridica canonica vanno approvati dalla competente autorità (can. 117).

⁴⁹ I criteri quantitativi riportati sono quelli stabiliti dalla CEI nella Delibera n. 20 del 27 marzo 1999 in *NCEI* 1999, 3/92 per cui «La somma minima e la somma massima per determinare le competenze di cui al can. 1292, §1 del codice di diritto canonico è, rispettivamente, di *cinquecento milioni e di due miliardi di lire*. Dal 1° gennaio 2000 le predette somme saranno, rispettivamente, di *duecentocinquanta mila euro e di un milione di euro*». Iannaccone, Maria N., *Le alienazioni di immobili degli enti ecclesiastici tra autorizzazioni tutorie e art. 12 del D.lgs. 42/2004*, in *federnotizie.it*, 20 febbraio 2017, p. 7.

amministrazione straordinaria ai sensi del can. 1281 e in tal caso si applica la normativa del can. 1281. Se il bene vale invece più di euro 250.000, ma meno della somma massima, l'amministratore deve acquisire la licenza del vescovo diocesano, il quale può concederla solo dopo aver acquisito il consenso del collegio dei consultori e del Consiglio per gli affari economici della diocesi.

Nel caso in cui il bene valga più di 1 milione di euro, o se si tratta di un bene prezioso di valore artistico o storico, oppure di un ex-voto, l'amministratore deve acquisire la licenza del vescovo diocesano, il quale può concederla solo dopo aver acquisito il consenso del collegio dei consultori e del Consiglio per gli affari economici della diocesi, nonché la licenza della Santa Sede.

Se il proprietario è invece un istituto religioso di diritto diocesano oppure un monastero sui iuris, o un istituto religioso di diritto pontificio, se il valore del bene non eccede i 250.000 euro l'amministratore può alienarlo osservando il diritto proprio senza chiedere alcun consenso dell'ordinario del luogo; se il valore del bene eccede la somma minima, ma non la somma massima l'amministratore può alienarlo osservando il diritto proprio, ma deve chiedere anche il consenso dell'ordinario del luogo. Se il bene vale più di 1 milione di euro oppure se si tratti di ex voto o ancora se si tratti beni di valore storico o artistico, l'amministratore deve osservare il diritto proprio, serve la licenza dell'ordinario del luogo nonché la licenza della Santa Sede, con la precisazione che questa licenza costituisce sempre certificazione dell'esistenza della licenza e del consenso previsti dal can. 638.

La licenza del vescovo con il consenso del suo Consiglio per gli affari economici e con il consenso del collegio dei consultori è indispensabile anche nel caso in cui il bene appartenga all'Istituto Diocesano per il Sostentamento del Clero (IDSC). Tale ipotesi è regolamentata dall'art. 37 della legge 222 del 1985, il quale, inoltre, prescrive che, se il bene oggetto di alienazione ha un valore superiore a 775.000 euro («rivalutate in misura pari alla variazione, accertata dall'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e di impiegati» ex art. 38) e l'acquirente non sia un ente ecclesiastico, l'alienazione deve rispettare il diritto di prelazione a favore dello Stato, degli enti pubblici territoriali e dell'Università degli studi, pena la nullità dell'atto.

Se il bene che l'IDSC intende alienare supera invece l'importo di tre milioni di euro (art. 36 della legge 222 del 1985), per ottenere la licenza della Santa Sede occorre il parere della Conferenza episcopale italiana⁵⁰. A riguardo, il canone 1293, richiede che per la liceità dell'alienazione sia dimostrata una giusta causa, l'esibizione di una perizia scritta, nonché l'osservanza delle eventuali ulteriori cautele prescritte dall'autorità competente.

L'art. 53 della legge 222/1985 stabilisce che gli edifici di culto e le pertinenti opere parrocchiali di cui al primo comma⁵¹ costruiti con contributi regionali e comunali, non possono essere sottratti alla loro destinazione, neppure per effetto di alienazione, se non sono decorsi venti anni dalla erogazione del contributo. Il vincolo è trascritto nei registri immobiliari. Esso può essere estinto prima del compimento del termine, d'intesa tra autorità ecclesiastica e autorità civile erogante, previa restituzione delle somme percepite a titolo di contributo, in proporzione alla riduzione del termine, e con rivalutazione agli indici ISTAT. Gli atti e i negozi che comportino violazione del vincolo sono nulli.

Diverso è il caso in cui l'edificio di culto appartenga ad un soggetto pubblico, come nel caso di edifici di culto ricadenti nel demanio culturale ex art. 822 c.c., o si tratta di un immobile che configura uno dei parametri individuati dall'art. 54 del c.b.c.p., e quindi sia considerato di interesse archeologico, monumento nazionale o che abbia un interesse *particolarmente* importante, soggiace

⁵⁰ La CEI con delibera dell'anno 2013 ha chiesto a tutti gli Istituti diocesani per il sostentamento del Clero di inserire nei loro statuti la necessità del preventivo parere dell'Istituto Centrale per il sostentamento del Clero per gli atti di alienazione o atti pregiudizievoli del patrimonio di valore superiore a euro 250.000.

⁵¹ «Gli impegni finanziari per la costruzione di edifici di culto cattolico e delle pertinenti opere parrocchiali sono determinati dalle autorità civili competenti secondo le disposizioni delle leggi 22 ottobre 1971, n. 865, e 28 gennaio 1977, n. 10, e successive modificazioni». Sulle pertinenze dell'edificio di culto, v.: Botti, Federica, *Edifici di culto e loro pertinenze*, cit., pp. 1-83.

allora ad un peculiare regime di inalienabilità assoluta.

Qualora invece si tratti di opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga a oltre settanta anni e l'interesse culturale del bene è *semplice*, cioè «storico, artistico, archeologico o etnoantropologico» ai sensi dell'art. 10, 1 c., potrà essere alienato a seguito del procedimento di verifica dell'interesse culturale previsto dall'art. 12 del c.b.c.p. Solo se il procedimento di verifica dell'interesse culturale svolto dai competenti organi del Ministero della cultura ha un esito negativo, e quindi in sostanza il bene immobile non è considerato un bene culturale, esso sarà sdemanializzato, non più sottoposto alla normativa del c.b.c.p. e ai relativi vincoli e liberamente alienabile (art. 12 c.b.c.p., punti 4, 5 e 6). Se, al contrario, il procedimento di verifica è positivo e pertanto il bene è un bene culturale dal momento che presenta un interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico rappresentativo dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose, e quindi costituisce una testimonianza avente valore di civiltà, allora occorrerà l'autorizzazione ministeriale (ex artt. 54, 2 c., lett. a), e 55, 1 c., c.b.c.p.).

In caso in cui, invece, la proprietà del bene culturale (*rectius* edificio di culto) sia di soggetti privati (persone fisiche o giuridiche private con finalità di lucro), che non siano quindi né il demanio, né un organo territoriale dello Stato, né ogni altro ente ed istituto pubblico o persona giuridica privata senza fine di lucro o ente ecclesiastico civilmente riconosciuto, se il bene riveste un interesse *particolarmente* importante occorre che intervenga una dichiarazione dell'interesse culturale (art. 13 c.b.c.p.) il cui esito positivo sottopone il bene alla disciplina del c.b.c.p.

L'alienazione di beni culturali appartenenti ad enti ecclesiastici civilmente riconosciuti può avvenire solo nel caso in cui non derivi un danno alla conservazione e alla pubblica fruizione dei beni (art. 56, 4c-bis) o non risulti incompatibile con il carattere storico e artistico del bene medesimo (art. 55, 3c-bis), e comunque sempre previa autorizzazione (art. 56, 1 c, lett. b), del Ministero della cultura.

La suddetta autorizzazione, che si aggiunge a quelle ecclesiastiche viste in precedenza, deve essere richiesta dall'ente alienante sentito il parere del soprintendente, sentita la Regione e gli altri enti pubblici territoriali interessati (art. 55, 1 c.)⁵².

In particolare, l'art. 55, 3c-bis, detta «prescrizioni e condizioni sulle misure di conservazione programmate» (lett. a) e «stabilisce le condizioni di fruizione pubblica del bene, tenuto conto della situazione conseguente alle precedenti destinazioni d'uso» (lett. b).

A tutela del bene interviene inoltre l'art. 55, 3c-bis, che prevede che, se la destinazione d'uso proposta nella richiesta di autorizzazione ad alienare possa recare pregiudizio alla conservazione e fruizione pubblica del bene o comunque non risulta compatibile con il carattere storico e artistico del bene, l'autorizzazione non può essere rilasciata.

Sarà compito del ministero suggerire eventualmente nel provvedimento di diniego delle destinazioni d'uso alternative, ritenute compatibili con il carattere del bene e con le esigenze della sua conservazione. Afferma infine l'art. 56, 4c-ter che «le prescrizioni e le condizioni contenute nell'autorizzazione sono riportate nell'atto di alienazione e sono trascritte, su richiesta del soprintendente, nei registri immobiliari».

2.3. Le relazioni tra Stato e Chiesa cattolica viste attraverso la lente dell'edilizia di culto

La Chiesa cattolica, dato l'importante ruolo che ha svolto e continua a svolgere nello Stato apparato-comunità italiano, costituisce un imprescindibile parametro di riferimento per la disciplina giuridica

⁵² Stato e Regioni possono esercitare il diritto di prelazione, ai sensi degli artt. 60-62 del c.b.c.p., in tutti i casi di alienazione a titolo oneroso.

del fenomeno religioso in generale e in materia di edilizia di culto più nello specifico, ed è questa la ragione per cui non può non darsi conto in questa sede del sistema di relazioni che essa intrattiene con lo Stato.

L'intricato complesso di relazioni che compone il dialogo tra lo Stato e la Chiesa cattolica è espressione del più generale quadro di garanzie che la Costituzione e l'ordinamento riservano al diritto di libertà religiosa. Alcune di queste disposizioni sono il frutto di un particolare regime giuridico di privilegio che l'ordinamento accorda al fenomeno religioso nel suo complesso e agli edifici di culto in particolare, in virtù sia dell'autonomia riconosciuta alle organizzazioni religiose⁵³ sia per il valore che attribuisce all'ampio spettro di libertà in cui si estrinseca il diritto umano alla libertà religiosa sia in considerazione del fatto che i "prodotti" della religione costituiscono parte integrante del patrimonio culturale del nostro Paese.

In merito al primo aspetto, occorre rilevare che, nella specie, la disciplina degli edifici di culto ricade nelle c.d. *res mixtae* dal momento che detti edifici condividono un fine sia temporale sia spirituale per cui su di essi insistono contemporaneamente, anche se per ambiti diversi di azione, competenze statali e religiose.

Le materie *mixtae* sono l'oggetto prediletto dei Concordati dal momento che questi hanno il precipuo scopo di regolamentare i punti di incontro tra gli interessi della Chiesa e dell'ordinamento civile grazie a un dialogo fondato sull'indipendenza e sulla sovranità che le due parti reciprocamente si riconoscono.

Questo modo di intendere le relazioni tra Stato e Chiesa viene in evidenza in tutta la sua potenzialità espressiva nei Patti lateranensi del 1929 e nell'annesso Concordato «conforme a (lla) giustizia ed alla dignità delle due Alte Parti» e che garantisce alla Santa Sede «l'assoluta indipendenza» nel perseguimento della sua missione di fede⁵⁴. Sebbene il periodo della stipulazione dei Patti lateranensi sia connotato da un clima di distensione dove le antiche divergenze si appianano e si compongono nell'instaurazione di un rapporto alla pari, il contenuto del Concordato in particolare risente pur sempre di un'impostazione puramente concessoria tipica dei secoli precedenti⁵⁵ che di fatto fa trapelare la condizione di supremazia di una parte, lo Stato – totalitario – sull'altra, la Chiesa. E a tale proposito le previsioni riguardanti l'edilizia di culto ne sono una plastica dimostrazione.

Nel Concordato del 1929 si concede (artt. 9 e 10) agli edifici cattolici aperti al culto di essere protetti da requisizioni, occupazioni o demolizioni da parte dello Stato (*rectius* regime), prevedendo che la loro integrità possa essere violata solo nel caso in cui incorrano gravi necessità pubbliche, e comunque sempre previo avviso all'autorità ecclesiastica. Solo le ragioni di assoluta urgenza

⁵³ L'autonomia istituzionale delle confessioni religiose che oggi conosciamo e quindi l'illegittimità di «ogni interferenza dello Stato nell'autonomia degli enti costituiti dallo Stato per fini di religione» discende dal principio di laicità (Corte cost., sent. n. 259 del 1990). Il principio di laicità è «uno dei profili della forma di Stato delineata nella Carta costituzionale della Repubblica». Esso «non implica indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni, ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale culturale» (Corte cost., sent. n. 203/1989).

⁵⁴ Così la premessa al Trattato tra la Santa Sede e l'Italia. Il Trattato e il Concordato sono dipendenti l'uno dall'altro dal momento che il secondo è il «necessario complemento» del primo: premessa al Concordato del 1929.

⁵⁵ Tale modo di intendere le relazioni tra potere civile e potere religioso ha caratterizzato per secoli i rapporti tra le due parti contraenti tant'è che i concordati dei primi sette secoli mostrano concessioni della Chiesa verso l'imperatore pro tempore e successivamente dei re verso la Chiesa. È a partire dal Concordato napoleonico tra la sovranità francese e la Chiesa di Roma del 1801 che comincia a farsi strada l'esigenza di un rapporto non di supremazia bensì di parità. Ma sarà solo nel XX secolo che in Italia, con la stipula dei Patti lateranensi, questa esigenza prenderà fattezze concrete con il definitivo superamento delle leggi eversive del 1866 e 1867, con le quali si era devoluto al demanio il patrimonio di quegli enti ecclesiastici soppressi in quanto ritenuti non necessari al soddisfacimento dei bisogni religiosi della popolazione. Tale processo si consoliderà poi definitivamente con la fine del totalitarismo e l'affermazione dello Stato democratico, pluralista e laico e che troverà nel Concordato del 1984 il suo coronamento. Col nuovo Concordato si ridisegnano i rapporti tra Stato e Chiesa in chiave più democratica e moderna, alla luce non solo del mutato contesto sociale e politico, ma anche religioso (Concilio Vaticano II). Per un rapido scorcio sull'evoluzione storica dei rapporti tra Stato e Chiesa, cfr. Cardia, Carlo, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna, Il Mulino, 1999, pp. 13 ss.

giustificano il mancato preavviso⁵⁶. Certo, l'obbligo di preavviso da parte dell'autorità civile sottintende che tra essa e l'autorità ecclesiastica debba esservi quantomeno un dialogo, ma in realtà non si traduce in quel confronto tra soggetti alla pari tanto decantato nelle premesse del Trattato, ma ad una mera comunicazione, dove un soggetto più forte, quando e se lo ritiene opportuno⁵⁷, comunica all'altro, il soggetto debole in questo caso, una decisione sostanzialmente definitiva, già presa che non ammette contraddizioni o contraddittorio di sorta. Intendiamoci, si tratta in ogni caso di «vantaggi religiosi e materiali nient'affatto sottovalutabili»⁵⁸ dal momento che la situazione degli altri culti non era per nulla rosea sebbene in quell'epoca si registra il passaggio da culti "tollerati", come fino a quel momento erano etichettati con le aperture dello Statuto albertino del 1848, ad "ammessi"⁵⁹.

⁵⁶ V.: art. 9 del Concordato del 1929, ma anche l'art. 10 con il quale si esentavano gli edifici di culto dai provvedimenti dell'autorità civile di demolizione.

⁵⁷ Significativo è il fatto che l'articolo 9 del Concordato del 1929 si apra con «Di regola, gli edifici aperti al culto sono esenti da requisizioni od occupazioni», quel "di regola" dice già molto sul tipo di disciplina che si vuole dare agli edifici aperti al culto pubblico dal momento che si sottolinea sin da subito che non sempre può accadere e che «l'urgente necessità» a cui si fa riferimento poco dopo come unica scusante al mancato preavviso risponde ai criteri di urgenza e necessità funzionali ad una sola delle due parti. Per cui lo Stato può decidere quando requisire od occupare in modo del tutto arbitrario e senza preavviso dal momento che fin da subito si pone l'accento sull'eventualità che questo possa accadere.

⁵⁸ Si pensi anche a tutte le altre concessioni che apportavano notevoli benefici che rafforzavano la presenza della Chiesa sul territorio, dal riconoscimento delle organizzazioni di Azione cattolica, all'estensione alle scuole medie dell'insegnamento della religione o, ancora, al riconoscimento giuridico del matrimonio religioso. De Felice, Renzo, *Mussolini il fascista. L'organizzazione dello Stato fascista 1925-1929*, Torino, Einaudi, 1968, pp. 416-417; Malgeri, Francesco, *Chiesa cattolica e regime fascista*, in *Italia contemporanea*, n. 194, marzo 1994, pp. 53-63, in part. p. 56.

Per la Santa Sede il Concordato rappresentava la garanzia di poter avere, attraverso una legislazione a essa favorevole, maggior peso e influenza nella vita italiana, nonostante la presenza di un sistema totalitario. Dall'altra parte, Mussolini pareva invece più interessato a valorizzare la sua immagine di pacificatore e più che al Concordato, egli diede maggiore risalto al Trattato che sanciva la conclusione della questione romana e lo elevava al ruolo di restauratore non solo dell'ordine sociale, ma dei valori religiosi e morali. Jemolo, Arturo Carlo, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Torino, Einaudi, 1963, p. 470; Sturzo, Luigi, *Chiesa e Stato. Studio sociologico-storico*, Bologna, Zanichelli, 1978, pp. 175-176. Entrambe le parti trovarono quindi la convenienza nel realizzare la Conciliazione, tant'è che vi è chi ravvide più che un accordo una vera e propria alleanza anche dal punto di vista ideologico. Sul punto cfr.: Miccoli, Giovanni, *Chiesa e società in Italia dal Concilio Vaticano I (1870) al pontificato di Giovanni XXIII*, in *Storia d'Italia*, V, II, Torino, Einaudi, 1973, p. 524; Tozzi, Valerio, *C'è una politica ecclesiastica. E la dottrina?*, in Paolo Picozza e Giuseppe Rivetti (a cura di), *Religione, cultura e diritto tra globale e locale*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 155.

⁵⁹ La legge, presentata alla Camera, con una «coincidenza voluta e significativa» nel medesimo giorno (30 aprile 1929) del disegno di legge per l'esecuzione dei Patti (Bordonali, Salvatore, *La legge sui Culti ammessi, le intese e l'esigenza di una legge-base sul fatto religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoecheme.it), n. 4, 2020, nota 13, p. 4, citando Del Giudice, Vincenzo, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 1951⁷, p. 81), era solo «apparentemente liberale». Jemolo, Arturo C., *Chiesa e Stato negli ultimi cento anni*, Torino, Einaudi, 1952, p. 656. Nella sostanza svelò la sua natura intimidatoria e repressiva in una serie di restrizioni alla libertà religiosa e con essa prese avvio un periodo di sempre crescente ostilità verso le minoranze religiose, soprattutto in virtù del modo in cui ad essa fu data esecuzione a mezzo del relativo regolamento di attuazione, che veniva a prevedere, ancor più della legge stessa, un sistema idoneo per garantire il controllo politico con una estesa ingerenza sui culti diversi da quello cattolico. La pubblicazione del decreto esecutivo della legge "sui culti ammessi" avvenne il 28 febbraio 1930, e prese la forma del R.D. n. 289. Fatta eccezione per la possibilità per i ministri di un culto ammesso di poter pubblicare ed affiggere nell'interno e alle porte esterne degli "edifici destinati al proprio culto" gli atti riguardanti il governo spirituale dei fedeli, senza particolare licenza dell'autorità di pubblica sicurezza e con esenzione da tasse, la legislazione ancora una volta non fu particolarmente favorevole. Le disposizioni contenute nel Regio decreto stabilivano varie limitazioni alla libertà religiosa e sottoponevano le confessioni acattoliche a un'imponente mole di controlli e autorizzazioni per l'attività degli enti. Particolarmente restrittive risultavano le condizioni richieste per l'apertura di locali di culto, definiti "tempio od oratorio", per la quale erano necessarie l'apposita richiesta di un ministro di culto, approvato e riconosciuto dallo Stato, e la prova che il luogo di culto fosse necessario «per soddisfare effettivi bisogni di importanti nuclei di fede». La situazione per la libertà religiosa per i culti diversi da quello cattolico peggiorò drasticamente negli anni immediatamente precedenti la Seconda guerra mondiale e durante la stessa guerra. In questa ultima fase di vita, il regime accrebbe l'attività di vigilanza e di produzione di provvedimenti fortemente limitativi per gli evangelici per terminare, tramite l'emanazione delle leggi razziali del 1938, con la persecuzione degli ebrei. Peyrot, Giorgio, *Gli evangelici nel loro rapporto con lo Stato dal fascismo ad oggi*, Torrepelice, Società degli studi valdesi, 1977; Scoppola, Pietro, *Il fascismo e le minoranze evangeliche*, in Sandro Fontana (a cura di), *Il fascismo e le autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 1973, p. 333 ss.; Long, Gianni, *Le confessioni «diverse dalla cattolica». Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, Bologna, Il Mulino, 1991; Rochat, Giorgio, *Regime fascista e chiese evangeliche*, Torino, Claudiana, 1990; Falco, Mario, *Lo spirito della nuova legge sulle comunità israelitiche italiane*, Città di Castello, Tip. un. Arti Grafiche, 1931. Più di recente, per l'impatto della legge del 1929 sulla comunità ebraica e valdese, v.: Cavaglion, Alberto, *Minoranze religiose e diritti. Percorsi in cento anni di storia degli ebrei e dei valdesi, 1848-1948*, Milano, Franco Angeli, 2001. Sulla legislazione sui culti ammessi, per un commento a caldo di quegli anni,

Da lì a pochi mesi, infatti, il regime fascista avrebbe emanato la legge sui culti ammessi acattolici⁶⁰ che, nel suo pieno vigore coercitivo, prevedeva penetranti controlli statali in ordine alla costruzione e alla gestione degli enti confessionali⁶¹. Occorreva pertanto aspettare il 1984 per trovare non una concessione, ma un vero e proprio impegno da parte dello Stato nei confronti dell'associativismo religioso. La normativa concordataria del 1929 sugli edifici di culto, con le sue disposizioni relative alla restituzione dei beni sottratti e al riconoscimento dell'autonomia giuridica alla Chiesa come soggetto di diritto⁶², andava a ricomporre la frattura creata dalle leggi eversive della seconda metà dell'Ottocento a garanzia del fatto che tali tipi di provvedimenti non si sarebbero mai più dovuti ripetere in futuro. Da questo punto di vista l'intervento dello Stato, oltre che garantistico e risarcitorio, era per lo più autoritario-passivo: lo Stato sceglie unilateralmente (autoritativo) l'astenersi dal fare (passivo), anziché il prodigarsi a fare in un contesto di collaborazione con la Chiesa.

Una svolta decisiva a questo approccio la si rinviene nel Concordato del 1984, laddove le parti firmatarie saranno veramente alla pari e lo Stato, attivamente, si impegnerà anche a promuovere un effettivo rapporto di collaborazione con l'autorità ecclesiastica intorno alle tematiche di comune interesse. L'articolo 5 del nuovo Concordato in materia di edifici di culto è una prova di questo rinnovato sentire; esso ribadisce quanto già previsto nel precedente accordo in merito alla requisizione, occupazione, espropriazione o demolizione nonché a quanto stabilito sull'intervento della forza pubblica⁶³, ma al contempo introduce anche il dovere in capo alle pubbliche amministrazioni di tenere conto delle esigenze religiose delle popolazioni in merito alla costruzione di nuovi edifici di culto cattolico. Ciò comporta l'impegno delle istituzioni ad intavolare un dialogo aperto con le autorità ecclesiastiche, riconoscendo in questo modo nella libertà religiosa organizzata un ruolo fondamentale per la completa realizzazione e tutela della libertà religiosa individuale. Si dispone un preciso obbligo di mantenere un dialogo con la Chiesa al fine di assicurare la massima salvaguardia per il concreto esercizio della libertà religiosa; lo Stato si impegna dunque non solo a collaborare, ma ad avere un ruolo attivo, indirizzato alla scelta delle aree da destinare al

commissionato dalla Santa Sede, v.: Giacchi, Orio, *La legislazione italiana sui culti ammessi*, Milano, Vita e Pensiero, 1934; Piacentini, Mario, *I culti ammessi nello Stato italiano*, Milano, Hoepli, 1934. Più di recente: Tedeschi, Mario, *La legge sui culti ammessi*, in Giuseppe Leziroli (a cura di), *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa*, Atti del Convegno di Ferrara del 25-26 ottobre 2002, a cura di G. Leziroli, Napoli, Jovene, 2004, p. 46 ss.

⁶⁰ L. 24 giugno 1929, n. 1159 recante "Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri di culto medesimi".

⁶¹ Vedi in particolare gli artt. 13-19 del Regio decreto "Norme per l'attuazione della legge 24 giugno 1929, n. 1159, sui culti ammessi nello Stato e per il coordinamento di essa con le altre leggi dello Stato" del 28 dicembre 1930, n. 289. Soltanto gli articoli 16 e 19 sono stati nel tempo modificati. Sulle motivazioni per cui la normativa del 1929 e del 1930 non sia stata ancora del tutto abrogata e in talune sue disposizioni sia ad oggi vigente vedi le considerazioni di: Finocchiaro, Francesco, *Diritto Ecclesiastico*, Bologna, Zanichelli, 2012, pp. 142-143 riconducibili al fatto che si vuole evitare di creare pregiudizi alle confessioni di minoranza che abbiano acquisito diritti e potestà proprio grazie a questa normativa e che diversamente non sarebbe stato per loro possibile ottenerli solo sulla base del diritto comune.

⁶² Tra le altre concessioni in materia di edifici di culto presenti nell'articolato del Concordato del 1929, vengono in evidenza: la restituzione di importanti basiliche e santuari (art. 27) con la relativa consegna delle chiese già appartenute ad enti soppressi alle chiese pubbliche aperte al culto (art. 29, lett. a); metà dei membri delle amministrazioni civili dei patrimoni ecclesiastici provenienti dalle leggi eversive potevano essere di nomina ecclesiastica (art. 29, lett. e); fu vietato alle amministrazioni delle fabbricerie di interferire negli affari di culto (art. 29, lett. d); furono confermati gli oneri di manutenzione e ufficiatura degli edifici di culto ancora di proprietà pubblica (art. 30, 3c.); venne attribuita personalità giuridica alle chiese pubbliche aperte al culto, incluse quelle appartenenti agli enti ecclesiastici soppressi (art. 29, lett. a); si prevede l'impegno da parte dello Stato a rivedere la sua legislazione al fine di riformarla ed integrarla affinché risultasse in armonia con le direttive alle quali si ispirava il Trattato stipulato con la Santa Sede (art. 29, 1 c.)

Infine, la Santa Sede e i Vescovi avrebbero potuto pubblicare liberamente ed anche affiggere all'interno e alle porte esterne degli "edifici destinati al culto" – senza oneri fiscali – tutti gli atti riguardanti il governo spirituale dei fedeli (art. 2, c. 3).

⁶³ Questa volta, però, a differenza della precedente formulazione dell'art. 9 (v.: *supra* nota 57 e testo corrispondente), l'art. 5 non esordisce con un «Di regola». I toni sono più pacati e ancora più distesi e la nuova formulazione ha un carattere più perentorio: «Gli edifici aperti al culto non possono essere requisiti, occupati, espropriati o demoliti se non per gravi ragioni e previo accordo con la competente autorità ecclesiastica». Senza se e senza ma, lo Stato adotta un altro tipo di atteggiamento, molto più rispettoso dell'autonomia della Chiesa.

soddisfacimento delle esigenze religiose.

D'altra parte, i cinquantacinque anni che separano il Concordato del 1929 dal nuovo Concordato del 1984 sono stati anni di grandissime trasformazioni. Se la caduta del fascismo è stata determinante, l'avvento della Costituzione repubblicana come risultato finale di un processo di costruzione di uno Stato democratico basato sul pluralismo religioso, il cui percorso trova compimento nell'elaborazione del principio di laicità, e gli esiti scaturiti dagli intenti rivoluzionari del Concilio Vaticano II, hanno avuto un ruolo altrettanto incisivo⁶⁴.

Con la Costituzione si sancisce il nuovo assetto dei rapporti tra Stato e Chiesa che trova il suo apice nell'articolo 7⁶⁵, laddove nel riferimento al riconoscimento di indipendenza e sovranità dei rispettivi ordini, conferisce alla Chiesa l'autonomia *della* e *nella* propria organizzazione e *sulle* proprie competenze attinenti alla sfera religiosa. Di contro, sempre nel rispetto della reciprocità di tale autonomia ed indipendenza, gli obblighi morali che derivano dalla religione, «non possono essere imposti come mezzo al fine dello Stato»⁶⁶. L'autorità riconosciuta alla Chiesa di farsi interprete del messaggio di fede cristiano si traduce nel rinvio che l'ordinamento italiano nelle materie *mixtae* opera a leggi speciali di natura ecclesiastica che le riguardano. Per gli edifici di culto tale assunto si perfeziona, da un lato, con il rinvio che le norme costituzionali operano alle leggi emanate in esecuzione di accordi bilaterali tra Stato e confessioni religiose, dall'altro, con il rinvio che l'ordinamento italiano opera verso l'ordinamento religioso, come ad esempio il diritto canonico per la Chiesa cattolica, anch'esso oggetto di una riforma intervenuta negli stessi anni di quella del Concordato e frutto anch'essa delle risultanze del Concilio Vaticano II.

Quest'ultima tipologia di rinvio c.d. formale è volta a regolamentare solo gli aspetti più strettamente liturgici della materia mista dal momento che i restanti aspetti sono invece disciplinati dal diritto comune. Ed è proprio in questa occasione che si manifesta in tutta la sua limpidezza l'autonomia e l'indipendenza degli ordini e l'ammissione di incompetenza da parte dello Stato ad entrare nel merito dei precetti religiosi.

A rimarcare tale autonomia interviene altresì l'articolo 8 Cost. che al primo comma introduce il pluralismo religioso che si estrinseca nella pari tutela e libertà nell'esercizio di tutte le fedi religiose, mentre al terzo comma individua nell'intesa lo strumento privilegiato per regolamentare le relazioni tra Stato e confessioni diverse dalla cattolica⁶⁷.

Nell'ambito dell'edilizia di culto, inoltre, gli artt. 7 e 8 della Costituzione ci forniscono imprescindibili indicazioni riguardo, rispettivamente, all'autonomia e all'indipendenza della Chiesa cattolica dallo Stato e al ricorso ai Patti lateranensi come mezzo con il quale i due enti dialogano, da una parte, e l'individuazione dell'intesa come atto dell'autonomia e dell'indipendenza degli ordinamenti religiosi diversi da quello cattolico, dall'altra. Queste due norme, unite dal *fil rouge* dell'eguale libertà riconosciuta a tutte le confessioni religiose (art. 8, c. 1), che fa da ponte tra l'articolo 7 dedicato alla Chiesa cattolica e il 2° e 3° comma dell'articolo 8 riservati alle altre confessioni, sono parte di quei principi ispiratori contenuti nella Costituzione sui quali si dipana la libertà riconosciuta alle confessioni religiose di organizzarsi nel rispetto dell'ordinamento giuridico e di esercitare il proprio credo senza interferenze statali, fatto salvo il limite del buon costume. Entro tale libertà di auto-organizzazione rientra appieno la possibilità di usufruire di edifici di culto, ma se il rinvio alle norme concordatarie, come abbiamo visto, o alle intese, come vedremo, di fatto poco

⁶⁴ Come peraltro sottolinea pure la *Premessa* al Concordato del 1984.

⁶⁵ Tra i tanti commenti e ricostruzioni sulla genesi e la portata dell'art.7, v.: Musselli, Luciano, *Chiesa e Stato all'Assemblea costituente. L'articolo 7 della Costituzione italiana*, in *Il Politico*, n. 1, vol. 53, 1988, pp. 69-97.

⁶⁶ Così l'efficace considerazione sulla distinzione tra ordini della Corte costituzionale, sent. 334/1996, Considerato in diritto, 3.2.

⁶⁷ La sottoscrizione di un'intesa tra lo Stato e i rappresentanti delle confessioni religiose individuati tramite statuto (art. 8, 2c) è stata più volte e nonostante ripetute sentenze di illegittimità della Corte costituzionale, utilizzata come criterio discriminatorio per la concessione di edifici di culto. Sebbene le intese e il concordato siano sempre stati strumenti privilegiati nelle relazioni tra Stato e Chiese, non può negarsi oggi che tale tendenza possa venire accantonata a favore di una regolamentazione più snella che trova nel diritto amministrativo la sua sede naturale. Per un approfondimento: *infra* Cap. III, par. 3.4.

ci dice sugli edifici di culto, tanto di più ci offre invece il rinvio alla normativa di derivazione confessionale. La riconosciuta incompetenza dello Stato in materia religiosa presuppone di contro la competenza degli ordinamenti confessionali che sono liberi di riempire di contenuti tutte le qualifiche confessionali rispetto alle quali il diritto comune si dichiara estraneo. La stessa definizione di chiesa, l'edificio di culto per eccellenza, la troviamo tratteggiata nel codice di diritto canonico, e non certo nell'ordinamento giuridico italiano, così pure il concetto di sacralità di un luogo e, ancora, non si può prescindere dal rinvio allo studio della normativa codicistica canonica laddove si voglia approfondire il concetto di chiesa deputata al culto pubblico a cui la normativa civile fa riferimento.

Solo dopo il codex del 1917 e il Concordato del 1929, il diritto canonico ha acquisito un rilievo giuridico generale nella dottrina italiana; la nuova sistematizzazione delle precedenti raccolte canoniche operata dal codice pio-benedettino⁶⁸ e l'avvio della cultura concordataria, intesa come una comune volontà di avvicinamento tra Stato e Chiesa cattolica su materie "sensibili", sono state le basi moderne sulle quali si è costruita la disciplina che regola oggi i rapporti tra i due ordinamenti, frutto degli esiti del Concilio Vaticano II (1962-1965) che diedero nuova linfa al diritto canonico e furono di ispirazione per il nuovo Concordato del 1984. Sebbene dal Concilio di fatto non sia emerso nessun documento specifico relativo alla riforma del diritto canonico e nel corso delle sue sedute non sia stata data particolare attenzione al problema della revisione del codice⁶⁹, il codice postconciliare del 1983 «corrisponde in pieno alla natura della Chiesa, specialmente come viene proposta dal magistero del Concilio Vaticano II in genere, e in particolar modo dalla sua dottrina ecclesiologicala»⁷⁰. Per quello che in questa sede interessa, tra il codice del 1917 e quello del 1983 non si riscontrano particolari differenze di disciplina in merito ai "luoghi e tempi sacri" ai quali entrambi i codici dedicano una Parte specifica, con un apposito Titolo o Capitolo riservato alla disciplina delle chiese.

Nella sostanza, dunque, la disciplina codicistica in merito agli edifici di culto non presenta particolari novità dalla vecchia alla nuova stesura⁷¹. Certamente, quando si parla di edifici di culto non può prescindersi dall'elemento della sacralità che connota questi luoghi e al quale entrambi i codici dedicano un'apposita sezione o titolo. Il codice vigente al canone 1205 riprende la definizione canonica di luogo sacro prevista nel 1917 apportando solo una lieve modifica terminologica⁷² e

⁶⁸ Nella *Prefazione* al codice del 1917 redatta dal Gasparri, si afferma che il codice si colloca in perfetta continuità con la tradizione giuridica della Chiesa, e nel solco delle collezioni canoniche dei secoli passati. Si giustifica in siffatto modo l'opera di codificazione canonica che diviene una naturale conclusione di un lungo processo storico sostanzialmente lineare e rispondente alle esigenze della vita giuridica della Chiesa. Cfr. Fantappiè, Carlo, *Chiesa romana e modernità giuridica*, vol. I, *L'edificazione del sistema canonistico (1563-1903)*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 335 ss.

Per la corposa bibliografia sul codice del 1917, tra i tanti, v.: Bernareggi, Adriano, *Il nuovo codice di diritto canonico*, in *Vita e Pensiero*, fasc. 7, 1917, pp. 494-501; Falco, Mario, *Introduzione allo studio del "Codex iuris canonici"*, a cura di Giorgio Feliciani, Bologna, Il Mulino, 1992; Fantappiè, Carlo, *Pio X e il "Codex iuris canonici"*, in Arturo Cattaneo (a cura di), *L'eredità giuridica di San Pio X*, Venezia, Marcianum Press, 2006, p. 155 ss.; Fantappiè, Carlo, *Chiesa romana e modernità giuridica*, vol. I, *Codex iuris canonici (1917)*, Milano, Giuffrè, 2008.

⁶⁹ Feliciani, Giorgio, *La codificazione per la Chiesa latina: attese e realizzazioni. Dobbiamo tornare alle Decretali?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 38, 2018, pp. 3-4.

⁷⁰ Giovanni Paolo II, *Costituzione apostolica Sacrae disciplinae leges di promulgazione del nuovo Codice di diritto canonico*, Roma, 25 gennaio 1983. Essa offre «il corretto criterio interpretativo del codice, le cui disposizioni vanno lette e interpretate sempre alla luce della visione ecclesiologicala espressa nei documenti conciliari». Cavana, Paolo, *Il diritto canonico nell'età secolare*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), fascicolo n. 12 del 2020, p. 78.

Giovanni Paolo II afferma, a proposito del codice del 1983, in un discorso del 21 novembre 1983, «È il Codice del Concilio, e, in questo senso, è l'ultimo documento conciliare, il che indubbiamente costituirà la sua fortuna e il suo valore, la sua unità e il suo irraggiamento». Lo stesso Giovanni Paolo II dirà del codice: «Ultimo documento conciliare, il Codice sarà il primo a inserire tutto il Concilio in tutta la vita». Mazzaia, Maria M., *Del Código de 1917 al Código de 1983... y otros*, in *Universitas Canonica*, Pontificia Universidad Javeriana, vol. 35, n. 51, 2018.

⁷¹ Da ora, per una più scorrevole lettura, quando si fa riferimento al codice del 1984 si indicherà più semplicemente codice, mentre per quello previgente si specificherà sempre codice del 1917, o vecchio codice.

⁷² Il codice utilizza il termine *dedicazione* al posto della *consacrazione* utilizzata nel 1917 nei cc. 1154-1157.

individua la sacralità, per quello che in questa sede interessa, nella destinazione al culto divino⁷³ e nella dedicazione o la benedizione effettuate secondo le prescrizioni dei libri liturgici.

La sacralità di un edificio di culto, dunque, la si ha dal momento in cui concorrono questi due elementi: a) che l'edificio sia destinato al culto, cioè che al suo interno si celebri la sacra liturgia, offerta «in nome della Chiesa da persone legittimamente incaricate e mediante atti approvati dall'autorità della Chiesa»⁷⁴ e, b), che sia intervenuta la dedicazione o la benedizione. Si tratta di due istituti questi ultimi che attribuiscono una particolare caratterizzazione a ciò che ne è investito che rimane riservato a Dio o al culto. Nonostante presentino delle affinità tra loro, la differenza sostanziale si rinviene nel fatto che, mentre la dedicazione si rivolge ai sacri edifici o chiese che sono «destinati in modo permanente alla celebrazione dei divini misteri», la benedizione riguarda invece «gli oratori privati, le cappelle o i sacri edifici che, per motivi particolari, solo temporaneamente sono destinati al culto»⁷⁵.

Solo a tali condizioni il luogo resta destinato esclusivamente alla promozione e all'esercizio del culto; qualunque cosa che ne sia aliena è vietata, anche se l'ordinario diocesano, con un atto opportuno, può consentirne altri usi, tranne quelli contrari alla santità del luogo (canone 1210).

A norma del c. 1213, se il luogo è sacro l'autorità ecclesiastica esercita i tre munera: *regendi, sanctificandi, docenti* e, a differenza del c. 1160 del vecchio codice, che invece era molto più perentorio ed esplicito sull'argomento, lascia solo sottintesa la non ingerenza da parte dell'autorità civile.

Una volta individuato nelle parole del codice il concetto di luogo sacro, lo stesso elenca le cinque tipologie che afferiscono a questa categoria: le chiese, gli oratori e le cappelle private, i santuari, gli altari e i cimiteri. Quanto alle chiese, ai sensi del canone 1215, esse possono essere costruite solo previo consenso scritto del vescovo diocesano; con tale termine il codice identifica «un edificio sacro destinato al culto divino» (c. 1214) nel senso sopra segnalato, costruito previo consenso scritto del vescovo diocesano (c. 1215, §1), «ove i fedeli abbiano il diritto di entrare per esercitare soprattutto pubblicamente tale culto» (c. 1214). L'accesso alle funzioni sacre che vi si svolgono all'interno deve essere libero, consentito cioè a tutti senza che occorra una previa approvazione dell'ordinario del luogo o un previo consenso del Superiore competente come accade, invece, rispettivamente, per i santuari e gli oratori e le cappelle private, e, gratuito (c. 1221). Tali circostanze, sacralità e regolare celebrazione di riti (*dedicatio ad cultum*), libertà di accesso a una generalità indistinta di soggetti e gratuità di accesso alle celebrazioni differenziano un edificio «destinato al culto» da qualsiasi altro edificio «aperto al culto»⁷⁶.

La destinazione al culto, che per la tipologia di edifici di culto che interessano in questa sede si perfeziona attraverso la dedicazione, è conferita generalmente dal vescovo diocesano (c. 1206). La *dedicatio ad cultum*, sebbene sia un atto interno alla Chiesa, dal momento che presenta solo un grado minimo di certezza, garantito dal riferimento che il codice fa alle legittime autorità ecclesiastiche che la compiono (c. 1206) e dal fatto che il documento attestante l'avvenuta dedicazione è prodotto in duplice copia, una per la curia diocesana e l'altra per l'archivio della chiesa (c. 1208), riverbera tuttavia i suoi effetti anche sull'ordinamento giuridico, dal momento che incide sulla possibilità di mutare la destinazione d'uso⁷⁷.

⁷³ Anche da un luogo di sepoltura dei fedeli può emergere la sacralità, v.: c. 1205 del codice.

⁷⁴ Per una definizione di culto, v.: il c. 834 §§1 e 2.

⁷⁵ Longhitano, Adolfo, *Il sacro nel codice di diritto canonico*, in *Ius Ecclesiae*, vol. 6, n. 2, 1994, p. 726.

⁷⁶ Cardia, Carlo, *La condizione giuridica degli edifici di culto*, in *Jus*, 1, 2008, p. 141.

⁷⁷ La mancata notifica all'autorità pubblica del decreto vescovile di dedicazione può dar luogo a casi come quello di Terni laddove, a fronte di un inequivoco e continuato utilizzo profano di una ex chiesa, il Comune decide di recuperare il sito prevedendone un diverso uso. Terminati i lavori di ristrutturazione, l'arcivescovo di Spoleto-Norcia dichiarando che la sconsecrazione non fosse mai intervenuta, rivendica l'utilizzo dell'edificio ai soli fini di culto. Per un commento della vicenda: Botti, Federica, *Edifici di culto e loro pertinenze, consumo del territorio e spending review*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechurchiese.it), n. 27, 2014, p. 47. V. anche: *supra* nota 12 e testo corrispondente.

L'atto scritto di dedicazione non prevede l'adozione di formule o di particolari procedure, per cui basta una semplice annotazione del giorno, del mese e dell'anno in cui è avvenuta la dedicazione e il nome del vescovo⁷⁸. A ciò il codice, per provare l'avvenuta dedicazione, aggiunge la possibilità che essa possa essere «sufficientemente provata anche da un solo testimone al di sopra di ogni sospetto» (c. 1209). D'altra parte, in nome della separazione degli ordini e della ripartizione delle competenze per le materie miste, lo Stato e la Chiesa devono comunicare e collaborare tra loro, tant'è che, l'adempimento o meno dei riti liturgici da parte dell'organizzazione religiosa è funzionale affinché le garanzie messe in atto dalle pubbliche istituzioni possano essere attivate. Il diritto civile richiede infatti che l'immobile sia adibito in modo stabile ed effettivo al culto per consentire ad una generalità indistinta di *cives-fidelis* di usufruirne realmente per esercitare il proprio diritto alla libertà religiosa.

Vengono dunque in evidenza due aspetti: uno, lo Stato tutela gli edifici di culto dal momento in cui essi soddisfano un interesse religioso diffuso della collettività, due che questi edifici devono essere "aperti al pubblico" e garantire un'ufficiatura stabile. Il rinvio al diritto canonico è necessario per sapere quando un bene è res sacra e al fine di applicare ad esso la disciplina civilistica di favore.

Per lo Stato non sono rilevanti le modalità con le quali quel determinato edificio è divenuto luogo di culto, non rilevano cioè la procedura o i riti adottati dal vescovo, sui quali non può sindacare e che non producono effetti per il diritto interno. Quello a cui lo Stato è interessato è il fatto che quell'edificio è effettivamente destinato all'esercizio pubblico del culto cattolico e idoneo a soddisfare il bisogno religioso della collettività o del singolo. Lo Stato presuppone cioè che per il diritto confessionale quell'edificio sia a sua volta stato considerato un luogo di culto e soddisfi i criteri dettati dalla confessione religiosa per essere considerato tale, rimanendo peraltro tale valutazione di esclusiva pertinenza dell'autorità religiosa.

2.4. Gli edifici di culto come espressione tangibile del diritto di libertà religiosa

Disposizione decisiva in tema di edilizia di culto è quella contenuta nell'art. 19 della Costituzione, norma cardine che informa il nostro ordinamento in materia di libertà religiosa e che, insieme agli artt. 2, 3, 8, 20 e 117 della Carta costituzionale costituisce il riferimento costante delle pronunce della Corte costituzionale in materia di edifici di culto delle confessioni diverse dalla cattolica.

L'articolo 19, grazie anche all'attività ermeneutica riconosciuta alla Consulta, è stato più volte investigato nel corso delle sue pronunce e proprio grazie ad esse oggi si possono ricavare delle "regole" che ne delineano efficacemente il quadro di garanzie.

Sebbene nel dettato di tale articolo non sia presente alcun riferimento agli edifici di culto, che non vengono mai menzionati espressamente, è ormai assodato senza ombra di dubbio che l'esercizio del diritto di libertà religiosa a cui esso fa riferimento, essendo estremamente ampio, ricomprende tutte le manifestazioni del culto, incluse, in quanto forma e condizione essenziale del suo pubblico esercizio, l'apertura di templi, oratori, chiese o cappelle che siano⁷⁹.

Corollario di questa interpretazione è l'impegno da parte dello Stato a garantire, per il soddisfacimento dei bisogni religiosi di tutte le confessioni e dei singoli, il diritto di disporre di spazi

⁷⁸ Così la giurisprudenza amministrativa del Consiglio di Stato, sez. IV, sent. 10 maggio 2005, n. 2234.

⁷⁹ Così, la sentenza della Corte costituzionale 59 del 1958. La Corte, sempre nella medesima sentenza aggiunge altresì che non è consentita la possibilità da parte dell'autorità di pubblica sicurezza di limitare preventivamente attraverso un potere di controllo l'esercizio di una libertà costituzionale invocando il rispetto dell'ordine pubblico. Ad essa seguiranno molte altre pronunce che confermano questo indirizzo, come la sentenza Corte cost. n. 63 del 2016, che ha ribadito che «il libero esercizio del culto è un aspetto essenziale della libertà di religione [...] e che l'apertura di luoghi di culto, in quanto forma e condizione essenziale per il pubblico esercizio dello stesso, ricade nella tutela garantita dall'art. 19 Cost., il quale riconosce a tutti il diritto di professare la propria fede religiosa, in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitare in privato o in pubblico il culto, con il solo limite dei riti contrari al buon costume».

adeguati a esercitare concretamente la libertà religiosa⁸⁰, per cui spetta alle sue articolazioni, Regioni e Comuni in primis, il compito di regolare e gestire l'uso del territorio mettendo a disposizione spazi pubblici per le attività religiose. L'accessibilità ai pubblici spazi deve essere compiuta senza mettere in atto alcun tipo di discriminazione tra le diverse confessioni religiose, mentre l'esercizio del culto nei luoghi privati non deve essere ostacolato in modo ingiustificato⁸¹.

Nel destinare spazi pubblici alle sedi di attività di culto delle diverse confessioni, Regioni e Comuni devono tener conto della loro presenza nel territorio di riferimento, dal momento che, in questo contesto, il divieto di discriminazione «non vuol dire [...] che a tutte le confessioni debba assicurarsi un'eguale porzione dei contributi o degli spazi disponibili: come è naturale allorché si distribuiscano utilità limitate, quali le sovvenzioni pubbliche o la facoltà di consumare suolo, si dovranno valutare tutti i pertinenti interessi pubblici e si dovrà dare adeguato rilievo all'entità della presenza sul territorio dell'una o dell'altra confessione, alla rispettiva consistenza e incidenza sociale e alle esigenze di culto riscontrate nella popolazione»⁸². Nessuna discriminazione di trattamento deve profilarsi verso le confessioni religiose di recente stabilimento o comunque che non godono delle stesse garanzie riconosciute alla Chiesa cattolica o alle confessioni munite di intesa⁸³.

L'eguale diritto di tutti di professare liberamente la propria fede religiosa deve oggi misurarsi con le esigenze che derivano sì dalla dimensione globale che ha assunto la libertà religiosa nelle società multiculturali, ma anche con una serie di problemi pratici che riguardano la gestione delle risorse pubbliche, non solo economiche ma anche sociali e ambientali.

La libertà religiosa è garantita all'articolo 19 della Costituzione ed è parte dei diritti fondamentali oltre che dei cittadini, anche di coloro che non lo sono o che temporaneamente si trovano nel territorio dello Stato. L'aspetto essenziale che discende dal libero esercizio del culto e che ha generato in assoluto nel corso degli ultimi quarant'anni i più importanti dissidi sfociando in forme di intolleranza religiosa, è il diritto delle comunità religiose di disporre di spazi adeguati per poter concretamente esercitare il culto pubblico, che altrimenti sarebbe impossibile.

Mentre infatti, l'esercizio individuale del culto può avvenire ovunque e costituisce in un certo senso uno stato dell'animo, quello collettivo necessita di un luogo fisico nel quale un insieme di persone possa esercitarlo e al contempo implica la necessità per l'ordinamento di identificare e delimitare a chi possa applicarsi la tutela religiosa collettiva che si estrinseca nel diritto di fruire delle eventuali facilitazioni disposte in via generale dalla disciplina comune dettata dallo Stato.

Sotto questo profilo collettivo-organizzativo, un ruolo decisamente rilevante lo svolgono le confessioni religiose quali organismi originari che, nel rispetto del principio di indipendenza degli ordini⁸⁴, sono titolari di un sistema di relazioni esterne e interne all'ordinamento e trovano fondamento nei bisogni insiti nella natura umana. Il bisogno di un edificio di culto e le attività che si svolgono in e intorno a esso, costituiscono l'allocatione che si potrebbe definire naturale della presenza territoriale della comunità organizzata dei fedeli, che proprio grazie all'edificio di culto diviene entità ancora più reale, perché visibilmente percepita; perciò, in questo senso, l'accessibilità all'edificio di culto consente di disporre della sede fisica che testimonia della presenza di una

⁸⁰ Corte cost. sent. n. 67 del 2017.

⁸¹ Corte cost. sent. n. 254 del 2019, punto 6. Sul medesimo punto v. anche Corte cost. sentt. n. 63 del 2016, n. 346 del 2002 e n. 195 del 1993. Per delle puntuali considerazioni su dette sentenze, cfr. Marchei, Natascia, *La Corte costituzionale sugli edifici di culto tra limiti alla libertà religiosa e interventi positivi*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, in *Rivista telematica (www.statoechiese.it)*, n. 5, 2020, pp. 64-80.

⁸² Corte cost. sent. n. 63 del 2016, punto 4.2.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ Il principio costituzionale dell'indipendenza degli ordini comporta necessari obblighi di equidistanza e imparzialità che, se da un lato impongono che la religione non possa essere considerata in termini strumentali rispetto alle finalità dello Stato e viceversa, dall'altro vincolano l'ordinamento giuridico ad operare «legittimi interventi legislativi a protezione della libertà di religione» (C. cost. sent. 508 del 2000), evitando ogni «disparità di trattamento tra la religione cattolica e le altre religioni» (C. cost. sent. 168 del 2005).

confessione e dell'esistenza del culto in un determinato luogo.

Ma la presenza dell'edificio religioso ha anche una funzione più generale atta a costruire, delimitandola, una giurisdizione territoriale che è a sua volta supportata da una struttura organizzativa del culto, la quale si esprime statutariamente nell'individuazione di ambiti territoriali sui quali governano le autorità confessionali, esercitando la giurisdizione sui fedeli assoggettati al rispetto delle regole e dei precetti della confessione⁸⁵. La dimensione giurisdizionale del potere religioso proiettato sul territorio è quindi funzionale a individuare il numero e l'identità dei fedeli che, per il tramite dell'edificio di culto, sono assoggettati al governo della confessione religiosa, sia pure limitatamente all'ambito confessionale, come accade per quello che riguarda l'amministrazione dei rapporti giuridici derivanti dai matrimoni a carattere religioso.

L'adesione dei fedeli fornisce alla confessione religiosa un popolo sul quale esercitare la propria giurisdizione e a sua volta l'esistenza di un insieme di fedeli rende reale la presenza della confessione e trasforma il credere, che di per sé ha un'essenza immateriale, in una concreta volontà esercitata da esseri umani che ha diritto alla tutela e al riconoscimento per il fatto stesso di rappresentare un'esigenza, un bisogno e di essere espressione del diritto di libertà religiosa e dell'esercizio del culto⁸⁶.

⁸⁵ Per la Chiesa cattolica l'elemento di base costitutivo della struttura territoriale voluto dal Concilio di Trento (sessioni XIV e XXI del Concilio) è la parrocchia che ha una funzione ampia e complessa, incentrata sulla chiesa parrocchiale. La parrocchia è articolata a base territoriale, e si fondava sul parroco, sulla sua inamovibilità e sul beneficio, occupandosi della cura dei fedeli e dell'evangelizzazione. «La parrocchia italiana, come oggi la conosciamo, è il prodotto di una strategia pastorale di sofisticata concezione e di realizzazione piuttosto recente, nel quadro di quel processo di modernizzazione religiosa che ha il suo principale protagonista in Pio XI (1922-1939)». Bressan, Luca e Diotallevi, Luca, *Tra le case degli uomini. Presente e «possibilità» della parrocchia italiana*, Assisi, Cittadella, 2006. La riforma voluta dal Concilio Vaticano II e il Concordato revisionato del 1984 hanno accompagnato una trasformazione ancora in atto che si caratterizza per una ristrutturazione dal punto di vista organizzativo della struttura territoriale della Chiesa cattolica, condizionata dalla crisi delle vocazioni e da una mutata distribuzione dei fedeli sul territorio che sta portando all'accorpamento e a una riduzione del numero delle parrocchie. Fabbri, Alberto, *Le unità pastorali: tipologie e valenza giuridica. Una prima analisi*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statochiese.it), marzo 2011; Cherchi, Antonello e Marroni, Carlo, *Negli ultimi 30 anni sempre meno chiese e sacerdoti*, in *Il Sole 24 Ore*, 25 febbraio 2022 fanno notare che dal 1992 sono state costituite 277 parrocchie contro le 458 sopresse. I parroci sono diminuiti del 16,5%: erano 38.209 nel 1990 e oggi sono trentaduemila.

Tra l'altro essa, ai sensi dell'ordinamento canonico, can. 515, §3, ha una propria personalità giuridica. Per l'ordinamento civile italiano, a partire dalla legge 222/1985 che applica l'Accordo di revisione del Concordato del 18 febbraio 1984, la parrocchia è un ente ecclesiastico civilmente riconosciuto. Anche dal punto di vista civilistico viene recepita la configurazione giuridica della parrocchia nell'ordinamento canonico: ciò vale in particolare per la legale rappresentanza da parte del parroco (cann. 532 e 543 §2,3°) e per i controlli previsti dal diritto canonico in ordine alla validità degli atti di straordinaria amministrazione. Questo spiega le responsabilità del parroco sul piano amministrativo, non solo per la legge canonica, ma anche per quella civile.

Similmente, altre comunità come quella ebraica assume la sinagoga come punto di riferimento per organizzare la comunità territoriale dei fedeli che confluisce poi nell'Unione delle Comunità Ebraiche Italiane (UCEI). Nell'ordinamento italiano, tanto l'UCEI quanto le ventuno comunità collegate a essa, sono dotate di soggettività giuridica in qualità di enti di culto sin dal 1930 e oggi regolate dalla legge 101 dell'8 marzo 1989 (e successive modificazioni) in cui è recepita l'intesa del 27 febbraio 1987, stipulata fra l'UCEI e lo Stato italiano. Inoltre, nell'ordinamento italiano risultano dotati di personalità quali enti di culto i seguenti enti: Asili infantili israelitici, Ospedale israelitico, Casa di riposo per israeliti poveri e invalidi, Orfanotrofo israelitico italiano G. e V. Pitigliani, Deputazione ebraica di assistenza e servizio sociale, Ospizio israelitico e Ospedale Settimio Saadun, Società israelitica di misericordia.

I due esempi citati – e analoghe considerazioni si potrebbero fare per altre confessioni religiose – ci dicono della centralità e del ruolo simbolico che l'edificio di culto riveste per l'esistenza stessa della confessione.

⁸⁶ Tale esigenza è costituzionalmente protetta dall'art. 2 della Costituzione che nel combinato disposto con gli articoli 3, 7, 8, 19 e 21 costituisce il principio supremo di laicità dello Stato individuato dalla sentenza 203/89. Così la laicità dello Stato italiano viene a definire «uno dei profili della forma di Stato delineata dalla Carta costituzionale della Repubblica», nella quale «hanno da convivere, in uguaglianza di libertà, fedi, culture e tradizioni diverse» (Corte cost., 18 ottobre 1995, n. 440). Quale riflesso di questo principio (successivamente ribadito dalla Corte costituzionale con le sentenze nn. 259/90, 195/93 e 329/97), ne deriva l'uguaglianza di tutti i cittadini senza distinzione di religione (art. 3 Cost.) e dell'eguale libertà davanti alla legge di tutte le confessioni religiose (art. 8 Cost.). Pertanto «l'atteggiamento dello Stato non può che essere di equidistanza e imparzialità» nei confronti di ogni fede, «senza che assumano rilevanza alcuna il dato quantitativo dell'adesione più o meno diffusa a questa o a quella confessione religiosa (sentenze nn. 925 del 1988, 440 del 1995 e 329 del 1997)» (così Corte cost., sent. 20 novembre 2000, n. 508). Così credenti e non credenti si trovano «esattamente sullo stesso piano rispetto all'intervento prescrittivo, da parte dello Stato, di pratiche aventi significato religioso: esso è escluso comunque, in conseguenza dell'appartenenza della religione a una dimensione che non è quella dello Stato e del suo ordinamento giuridico, al quale spetta soltanto il compito di garantire le condizioni che favoriscano l'espansione della libertà di tutti e,

Se la disponibilità di un edificio di culto è direttamente connessa al bisogno di celebrare il culto ed è perciò tutelata per tutti dall'articolo 19 della Costituzione, non si può dunque negare un interesse dell'organizzazione confessionale, indipendentemente dalle caratteristiche che le sono proprie, di potere disporre dell'edificio a tutti gli effetti, provvedendo alla dedizione al culto, alla sua amministrazione e gestione, e di farne il centro della sua azione⁸⁷.

Per far sì che le autorità pubbliche a cui spetta il compito di regolare l'uso del territorio prevedano e mettano a disposizione degli spazi urbani per le attività religiose ai sensi dell'art. 19 Cost., occorre che sia individuata la natura religiosa della comunità che ne fa richiesta, non essendo sufficiente la mera autoqualificazione di confessione religiosa⁸⁸. Sebbene il termine "confessioni religiose" sia espressamente previsto in Costituzione all'art. 8, 1 c., ci si è a lungo interrogati, con risultati non del tutto soddisfacenti, su che cosa esattamente si intenda con questa locuzione⁸⁹. Ai fini di una sua definizione non ha certamente favorevolmente giocato «il confessionismo di Stato che ha continuato (e continua) ad affidare alla Chiesa cattolica e al suo sistema di credenze e di principi morali la fornitura di modelli comportamentali, di criteri etici di valutazione del bene e del male, al fine di formare un'identità collettiva»⁹⁰ della nazione, che ha fatto sì che la Chiesa cattolica per lungo tempo abbia costituito l'unico archetipo ispiratore, condizionando la dottrina, e in buona misura la magistratura, nonché il legislatore, circa l'individuazione dei parametri da utilizzare per identificare una confessione religiosa.

L'incremento di movimenti religiosi ulteriori, frutto anche di fenomeni immigratori numericamente consistenti e culturalmente diversificati, insieme alla crescente consapevolezza sul piano culturale e nella tutela dei diritti di una piena libertà religiosa indipendentemente dall'appartenenza a questa o quella confessione, hanno poi fatto il resto, spingendo la giurisprudenza, a fronte del mutato panorama religioso italiano, ad ampliare la nozione di confessione religiosa superando l'elaborazione di parametri esclusivamente ispirati al mondo cattolico elaborati dalla dottrina, quali il credere in un essere trascendente o l'organizzazione verticistica e composta da almeno dodici persone, tante quanti gli apostoli, che doveva avere la comunità religiosa per ritenersi tale⁹¹.

in questo ambito, della libertà di religione» (Corte cost., sent. 8 ottobre 1996, n. 334). In buona sostanza il principio di laicità diviene fondante «in senso pluralistico la forma del nostro Stato, entro il quale hanno da convivere, in eguaglianza di libertà, fedi, culture e tradizioni diverse» (Corte cost. sent. n. 508/2000).

⁸⁷ Per ciò che attiene gli istituti giuridici per la gestione di un edificio di culto da parte di una associazione religiosa, il diritto islamico conosce da tempo memorabile un istituto giuridico, estraneo al nostro ordinamento, deputato alla gestione dell'edificio di culto e delle attività che ad esso fanno capo. Intendiamo riferirci al waqf, istituto inesistente nel nostro ordinamento, ma assimilabile alle fondazioni. Sul punto Cimbalò, Giovanni, *Il ritorno del waqf*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 14, 2016.

Non mancano infatti esempi di gestione di moschee attraverso strutture tipo fondazioni come è il caso della moschea di Colle Val D'Elsa. Fiorita, Nicola e Tarchiani, Francesca, *L'Islam a Colle di Val d'Elsa: pregi e difetti di un protocollo d'intesa*, in *Diritto e Religioni*, n. 1/2, 2006, pp. 218-226; Consorti, Pierluigi, *The 'Mosque Affaire' in European divided societies. The Florence case: a new participatory model*, in Marcello, Mollica (ed.), *Bridging religiously divided societies in the contemporary world*, Pisa, Pisa University Press, 2015, pp. 149-174.

⁸⁸ Come già espresso dalla sentenza 195/1993 della Corte costituzionale, per l'ammissione ai benefici previsti dalle pubbliche autorità per gli edifici di culto, non può bastare che il richiedente si autoqualifichi come confessione religiosa. Nulla quaestio quando sussista un'intesa con lo Stato. In mancanza di questa, la natura di confessione potrà risultare anche da precedenti riconoscimenti pubblici, dallo statuto che ne esprima chiaramente i caratteri, o comunque dalla comune considerazione. Cfr. Colaïanni, Nicola, *Confessioni religiose*, in *Enc. dir.*, Agg., IV. Milano, Giuffrè, 2000, p. 377 ss.

⁸⁹ Ferrari, Silvio, *La nozione giuridica di confessione religiosa (come sopravvivere senza conoscerla)*, in Vittorio Parlato e Giovanni Battista Varnier (a cura di), *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, Torino, Giappichelli, 1995, p. 24 e ss.; Barbieri, Luigi, *Sul concetto di confessione religiosa*, Napoli, ESI, 1991.

⁹⁰ Colaïanni, Nicola, *Il crocifisso in giro per l'Europa: da Roma a Strasburgo (e ritorno)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), novembre 2010, p. 4.

⁹¹ Per offrire una definizione di confessione religiosa, in dottrina sono state formulate varie proposte che mettevano in evidenza: l'elemento quantitativo (per cui rilevava il numero degli aderenti); il criterio sociologico (ovvero la percezione da parte della pubblica opinione della finalità religiosa del gruppo); il criterio storico (il ruolo identitario, storico e culturale rivestito da quel gruppo religioso in Italia).

Famosissima da questo punto di vista è stata la sentenza della Corte di cassazione nella quale, con riferimento a Scientology⁹², ha ritenuto doveroso riconoscere a tale organizzazione la natura di confessione religiosa, nonostante essa non ponga a proprio fondamento la credenza dell'esistenza di un essere supremo e non sia portatrice di un'autonoma concezione del mondo.

La mancanza di riferimento all'elemento divino e trascendente è altresì assente nei buddisti, negli induisti e nei testimoni di Geova⁹³, ma ciò non ha comunque impedito la conclusione di intese con i primi due (rispettivamente legge n. 245 del 2012 e legge n. 246 del 2012). Grazie alla presa in considerazione da parte dello Stato di fattori di natura "culturale", possono altresì essere considerate confessioni religiose le altre organizzazioni riconducibili all'islam e ciò sebbene non presentino uno dei parametri caratterizzanti la Chiesa cattolica, come quello che riguarda un'organizzazione a essa simile sia per caratteri sia per peculiarità strutturali di natura centralistica e unitaria⁹⁴.

In conclusione, per la formazione sociale a carattere religioso in assenza di un'intesa con lo Stato – che non è peraltro obbligatoria al fine del diritto di disporre di un edificio di culto⁹⁵ – la natura religiosa deve risultare da degli indici sì specifici individuati dalla giurisprudenza, ma che al contempo non rispecchino un'unica visione religiosa⁹⁶. Essi si ricavano sostanzialmente da precedenti riconoscimenti pubblici, da chiare enunciazioni statutarie e dalla comune considerazione⁹⁷.

D'altra parte, il legislatore costituzionale non ha appositamente fornito una definizione legale di religione o di confessione religiosa proprio per non limitare con una definizione precostituita e

⁹² Corte cass., sez. VI penale, 8 ottobre 1997, n. 1329; sempre in relazione a Scientology, v.: Corte cass. civ., sez. trib., 17 giugno 2008, n. 16345. Cfr. Casuscelli, Giuseppe, *Ancora sulla nozione di "confessione religiosa": il caso Scientology*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3, 1998, p. 816 ss.; D'Angelo, Giuseppe, *Ultime vicende giudiziarie della Chiesa di Scientology*, in *Dir. Eccl.*, n. 2, 1998, p. 384 ss.; Carobene, Germana, *Le minoranze religiose tra normativa penale e diritti di libertà: rilevi a margine di una recente sentenza di Scientology*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), giugno 2010, pp. 1-15.

⁹³ Colaiani, Nicola, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Cacucci, Bari, 1990; Colaiani, Nicola, *Le intese con i Buddisti e i Testimoni di Geova*, in *QDPE*, n. 2, 2000, pp. 475-494; Alicino, Francesco, *La legislazione sulla base di intese. I test delle religioni "altre" e degli ateismi*, Bari, Cacucci, 2013.

⁹⁴ Sul fatto che l'islam oltre che confessione religiosa, non possa non essere considerato una cultura e una civiltà, tra i primi: Tedeschi, Mario, *L'islam come confessione religiosa*, in Mario Tedeschi (a cura di), *Studi di diritto ecclesiastico*, Napoli, Jovene, 2002, p. 61 ss.

⁹⁵ Così si esprime la costante giurisprudenza della Corte costituzionale a partire dalla sentenza 195/93 che dichiara l'incostituzionalità dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 16 marzo 1988 n. 29. Nello stesso senso Corte cost., sent. n. 346 del 2002, che dichiara l'incostituzionalità dell'art. 1 della legge della Regione Lombardia 9 maggio 1992.

⁹⁶ Uno dei parametri che sicuramente non configura una confessione religiosa è quello di una organizzazione la cui attività e le cui finalità rientrano nell'esercizio della libertà religiosa "negativa". A tale riguardo, rilevante è la vicenda della Uaar sfociata nella sentenza n. 52 del 27 gennaio 2016 della Corte costituzionale. Con tale pronuncia, la Corte ha annullato un pronunciamento della Corte di Cassazione, sezione unite civili (n. 16305 del 28 giugno 2013) col quale si afferma la riconducibilità sotto l'ombrello della giurisdizione comune di una delibera del Consiglio dei ministri (27 novembre 2003) finalizzata a negare all'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (Uaar) «l'apertura delle trattative» dirette alla stipulazione dell'intesa (ex art. 8, comma 3 Cost.) stante la non configurabilità di questa associazione come confessione religiosa. Da un lato, la Corte di Cassazione è del parere che «l'accertamento preliminare relativo alla qualificazione dell'Uaar come confessione religiosa costituisca esercizio di discrezionalità tecnica da parte dell'amministrazione e come tale sindacabile in sede giurisdizionale»; dall'altro, il Governo, rivendica la politicità dell'atto di rifiuto di avviare le trattative in vista dell'intesa, in quanto «espressione della funzione di indirizzo politico che la Costituzione gli assegna» (art. 95, comma 1 Cost.). Per un commento sull'intera vicenda giudiziaria ricco di osservazioni critiche cfr. Lariccia, Sergio, *Un passo indietro sul fronte dei diritti di libertà e di eguaglianza in materia religiosa [?]*, in *Saggi Nomos*, n. 1, 2016, pp. 1-28; Alicino, Francesco, *La bilateralità pattizia Stato-confessioni dopo la sentenza n. 52/2016 della Corte costituzionale*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2, 2016; Macrì, Gianfranco, *Il futuro delle intese (anche per l'Uaar) passa attraverso una legge generale sulla libertà religiosa. Brevi considerazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 3, 26 ottobre 2016. Sulle posizioni della Uaar e le evoluzioni giurisprudenziali precedenti alla sentenza della Corte costituzionale, cfr. Berlingò, Salvatore, *L'affaire dell'U.A.A.R.: da mera querelle politica ad oggetto di tutela giudiziaria*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 4, 2014; Colaiani, Nicola, *Ateismo de combat e intesa con lo Stato*, in www.rivistaaic.it, n. 4, 2014; Floris Pierangela, *Ateismo e Costituzione*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, n. 1, 2011, p. 87 ss.

⁹⁷ V.: Corte costituzionale, sentenze 467/1992, 195/1993 e 346/2002.

perciò stesso restrittiva dell'ampia libertà religiosa assicurata con la normativa costituzionale. Infatti, per meglio ricomprendere nel novero delle formazioni sociali a carattere religioso altri soggetti la cui dimensione organizzativa si discosta dal modello originario della Chiesa cattolica, «il Costituente ha affiancato al termine confessione (art. 8) altri rimandi etimologici (artt. 19-20 Cost. dove si parla di: associazioni, istituzioni, formazioni associate della religiosità, ecc.)»⁹⁸. Ai sensi dell'art. 19 Cost., tutte queste diverse declinazioni dell'associativismo religioso, hanno il diritto di disporre di un edificio di culto, ma nei fatti solo quelle che sono classificate come confessioni religiose e, soprattutto, che abbiano stipulato un'intesa riescono ad accedervi, le altre, pare non esistano⁹⁹. Sebbene tutte le associazioni religiose possano fare richiesta per ottenere eventuali finanziamenti per uno spazio dedicato all'edificio di culto per svolgervi la propria attività associata, rispetto alle confessioni con intesa, non godono nei fatti delle stesse libertà riconosciute a queste o al culto cattolico.

La Costituzione conferisce alle confessioni religiose con intesa una specifica collocazione nel contesto della fenomenologia religiosa, riconoscendo al fenomeno confessionale una dignità e una rilevanza relativamente autonome rispetto all'associativismo religioso in senso lato¹⁰⁰, prefigurando per esse un livello di tutela diversificato¹⁰¹. I limiti posti o che possono essere posti alla creazione e all'attività di tali figure giuridiche sono delineati dalla legge. In primis, esse possono organizzarsi a condizione che i loro statuti non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano, in tal modo l'ordinamento non rinuncia a qualificare – e quindi selezionare – i fenomeni sociali religiosamente connotati, legittimando un sistema strutturato di riconoscimento civile delle confessioni religiose. L'adozione di uno statuto e la conformità dello stesso all'ordinamento giuridico italiano (art. 8, 2 c. Cost.), consentono al contempo, rispettivamente, di conoscere le

⁹⁸ Macrì, Gianfranco, *La libertà religiosa, i diritti delle comunità islamiche. Alcune considerazioni critiche su due progetti di legge in materia di moschee e imam*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 5, 2018, p. 15.

⁹⁹ A tal proposito, pienamente condivisibile è la dettagliata argomentazione, ricca di riferimenti dottrinali, normativi e giurisprudenziali, di Tozzi, Valerio, *Le confessioni prive di intesa non esistono*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), gennaio 2011, pp. 1-14, secondo cui, come lo stesso titolo del contributo suggerisce, rientrano nella categoria di confessione religiosa e possono essere chiamate in questo modo solo quelle che abbiano stipulato un'intesa con lo Stato, diversamente sarebbe un ossimoro (p. 2).

¹⁰⁰ Ricca, Mario, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Palermo, Torri del Vento, 2012, p. 293.

¹⁰¹ Una volta appurato il possesso della qualificazione di confessione religiosa, le autorità pubbliche hanno il dovere di non frapporre ostacoli ingiustificati all'esercizio del culto nei luoghi privati e altresì non devono discriminare le confessioni nell'accesso agli spazi pubblici. Tale divieto di discriminazione, tuttavia, non comporta l'obbligo di garantire a ogni singola confessione presente su un determinato territorio la stessa quota di contributi, spazi o altre risorse limitate disponibili, ma si dovranno invece valutare tutti i pertinenti interessi pubblici dando adeguato rilievo alla presenza, alla consistenza, all'incidenza sociale della singola confessione religiosa e alle esigenze di culto riscontrate nella popolazione. V.: punto 4.2 della sentenza 63/2016 della Corte costituzionale sul ricorso promosso dalla Presidenza del Consiglio dei ministri contro la legge della Regione Lombardia n. 2/2015, recante "Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) – Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi". Cfr. Oliosi, Francesca, *La Corte Costituzionale e la legge regionale lombarda: cronaca di una morte annunciata o di un'opportunità mancata?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 24 ottobre 2016; Croce Marco, *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, 3 maggio 2016. Sostenuta dalla legislazione vigente, l'esistenza di un generale diritto a disporre di un edificio di culto, prospetta dunque un ruolo attivo delle istituzioni pubbliche per dare corpo all'esercizio di tale diritto. Si veda la "legge ponte" 765/1967 che apporta alla legge urbanistica del 1942 una serie di ampie modifiche determinanti per razionalizzare il sistema di strumenti e di controlli, dandogli la configurazione tutt'ora vigente. Gli enti territoriali devono prevedere nei Piani Strutturali Comunali (PSC), aree destinate alla costruzione di edifici di culto quali opere di urbanizzazione secondaria e agevolare i finanziamenti per la costruzione ai sensi dell'art. 12 legge 10/1997.

Le linee guida dettate dal PSC verranno concretamente realizzate, utilizzando il Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE) e il Piano Operativo Comunale (POC). In particolare il PSC, pone gli indirizzi generali e le condizioni di lunga durata, valuta la consistenza, la localizzazione e la vulnerabilità delle risorse naturali ed antropiche presenti nel territorio e ne indica le soglie di criticità; definisce le trasformazioni che potranno essere attuate attraverso in intervento diretto disciplinato dal POC; fissa i limiti e le condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni pianificabili; individua le infrastrutture e le attrezzature di maggiore rilevanza, per dimensione e funzione; classifica il territorio in urbanizzato, urbanizzabile e rurale; individua gli ambiti del territorio comunale e definisce le caratteristiche urbanistiche e funzionali degli stessi, stabilendo gli obiettivi sociali, funzionali, ambientali e morfologici e i relativi requisiti prestazionali.

specificità della confessione e le attività che la stessa svolge, e che queste siano compatibili con il nostro ordinamento, fatto salvo il limite del buon costume (art. 19 Cost.) che comunque incontra l'estrinsecazione del fenomeno religioso e la libertà religiosa in generale. Possiamo affermare, quindi, che sono certamente le attività svolte a qualificare come lecita o non lecita l'associazione¹⁰², fermo restando però che le dette attività non possono risolversi in comportamenti fraudolenti, e comunque contrari alla legge penale, che costituisce, quindi, un terzo limite all'attività religiosa e di culto. Un fine lecito può essere perseguito attraverso modalità illecite e pertanto (a prescindere dalla conformità dello statuto all'ordinamento dello Stato e pur in assenza di atti contrari al buon costume) l'ordinamento offre tutela ai beni giuridici protetti dalle norme penali ogni qual volta questi siano offesi (anche nella declinazione di tentativo) da condotte poste in essere dall'associazione religiosa.

¹⁰² Sulla inadeguatezza e la conseguente improponibilità di una connotazione "onnicomprensiva" della qualificazione confessionale: D'Angelo, Giuseppe, *Esigenze di qualificazione e forme "diverse" di manifestazione del fatto religioso organizzato: alcune considerazioni sul ripensamento della disciplina giuridica del fenomeno religioso*, in Valerio Tozzi e Gianfranco Macrì (a cura di), *Europa e Islam. Ridiscutere i fondamenti della disciplina delle libertà religiose*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009, p. 157 ss.

CAPITOLO III

UN ALTRO MO(N)DO È POSSIBILE?

3.1. L'Italia è un Paese per confessioni prive di intesa?

La più diretta delle conseguenze di una comunità religiosa è data dalla necessità per i consociati di disporre di una sede nella quale svolgere le attività che li riguardano, ma dare concreta attuazione a questo diritto significa confrontarsi con l'ordinamento giuridico, non solo perché esso costituisce il limite dell'attività organizzativa delle confessioni religiose ex art. 8, 2 c., ma anche perché il lungo percorso che deve seguire una confessione religiosa per ottenere la disponibilità di un edificio di culto segue, almeno fino a un certo punto, anche le norme civilistiche.

In generale la disciplina civilistica in materia di associazioni, qualunque sia la forma associativa che le caratterizza e quindi anche religiosa, distingue tra le associazioni riconosciute o tra quelle non riconosciute, individuando la differenza tra le due categorie nella modalità di costituzione, nel riconoscimento o meno della personalità giuridica e nel livello di responsabilità degli amministratori.

In campo di associazioni religiose si possono distinguere tre categorie: 1) le associazioni religiose di fatto, che non ambiscono ad alcun riconoscimento civile di carattere generale, «preferendo agire sulla base di una normazione minima e di una forte spontaneità di adesioni e comportamenti dei propri fedeli»; 2) quelle costituite sulla base di un riconoscimento giuridico ex articolo 8, 2 c. Cost., e «l'attribuzione di una serie abbastanza ampia di diritti e prerogative della confessione in quanto tale»; 3) quelle che, dopo essere state riconosciute, chiedono e ottengono di stipulare con lo Stato l'intesa ex art. 8, 3 c. della Costituzione¹.

Circa le prime, cioè le associazioni non riconosciute prive di personalità giuridica che non hanno un riconoscimento istituzionale, il contratto di associazione può basarsi o sull'accordo orale raggiunto tra gli associati o può essere redatto con una scrittura privata, senza cioè che vi sia bisogno di ricorrere a un notaio o a un pubblico ufficiale, e senza altri elementi specifici se non quelli previsti dal codice civile per identificare gli enti senza fini di lucro. Per tale tipologia associativa non è obbligatoria né la redazione dell'atto costitutivo né dello statuto, tuttavia, la maggior parte di esse, al fine di beneficiare di una legislazione di favore dal punto di vista fiscale, procede alla redazione di entrambi con scrittura privata, procedendo poi, previa richiesta e assegnazione del codice fiscale, alla registrazione presso l'ufficio del registro dell'Agenzia delle entrate competente per territorio.

Queste associazioni talvolta assumono la forma di centri culturali, sociali e/o di preghiera dove l'attività culturale è certamente tra quelle prevalenti e di maggiore interesse per i consociati. La nascita di queste forme associative è tutelata dalla nostra Costituzione in quanto questi gruppi di persone costituiscono una formazione sociale nella quale si sviluppa la personalità dei diversi appartenenti a essa e ne vanno quindi garantiti quei diritti di libertà e di uguaglianza assicurati ex artt. 2 e 3 della Costituzione². Si tratta di diritti meritevoli di particolari tutele perché in queste forme associative si sviluppa la personalità degli individui, che vivono nel confronto e nella solidarietà, nell'agire insieme per il perseguimento di obiettivi considerati necessari allo sviluppo della personalità. Inoltre, il fatto di essere associazioni a carattere ecclesiastico e/o religioso, non può essere causa «di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività», come stabilisce l'art. 20 della Costituzione³. Ne consegue

¹ Cardia, Carlo, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 194 ss.

² Ma v. anche gli artt. 7, 8, 18, 19, 20 e 21 della Costituzione.

³ Sulle potenzialità e la valorizzazione dell'art. 20 Cost., per lungo tempo considerato la Cenerentola dei diritti di libertà religiosa contenuti nella nostra Costituzione: Decimo, Ludovica, *Le organizzazioni religiose nel prisma costituzionale dell'art. 20*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019; da ultimo v.: D'Angelo, Giuseppe, *Fattore religioso e Costituzione economica. A proposito di enti ecclesiastici-religiosi e impresa sociale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 9, 2022, pp. 1-45.

che in concreto non si può impedirne l'esistenza, non si possono ostacolarne le attività al di là di ogni riconoscimento formale, e ben prima, ma anche dopo che tale forma associativa sia divenuta un'istituzione⁴.

Possono quindi sussistere associazioni religiose che non vogliono ricercare un'intesa con lo Stato, o pur volendola non l'abbiano ottenuta, e anche associazioni religiose strutturate come semplici comunità di fedeli che non abbiano organizzazioni regolate da speciali statuti. Per tutte queste categorie di associazioni religiose vige il principio dell'uguale libertà davanti alla legge enunciato al 1° comma dell'art. 8 Cost. Da ciò ne consegue che esse non possono essere trattate in modo discriminatorio tra loro o rispetto alle confessioni munite di intesa, neanche per quello che riguarda la materia degli edifici di culto, a meno che la diversità di trattamento ai fini dell'ammissione al contributo pubblico non sia collegata all'entità della presenza nel territorio dell'una o dell'altra confessione religiosa, poiché in questo caso ci si limiterebbe a condizionare e a proporzionare l'intervento all'esistenza e all'entità dei bisogni al cui soddisfacimento esso è finalizzato. Prova ne sia che apposite norme prevedono le modalità con le quali le confessioni possono chiedere l'accesso alle procedure per la costruzione di un edificio di culto e godono (o dovrebbero godere) del diritto di accesso a quelle provvidenze e procedure con le quali lo Stato consente di accedere alla costruzione o comunque alla disponibilità di tali strutture.

Se l'associazione mira invece a richiedere e vedersi riconosciuta la personalità giuridica⁵ (con la relativa iscrizione nell'apposito registro tenuto presso le prefetture) l'atto costitutivo e lo statuto dovranno essere redatti nella forma dell'atto pubblico.

A questo punto però, l'iter per il riconoscimento della personalità giuridica delle associazioni religiose si differenzia da quello di tutte le altre associazioni. Mentre per le associazioni o per gli enti diversi da quelli religiosi l'iter si svolge o presso le prefetture o presso le Regioni⁶, le associazioni o

⁴ L'istituzione è un insieme organizzato di relazioni sociali giuridicamente e storicamente orientate che ha il fine di garantire la conservazione e l'attuazione di norme, di attività sociali e giuridiche, di assicurare un ambito di operatività a comportamenti sottratti all'arbitrio individuale e a quello di un potere esterno all'istituzione stessa. L'istituzione può essere finalizzata al soddisfacimento delle esigenze religiose da parte di un gruppo di persone che si da un comportamento oggettivo che può tradursi in rituali come quelli religiosi che adottano determinate regole di comportamento. Le istituzioni si identificano con uno scopo e una durata che trascendono la vita e le intenzioni umane, e con la creazione e l'applicazione di regole che governano il comportamento umano che possono rifarsi a precetti di ordine religioso. L'attività dell'istituzione è lo scopo ideale dell'associazione che non deve essere in alcun modo un'attività economica. Non che l'attività economica non possa essere esercitata in alcun modo, ma non ne deve essere lo scopo principale e può essere svolta solo se si tratta di attività strumentali che l'associazione ritenga di dover svolgere per perseguire lo scopo istituzionale.

⁵ La personalità giuridica consente loro di avere un'autonomia patrimoniale perfetta che determina cioè la separazione del patrimonio dell'ente da quello dei soci, che agiscono in nome e per conto dell'ente. Questo significa che le responsabilità di tipo economico derivanti da attività svolte dall'associazione ricadono solo sull'associazione e non sui patrimoni delle singole persone che la compongono o degli amministratori. Le associazioni riconosciute possono usufruire di particolari benefici previsti dalla legge, come la possibilità di richiedere contributi da parte di enti pubblici. Hanno la possibilità di ricevere eredità e donazioni o di acquistare immobili.

Per ottenere il riconoscimento della personalità giuridica è necessario stanziare un capitale che rimarrà vincolato: non potrà essere utilizzato per altri scopi dall'associazione, proprio perché rappresenta la garanzia della solvibilità dell'associazione stessa, in caso di obbligazioni verso terzi.

Più nello specifico, oltre al capitale, per il riconoscimento della personalità giuridica degli enti cattolici (di cui art. 7, 2 c. Concordato 1984 e artt. 1-3 della legge 222/1985) è richiesto: 1. La costituzione o l'approvazione dell'ente da parte dell'autorità ecclesiastica; 2. L'assenso dell'autorità ecclesiastica al riconoscimento civile; 3. La sede in Italia; 4. La presenza di un fine di religione o di culto che deve essere predominante rispetto ad altre eventuali finalità. A tali requisiti si aggiungono poi, per le associazioni diverse dalla cattolica che non hanno stipulato intese con lo Stato, l'obbligo del domicilio in Italia del rappresentante legale dell'ente e della cittadinanza italiana del rappresentante legale dell'ente.

⁶ Le associazioni, fondazioni e altre istituzioni di carattere privato, operanti in ambito nazionale (o le cui finalità statutarie interessano il territorio di più Regioni) e/o in settori di competenza statale, acquistano la personalità giuridica mediante il riconoscimento determinato dall'iscrizione nel Registro prefettizio. Al contrario, le associazioni, fondazioni e altre istituzioni di carattere privato, operanti in ambito regionale (di una sola Regione), acquistano la personalità giuridica mediante il riconoscimento determinato dall'iscrizione nel registro tenuto dalla Regione competente (naturalmente in quest'ultimo caso anche l'istanza per il riconoscimento dovrà essere presentata all'ufficio regionale competente, a titolo esemplificativo la Direzione Generale Risorse, Europa, Innovazione e Istituzioni Servizio Affari Legislativi e Aiuti di Stato, per quanto attiene l'Emilia-Romagna).

gli enti di culto seguono un percorso diverso, che a sua volta si differenzia a seconda che l'ente sia di culto cattolico⁷ oppure no.

Nel caso che in questa sede interessa, cioè che si tratti di un ente di culto non cattolico, il procedimento si svolge sul binario principale che è la legge sui culti ammessi del 1929 e alla luce di norme e prassi che si sono consolidate nel tempo, con una procedura ben più articolata che si sostanzia in una prima fase in cui l'istanza di riconoscimento della personalità giuridica corredata del testo dello statuto dell'ente, da cui risultino lo scopo, gli organi dell'amministrazione, le norme di funzionamento di esso, i mezzi finanziari dei quali dispone per il raggiungimento dei propri fini (art. 10, secondo comma, R.D. 289/1930), va presentata alla prefettura competente in cui ha sede l'ente. La prefettura cura l'istruttoria e trasmette gli atti alla Direzione centrale degli affari dei culti del Ministero dell'interno ed entro centoventi giorni, se l'istruttoria è andata a buon fine, il riconoscimento viene concesso con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, acquisito il parere del Consiglio di Stato e previa delibera del Consiglio dei ministri⁸. Solo le associazioni religiose a cui è stata concessa la personalità giuridica ai sensi della legge n. 1159 del 24 giugno 1929, su parere favorevole del Consiglio di Stato, possono procedere a sottoscrivere un'intesa, ai sensi dell'art. 8., c. 3 Cost., ma la stipula o meno di un'intesa, almeno secondo la Corte costituzionale non dovrebbe per nulla influire sulle domande di costruzione di nuovi e diversi edifici di culto (sentt. 195 del 1993, 346 del 2002).

Gli ultimi decenni non a caso sono stati testimoni di una tendenza "selettiva" da parte delle leggi regionali a favore delle confessioni religiose munite di intesa per quello che riguarda le richieste di

⁷ Per gli enti di culto cattolico, occorre presentare la domanda in bollo, contenente i dati essenziali che connotano l'ente, da parte del rappresentante canonico dell'ente stesso o dall'autorità ecclesiastica competente, con allegata la documentazione comprovante il possesso dei requisiti generali (il fine di religione o di culto, presunto iuris et de iure o da accertare ad opera dell'Amministrazione), nonché di quelli specifici, richiesti dalla legge per ciascun tipo di ente. Tale domanda va presentata alla prefettura della provincia in cui ha sede l'ente. Le prefetture finite la fase istruttoria sub-procedimentale, provvedono a emanare un parere, entro i centoventi giorni previsti per le persone giuridiche in generale, ex art. 1 cc. 5 e 6 Dpr 361/2000. Segue la trasmissione degli atti al Ministero dell'interno, contestualmente all'invio di notizia di avvenuta trasmissione direttamente agli interessati. Nel caso in cui l'istanza sia accolta, è emesso un decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministero dell'interno, di riconoscimento dell'ente, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 222/1985, che individua la natura, la struttura e le finalità dell'ente. Dell'adozione del decreto, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, è data comunicazione al rappresentante dell'ente e alla autorità ecclesiastica che ha chiesto il riconoscimento. La comunicazione agli interessati viene inviata anche in caso di diniego di riconoscimento.

⁸ Premesso che la Corte costituzionale, con la sentenza 10 marzo 2016, n. 52, ha qualificato come atto politico, pertanto immune dal sindacato giurisdizionale, il rifiuto governativo di avviare le trattative finalizzate alla conclusione di un'intesa, ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost., per regolare i rapporti con una confessione religiosa, le richieste di intesa vengono preventivamente sottoposte al parere del Ministero dell'interno, Direzione Generale Affari dei Culti.

Le confessioni interessate devono fare istanza al Presidente del Consiglio dei ministri, il quale trasmetterà a sua volta la richiesta al Sottosegretario-Segretario del Consiglio dei ministri. Il Sottosegretario incarica quindi la Commissione interministeriale per le intese con le confessioni religiose di predisporre la bozza di intesa unitamente alle delegazioni delle confessioni religiose richiedenti. Su tale bozza di intesa esprime il proprio preliminare parere la Commissione consultiva per la libertà religiosa.

Dopo la conclusione delle trattative, le intese, siglate dal Sottosegretario e dal rappresentante della confessione religiosa per essere autorizzate alla firma da parte del Presidente del Consiglio sono previamente sottoposte all'esame del Consiglio dei ministri. Una volta che Presidente del Consiglio e il rappresentante della confessione religiosa firmano l'intesa, essa è trasmessa al Parlamento per la sua approvazione con legge. Il Parlamento non ha alcun obbligo di tradurre l'intesa in legge, essa infatti ha natura di disegno di legge che il Parlamento può o meno convertire in legge. Se il Parlamento decide per la conversione in legge dell'intesa, allora verrà emanata una legge di approvazione che ricalcherà *in toto* il contenuto dell'intesa, senza potere essere emendato in virtù del sussistente vincolo di conformità della legge all'intesa.

Sulla sentenza 52/2016 della Corte costituzionale, cfr.: Pacillo Vincenzo, *La politica ecclesiastica tra discrezionalità dell'Esecutivo, principio di bilateralità e laicità/neutralità dello Stato: brevi note a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 10 marzo 2016*, in *Lo Stato*, n. 6, 2016, pp. 245-260; Licastro, Angelo, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 26, 2016, pp. 1-34; Lariccia, Sergio, *Un passo indietro sul fronte dei diritti di libertà e di eguaglianza in materia religiosa [?]*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 20, 2016, pp. 1-33; Canonico, Marco, *Libera scelta del Governo l'avvio di trattative finalizzate alla stipulazione di intesa con confessione religiosa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 30, 2016, pp. 9-12, in particolare.

nuovi edifici di culto. L'esigenza di contingentare la realizzazione di queste nuove strutture e limitarla a coloro che hanno stipulato accordi con lo Stato, viene presentata come scaturente da diverse necessità. Da quella di una gestione equilibrata dell'edilizia residenziale e sociale, per una visione armonica e razionale del territorio, al bisogno di contenere, anche sul piano urbanistico, il ritorno del ruolo pubblico delle religioni, come frutto di un disegno di mappare le appartenenze sul territorio secondo criteri religiosamente orientati e che trovano nell'ordine pubblico il limite decisivo al loro proliferare.

Da ciò discendono i limiti nei confronti di soggetti che non hanno stipulato intese, posti nella legislazione urbanistica di competenza regionale, alla realizzazione di nuovi edifici di culto o anche alla conversione di edifici esistenti in edifici di culto attraverso il cambio di destinazione del loro uso.

Il limite alla stipula di accordi, convenzioni e intese previsto dall'articolo 8 della Costituzione è quello dell'ordinamento giuridico italiano: si tratta di un criterio "aperto" e fortemente condizionato dalla progressiva evoluzione dell'ordinamento. Ebbene non si può non riconoscere che in questa fase il nostro ordinamento, come quello di molti altri dei Paesi occidentali, abbia introiettato il concetto di sicurezza pubblica come limite alle libertà e tra queste di quella religiosa. Questa esigenza si traduce tra l'altro non solo nella necessità di un controllo attraverso l'uso della lingua italiana nelle attività di propaganda, di proselitismo e della stessa celebrazione del culto, ma anche nella necessità di una maggior trasparenza sui finanziamenti che le confessioni religiose ricevono e utilizzano per la propria attività, come testimoniato non solo dal sistema beneficiale che si accompagna a ogni accordo fra Stato e confessione religiosa con intesa, ma anche dalle specifiche normative previste nelle intese relativamente al finanziamento dell'attività religiosa, compresa la costruzione dell'edificio di culto.

In sintesi, nel riconoscere il diritto di disporre di edifici, si costruiscono le condizioni per la trasparenza delle modalità con le quali le confessioni possono provvedervi grazie all'utilizzazione di strumenti fiscali e giuridici specifici predisposti dallo Stato, il quale, in questo modo, offre un percorso di canalizzazione che presenta le caratteristiche della trasparenza e della pubblicità, traducendo le donazioni effettuate (o parti di esse) in detrazioni fiscali.

Proprio l'accettazione di questo canale di finanziamento è insieme garanzia di possibilità di crescita e di sviluppo della confessione religiosa, ma anche strumento e momento di controllo dello Stato sull'attività confessionale volta a reperire risorse per la costruzione dell'edificio di culto e per le sue altre necessità.

Ben si comprende, quindi, perché la legislazione regionale che presiede alla gestione del territorio abbia scelto il terreno della costruzione dell'edificio di culto per misurarsi con le richieste delle presenze organizzate di carattere religioso sul territorio, disponendo una legislazione idonea a rispondere a tali richieste, cercando di limitare il più possibile la costruzione o comunque la realizzazione di edifici di culto, anche mediante il mutamento di destinazione di edifici già esistenti, e abbia cercato impropriamente di rinvenire nel preventivo accordo con lo Stato mediante intesa una delle condizioni per consentire la costruzione di tali edifici. Si è così innescato un paradosso considerando che la presenza di edifici di culto e di una individuabile comunità religiosa costituisce una delle precondizioni per poter accedere alle trattative per la stipula di un'intesa con lo Stato, al tempo stesso la presenza dell'intesa viene assunta come condizione necessaria per poter consentire l'edificazione dell'edificio di culto⁹.

In tal modo però, un diritto generale all'esercizio del culto – che come tale è assoluto e garantito da una norma aperta quale l'art. 19 della Costituzione – viene condizionato e imbrigliato da una normativa contrattuale che presuppone un preventivo accordo sull'ammissibilità e la compatibilità

⁹ Tale previsione – benché ripetutamente giudicata incostituzionale – caratterizza in modo crescente le norme in materia urbanistica novellate dalle Regioni.

del culto esercitato rispetto ai valori della civiltà occidentale¹⁰, e perché no, con la visione urbanistica del territorio quale espressione della natura e della composizione dell'insediamento umano che caratterizza un'area determinata.

Da queste considerazioni ed esigenze è nata in Italia, a partire dagli ultimi anni del secolo scorso, una legislazione urbanistica regionale – a più riprese sconfessata dalla Corte costituzionale – che ha individuato nell'intesa una precondizione per accedere alle procedure per gestire le richieste di costruzione di un nuovo edificio di culto, nel tentativo di individuare un parametro che consentisse di porre un argine a una richiesta che pare essere oggi illimitata a causa del proliferare delle presenze sul territorio di organizzazioni “religiose” portatrici delle esigenze più diverse e della natura multiculturale e multiculturalità della popolazione residente e che rischia di saturare il territorio con una presenza diffusa di edifici di culto e delle loro pertinenze.

Un esempio ne è l'approvazione da parte della Regione Lombardia della legge n. 12 del 2005 sul governo del territorio, così come novellata nel 2015 dalla L.R. n. 5 nel capo relativo ai “Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi”. Tale legge è stata sottoposta per due volte, una nel 2016 e l'altra nel 2019, al vaglio di costituzionalità da parte della Consulta che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme della legge sottoposte al suo giudizio (artt. 70-73).

Le norme contestate erano volte a sottoporre a un diverso regime l'edificazione di edifici di culto appartenenti alla Chiesa cattolica, alle confessioni dotate di intese e infine a quelle che ne sono prive, per le quali ultime in particolare, la legislazione prevedeva ogni possibile ostacolo alla edificazione. L'emendato art. 70.2 infatti, distinguendo tra Chiesa cattolica, confessioni munite di intesa ex art. 8.3 Cost. e prive di tale accordo, prevedeva che quest'ultime, al fine di potere usufruire della normativa sulle attrezzature religiose, dovevano avere non solo una presenza diffusa, organizzata e consistente nel territorio comunale¹¹, ma avere anche uno statuto dal quale se ne evincesse la natura religiosa che, insieme alla conformità del rispetto dei valori costituzionali, doveva essere obbligatoriamente assoggettata al vaglio di un organismo ad hoc, una Consulta regionale, creata apposta per l'occasione e il cui ruolo missionario era evidenziato dal fatto che i suoi componenti, nominati dalla giunta regionale, svolgessero tale incarico a titolo gratuito (v.: art 70, cc. 2-bis e 2-quater). Solo con il parere positivo della Commissione le confessioni prive di intesa potevano vedere applicata la normativa.

La Corte costituzionale, con sentenza 63/2016 in proposito chiarisce che, se è vero che la legislazione in materia di edilizia di culto compete alle Regioni, è altrettanto vero che «non è consentito al legislatore regionale, all'interno di una legge sul governo del territorio, introdurre disposizioni che ostacolano o compromettano la libertà di religione, ad esempio prevedendo

¹⁰ Cass. pen. Sez. I, 31 marzo 2017, n. 24084 ove la Suprema Corte rileva «l'obbligo per l'immigrato di conformare i propri valori a quelli del mondo occidentale». Un siffatto “adeguamento” in materie sensibili come quelle riguardanti l'esplicazione del sentimento religioso e la condivisione di valori etici è certamente sottoposto al rispetto dei diritti umani, ma può subire delle deroghe proprio quando il rispetto di pratiche rituali e di credenze non derivi dall'applicazione di leggi proprie di altri ordinamenti, ma da regole religiose e dall'esercizio del culto. Si tratta di una linea sottile e sempre problematica che separa i valori in gioco che può essere mantenuta in un giusto equilibrio proprio grazie alla conoscenza dei valori altrui, delle regole e delle norme dell'ordinamento ospitante per cui emerge la possibilità di trovare una mediazione tra culture, usi e costumi diversi. Ne consegue che la consapevolezza acquisita del fatto che i valori di riferimento [della società ospitante] sono diversi da quella di provenienza, non impone necessariamente l'abbandono «dell'attaccamento ai propri valori», ma richiede la ricerca di soluzioni condivise di convivenza, in considerazione del fatto che il nostro ordinamento si caratterizza per la tutela più ampia del sentimento religioso, della possibilità di farne propaganda e di viverne i precetti e pertanto ha la forza di tollerare l'individuazione di ambiti di applicazione di precetti morali e religiosi certamente più ampi di quelli delle società di provenienza, insieme alla ferma determinazione a porre limiti certamente segnati dai principi costituzionali e dal rispetto dei diritti umani.

¹¹ Sull'inconsistenza del requisito della diffusione sul territorio quale criterio per qualificare un'organizzazione come religiosa, si era già espressa la Corte costituzionale con la pronuncia 195/1993, a proposito della L.R. Abruzzo 29/1988. Sul punto Marchei, Natascia, *La legge della Regione Lombardia sull'edilizia di culto alla prova della giurisprudenza amministrativa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica www.statochiese.it, n. 12, 2014, pp. 1-16, che riporta ampiamente il dibattito sul punto e gli sviluppi della giurisprudenza amministrativa.

condizioni differenziate per l'accesso al riparto dei luoghi di culto¹². 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»¹³. Pertanto, se la Regione è titolata a governare la composizione dei diversi interessi che insistono sul territorio e rientra tra le sue competenze dedicare specifiche disposizioni per la programmazione e realizzazione di luoghi di culto, esorbita invece dalle sue competenze imporre requisiti differenziati e più stringenti per le sole confessioni che non hanno stipulato un'intesa.

Altra norma contestata, ma che non è stata dichiarata illegittima dalla Consulta è il comma 2-ter che conferisce al Comune la possibilità di risolvere e revocare la convenzione a fini urbanistici¹⁴ che le confessioni religiose diverse dalla cattolica sono obbligate a stipulare, laddove l'ente comunale accerti che le confessioni religiose in questione svolgano attività diverse da quelle previste nella convenzione stessa. Secondo la Corte, infatti, tale previsione non contrasta con gli artt. 117 cc. 1 e 2 lett. a) e 19 Cost., soprattutto rispetto a quest'ultimo profilo rileva che la possibilità di risoluzione o di revoca della convenzione è una *extrema ratio*, che ricorre solo nel caso in cui siano stati espletati tutti gli altri strumenti messi a disposizione della disciplina urbanistica.

In merito al Piano delle Attrezzature Religiose (PAR) poi, le nuove norme introdotte nel 2015 prevedevano che, prima della sua approvazione, fosse eseguita una specifica istruttoria sui possibili problemi di ordine pubblico, coinvolgendo comitati di cittadini e forze dell'ordine; e che, comunque, il piano stesso dovesse imporre in ogni nuovo luogo di culto capillari sistemi di video-sorveglianza degli accessi, collegati con le forze di polizia. Pur ribadendo che anche la libertà di religione e di culto ha i suoi limiti e che essa va tutelata in modo compatibile con le esigenze di sicurezza, ordine pubblico e protezione della pacifica convivenza, la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittime le norme regionali, le quali esulavano dalle competenze regionali e assurgevano a veri e propri indirizzi di politica della sicurezza, materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, 2 c, lett. h) Cost.

I giudici della consulta, tre anni dopo la sentenza n. 63 tornano nel 2019 con la sentenza n. 257¹⁵ nuovamente sulla legge lombarda. Questa volta l'illegittimità riguarda: a) l'obbligatorietà del piano per le attrezzature religiose, senza il quale, ai sensi del novellato art. 72.2, non può essere installata da parte di alcuna confessione religiosa, compresa la Chiesa cattolica, nessuna nuova attrezzatura religiosa; b) l'ipotesi prevista nella seconda parte dell'art. 72.5 per cui il PAR se non veniva approvato dai Comuni entro il termine perentorio di 18 mesi dall'entrata in vigore della legge regionale 12/2005, veniva approvato ugualmente insieme al nuovo Piano di Governo del Territorio (PGT), che dal 2005 sostituisce in Lombardia il Piano Regolatore Comunale (PRC), fornendo i criteri orientativi

¹² Per un puntuale commento della sentenza in questione, v.: Oliosi Francesca, *La Corte Costituzionale e la legge regionale lombarda: cronaca di una morte annunciata o di un'opportunità mancata?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 24 ottobre 2016, pp. 1-29 e l'ampia bibliografia ivi citata.

¹³ V.: punto 5.2. sent. Corte cost. 63/2016.

¹⁴ In questo caso non si tratta della convenzione che nella prassi viene stipulata ad accompagnare la delibera comunale che concede la costruzione dell'edificio di cui al cap. II par. IV, ma di una "convenzione propedeutica" volta ad "alterare" preventivamente alcuni requisiti della confessione richiedente perché l'amministrazione comunale accetti la domanda di costruzione dell'edificio di culto.

¹⁵ La vicenda posta alla base del ragionamento della Corte interessa due associazioni culturali che, al fine di mantenere e valorizzare delle tradizioni culturali islamiche, chiedevano di poter realizzare nel territorio di due Comuni lombardi, alcuni complessi immobiliari destinati ad attività di culto. Nel primo caso, il Comune interessato rigettava la suddetta richiesta a causa della mancata approvazione, secondo quanto previsto dalla normativa regionale in materia, del PAR. Nel secondo caso, il Comune interpellato faceva presente che il PAR non poteva essere approvato in assenza di un nuovo piano regolatore o di una sua variante. Tali dinieghi formavano oggetto di ricorso davanti al TAR Lombardia che, con sentenza non definitiva 3 agosto 2018, n. 1939 e sentenza non definitiva 8 ottobre 2018, n. 2227, sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, cc. 1, 2 e 5, per contrasto con gli artt. 2, 3 e 19 della Costituzione. La questione relativa al c. 1 è stata dichiarata inammissibile atteso che alcun PAR è stato approvato nei due casi rispettivamente prospettati.

nell'esercizio dell'attività discrezionale dei Comuni.

Quanto al subordinare l'installazione di tutte le nuove attrezzature religiose al PAR (art. 70.2), la Corte osserva che le Regioni, nel regolare, in sede di disciplina del governo del territorio, l'edilizia di culto, possono perseguire esclusivamente finalità urbanistiche, nell'ambito delle quali deve essere ricondotta anche la necessaria specifica considerazione delle esigenze di allocazione delle attrezzature religiose. In ragione del peculiare rango costituzionale della libertà di culto, inoltre, la stessa disciplina urbanistico-edilizia deve far fronte, con riferimento alle attrezzature religiose, all'ulteriore esigenza della necessaria previsione di luoghi per il loro insediamento, con la conseguenza che essa non può comportare l'esclusione o l'eccessiva compressione della possibilità di realizzare strutture di questo tipo.

Una normativa regionale sul punto, per non essere illegittima, deve quindi rispettare due condizioni: a) perseguire lo scopo del corretto insediamento nel territorio comunale delle attrezzature religiose aventi impatto urbanistico; b) tenere in debito conto la necessità di favorire l'apertura di luoghi di culto destinati alle diverse comunità religiose. Secondo la Corte tali presupposti non sono rispettati dalla legge regionale lombarda, nella misura in cui la subordinazione di qualsiasi attrezzatura religiosa al PAR riguarda appunto le sole attrezzature religiose e non altre (scuole, ospedali, palestre, ecc.), andando a comprimere la libertà religiosa e di culto, peraltro soprattutto delle fedi di più recente insediamento. Insomma: la libertà di culto è compressa senza alcuna ragionevolezza da finalità urbanistiche, violandosi gli artt. 2, 3 c.1, 19 Cost.

Quanto all'art. 72, c. 5, la Consulta sottolinea come l'approvazione del PAR sia sottoposta a tempi del tutto incerti e aleatori, in considerazione del fatto che il Comune può procedere alla formazione del PGT, o di una sua variante, a loro volta condizioni necessarie perché la struttura possa essere autorizzata una volta decorsi inutilmente i diciotto mesi per l'approvazione del PAR, con assoluta discrezionalità, sia sull'*an* che sul *quantum* dell'intervento. Tale previsione configura un ulteriore profilo di forte compressione della libertà religiosa, di cui all'art. 19 Cost., che potrebbe in questo modo essere non solo ostacolata ma persino negata. Le competenze regionali concorrenti sul governo del territorio pertanto devono essere esercitate con ragionevolezza e proporzionalità, specie se è in gioco la libertà di culto declinata secondo esigenze di eguaglianza e non discriminazione¹⁶.

Il ricorso all'adozione di provvedimenti di natura amministrativa o legislativa, assunti in un'ottica distorsiva, a prescindere dalle formali ragioni che ne giustificano l'esistenza, dissimulano la volontà di approntare in maniera surrettizia limitazioni più o meno stringenti alla libertà religiosa, o a una specifica estrinsecazione della stessa.

Sul punto anche le leggi sugli edifici di culto emanate dalla Regione Veneto e della Regione Liguria sono esempi icastici.

3.2. Il municipalismo religioso e i suoi effetti sugli edifici di culto

La Regione Veneto ha ritenuto di dover nuovamente intervenire in materia di costruzione di edifici di culto con la legge 12 aprile 2016, n. 12 che introduce delle modifiche alla L.R. 23 aprile 2004, n. 11 recante "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio" e successive modificazioni,

Questo intervento fa parte di quelle modifiche periodiche che hanno segnato l'evoluzione legislativa della legislazione regionale in materia di edilizia di culto, la quale si muove secondo ben individuate linee di sviluppo seguendo l'esempio di una "Regione guida" che in questo settore sembra essere quella lombarda, la quale non solo orienta politicamente almeno una parte delle altre Regioni, ma utilizza il coordinamento tra gli uffici legislativi regionali per riprodurre a ricalco la legislazione novellata. Questo modus operandi in una qualche misura prescinde dalle ragioni

¹⁶ Tropea, Giuseppe, *Edilizia di culto: un importante passo avanti verso la "laicità positiva"*, in *Giustizia insieme*, 24 dicembre 2019.

politiche che muovono l'attività legislativa, condizionata dall'intento delle Regioni di rivendicare un loro ruolo nell'interpretazione della Costituzione vivente, affermandosi come uno dei centri propulsori della lettura della Carta.

La dimostrazione più chiara di questo intento è la costanza, oserei dire la pervicacia, con la quale molte Regioni continuano a differenziare il trattamento accordato alle confessioni con intesa rispetto a quelle senza intesa, ben sapendo di incorrere nella successiva censura della Corte costituzionale.

Nel merito ricordiamo che il Veneto, come altri legislatori regionali, era intervenuto già nel 1987¹⁷ con una legge, oggi parzialmente modificata dalla L.R. 29 luglio 2022, n. 19, che all'interno del fondo speciale per le opere di urbanizzazione riservate annualmente dai Comuni per le opere concernenti le chiese e gli altri edifici religiosi¹⁸, riservava all'edilizia di culto una quota dei proventi derivanti dagli oneri per le opere di urbanizzazione secondaria¹⁹. Le provvidenze erano tuttavia limitate alle confessioni organizzate ai sensi degli artt. 7 e 8 della Costituzione e la norma prevedeva in nuce, anche se non esplicitava in modo chiaro, la limitazione delle provvidenze alle sole confessioni con intesa. La quota riservata aveva come base l'8% annuo, «salvo diverse percentuali deliberate dal Consiglio comunale con adeguata motivazione, fermo restando il congruaggio della quota base nell'arco triennale in conformità dei programmi approvati»²⁰.

Si trattava di una previsione particolarmente generosa volta a garantire una presenza diffusa di attrezzature a carattere religioso e all'esecuzione di «opere di straordinaria manutenzione, di restauro e risanamento conservativo, di ristrutturazione e ampliamento, nonché in opere di nuova realizzazione», posto che fino ad allora era generalmente prevista una riserva massima del 7% a seguito di quanto disposto dalla legge Bucalossi. Addirittura tali risorse potevano essere integrate dal Consiglio regionale (ai sensi dell'art. 3 della legge), per le opere di straordinaria manutenzione, di restauro e di risanamento conservativo per un importo pari al 50% della spesa e del 30 % se relativi ad altri tipi di intervento. In caso di inerzia dei Comuni le confessioni religiose potevano rivolgere direttamente al Consiglio regionale le loro richieste. Come si vede l'intento della legge era quello di consolidare l'esistente più che di promuovere la costruzione di nuovi edifici²¹.

Di diversa impostazione il nuovo intervento regionale disposto dalla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11²² la quale non conteneva alcun riferimento alle norme in materia di edilizia di culto, ma all'art. 31 h) un generico richiamo agli "elementi di riqualificazione urbana".

Senonché un nuovo intervento legislativo²³ è avvenuto nel 2016, inserendo nell'art. 31 la lettera h bis) relativa alle "attrezzature di interesse comune per servizi religiosi", di cui all'articolo 31 bis, integrando così la disciplina generale in materia di indirizzi, metodi e contenuti degli strumenti di pianificazione mediante l'introduzione ex novo del Titolo III, relativo alle "Aree per

¹⁷ *Disciplina del fondo per le opere di urbanizzazione*, L.R. 20 agosto 1987, n. 44.

¹⁸ La legge stabiliva che "Nella categoria di opere di cui al primo comma sono compresi gli edifici per il culto e quelli per lo svolgimento di attività senza scopo di lucro, funzionalmente connessi alla pratica di culto delle confessioni religiose organizzate ai sensi degli articoli 7 e 8 della Costituzione", art. 1, 3 c.

¹⁹ Il riferimento era all'art. 4 della legge 29 settembre 1964, n. 847, come integrato dall'articolo 44 della legge 22 ottobre 1971, n. 865.

²⁰ Il successivo articolo 2 della legge stabiliva le procedure con le quali le confessioni religiose potevano richiedere i contributi comunali, le procedure di approvazione e i tempi di erogazione degli stanziamenti.

²¹ Questa legge è stata più volte finanziata; pertanto vedi anche l'art. 7 della legge regionale 6 settembre 1991, n. 20, l'art. 24 della legge regionale 1 febbraio 1995, n. 6, l'art. 24 della legge regionale 5 febbraio 1996, n. 6 e l'art. 15 della legge regionale 30 gennaio 1997, n. 6.

²² La legge regionale Veneto "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio" del 23 aprile 2004, n. 11, BUR Veneto n. 45/2004 è stata emanata in attuazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 "Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137" e successive modificazioni, nonché della Legge regionale 13 aprile 2011, n. 11 contenente il "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112" e successive modificazioni.

²³ Modifica della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio" e successive modificazioni. L.R. 12 aprile 2016, n. 12, BUR Veneto n. 35 del 15 aprile 2016.

servizi e vincoli” all’interno del quale la legge si occupa dei servizi religiosi. L’art. 31 bis attribuisce alla Regione e ai Comuni il compito di individuare «i criteri e le modalità per la realizzazione di attrezzature di interesse comune per servizi religiosi da effettuarsi da parte degli enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa cattolica, delle confessioni religiose, i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell’articolo 8, terzo comma, della Costituzione, e delle altre confessioni religiose». La formulazione della norma lascia un ampio margine di discrezionalità alla Regione e ai Comuni nel selezionare gli enti religiosi aventi diritto ad accedere ai benefici previsti, soprattutto là dove fa ancora una volta riferimento all’abusato criterio di selezione delle confessioni diverse dalla cattolica a seconda che abbiano o no stipulato un’intesa con lo Stato. La previsione di un trattamento differenziato per le diverse confessioni religiose non può tuttavia tradursi in applicazioni ampiamente discrezionali e potenzialmente discriminatorie della legge nei confronti di alcuni enti religiosi a seconda che abbiano stipulato accordi o intese con lo Stato, in quanto le intese non possono essere considerate condizione imposta dai pubblici poteri per consentire alle confessioni religiose di avere libertà di organizzazione e di azione²⁴.

Dopo di che lo stesso articolo elenca quali possono essere le attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, ricomprendendovi sia gli immobili destinati al culto, anche se articolati in più edifici, compresa l’area destinata a sagrato, sia quelli destinati all’abitazione dei ministri del culto, del personale di servizio, nonché quelli destinati ad attività di formazione religiosa. Le utilizzazioni di tali edifici possono inoltre riguardare l’esercizio del ministero pastorale, attività educative, culturali, sociali, ricreative e di ristoro, compresi gli immobili e le attrezzature fisse. La legge menziona esplicitamente “gli oratori e similari” che non abbiano fini di lucro, recependo le indicazioni della legislazione della Regione Veneto che riguarda tali strutture²⁵.

La legge sembra aprirsi alle necessità delle confessioni religiose diverse dalla cattolica là dove prevede alla lettera d) dell’art. 31 bis che possono essere destinatari degli interventi «gli immobili destinati a sedi di associazioni, società o comunità di persone, in qualsiasi forma costituite, le cui finalità statutarie o aggregative siano da ricondurre alla religione, all’esercizio del culto o alla professione religiosa, quali sale di preghiera, scuole di religione o centri culturali». Però per l’esecuzione di queste opere non si può usufruire di nessuna deroga ai requisiti richiesti, come invece avviene per gli edifici preesistenti quando questi procedono a un ampliamento delle aree occupate e quindi mutano il loro impatto urbanistico-ambientale²⁶.

L’articolo 31 ter stabilisce quali sono le condizioni richieste dallo strumento urbanistico comunale che le aree e gli immobili da destinare alla realizzazione di attrezzature di interesse comune per servizi religiosi devono possedere²⁷ e prevede la stipula preventiva di una convenzione contenente

²⁴ Da parte sua, anche di recente, la Corte costituzionale ha stabilito che non si possono «operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese» (sentenza n. 52 del 2016); «altro è la libertà religiosa, garantita a tutti senza distinzioni, altro è il regime pattizio» (sentenza n. 63 del 2016, con richiamo ancora alla sentenza n. 52 del 2016).

L’indifferenziato riferimento a tutte le forme confessionali rende palese la diversità tra la disposizione regionale e quelle di altra Regione dichiarate costituzionalmente illegittime con la sentenza n. 63 del 2016, nella parte in cui condizionavano la programmazione e la realizzazione di luoghi di culto alla sussistenza di requisiti differenziati e più stringenti per le confessioni religiose senza intesa rispetto alle altre.

²⁵ Nel 2003 anche gli oratori del Veneto ottengono da una legge regionale il riconoscimento della loro funzione sociale ed educativa. Vedi: art. 63 della L.R. n. 3 del 14 gennaio 2003. Legge finanziaria regionale per l’esercizio 2003 – che impegna l’amministrazione a “promuovere la funzione educativa e sociale svolta dalle Parrocchie tramite gli oratori e patronati parrocchiali”. L’articolo afferma che le parrocchie hanno la titolarità ad essere soggetti promotori di «programmi, azioni ed interventi che si realizzano nei patronati per la diffusione dello sport, la promozione di attività culturali nel tempo libero per contrastare l’emarginazione sociale, il disagio e la devianza in ambito minorile».

²⁶ Rileva a riguardo la Corte cost. nelle considerazioni in diritto della sentenza 67/2017 che «Sia il ricorso che la memoria depositati dall’Avvocatura generale dello Stato forniscono i riferimenti normativi necessari e dispiegano adeguati percorsi argomentativi a sostegno della lamentata irragionevolezza e violazione sia della libertà di culto sia del riparto di competenze Stato-Regioni, sì da consentire l’esame nel merito delle questioni prospettate».

²⁷ “a) la presenza di strade di collegamento adeguatamente dimensionate o, se assenti o inadeguate, ne prevede l’esecuzione o

anche un impegno fideiussorio adeguato a copertura degli impegni assunti, nonché che l'ente richiedente deve impegnarsi per i richiedenti ad «utilizzare la lingua italiana per tutte le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, che non siano strettamente connesse alle pratiche rituali di culto».

Va considerato a riguardo che la legislazione regionale in materia di edilizia di culto «trova la sua ragione e giustificazione – propria della materia urbanistica» nell'intento di assicurare «uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi (sentenza n. 195 del 1993)» (sentenza n. 63 del 2016). Pertanto, risulta palesemente irragionevole in quanto incongrua sia rispetto alla finalità perseguita dalla normativa regionale in generale – volta a introdurre «Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio» – sia rispetto alla finalità perseguita dalla disposizione censurata, in particolare diretta alla «Realizzazione e pianificazione delle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi»²⁸.

Inoltre l'art. 31 tris, 4 a.) colloca i nuovi edifici di culto nelle aree di tipo f) ovvero nelle periferie urbane, mentre inaccettabile risulta la formulazione dell'art. 31ter punto 6 là dove prevede che «Resta ferma la facoltà per i Comuni di indire referendum nel rispetto delle previsioni statutarie e dell'ordinamento statale», in quanto non si comprende quale potrebbe essere il quesito referendario, essendo certamente illegittimo costituzionalmente sottoporre a referendum la decisione di costruire o meno una determinata struttura dedicata al culto.

La nuova regolamentazione predisposta dalla Regione Veneto viene impugnata davanti alla Corte costituzionale dal Governo²⁹, per violazione degli articoli 2, 3, 8, 19 e 117, comma 2, lettere c) e h) della Costituzione. Sulla questione la Corte si pronuncia dichiarando per l'ennesima volta l'incostituzionalità del trattamento differenziato tra confessioni religiose con intesa e prive di intesa, richiamando una propria giurisprudenza ormai più che consolidata e affermando altresì che presenta profili d'illegittimità l'art. 2 della legge regionale n.12 del 2016 che ha introdotto il presente articolo nella parte in cui consente di inserire, nel contesto pattizio della convenzione, l'impegno ad utilizzare la lingua italiana, in quanto la norma così formulata appare travalicare gli ambiti rimessi alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera c), della Costituzione³⁰. La Corte inoltre ha ritenuto, relativamente ai contenuti della convenzione urbanistica, che non sussistendo un rapporto chiaro di stretta strumentalità e proporzionalità con altri interessi costituzionalmente rilevanti, ricompresi nelle attribuzioni regionali, la richiesta di utilizzare la lingua italiana per tutte le attività svolte non strettamente connesse alle pratiche rituali di culto, eccede le competenze regionali in materia di governo del territorio ed è estranea alle finalità e ai contenuti della convenzione urbanistica, limitando inoltre diritti fondamentali della persona di rilievo costituzionale.

l'adeguamento con onere a carico dei richiedenti;

b) la presenza di opere di urbanizzazione primaria o, se assenti o inadeguate, ne prevede l'esecuzione o l'adeguamento con onere a carico dei richiedenti;

c) la presenza di distanze adeguate tra le aree o gli edifici da destinare alle diverse confessioni religiose;

d) spazi adeguati da destinare a parcheggio pubblico;

e) la realizzazione di adeguati servizi igienici, nonché l'accessibilità alle strutture da parte di disabili;

f) la conformità e la congruità con le previsioni degli strumenti territoriali sovra ordinati ed in particolare con riferimento al loro inserimento nel contesto urbano e paesaggistico". Art. 31 ter c 1.

Il rispetto di questi parametri non si applica agli edifici esistenti, anche qualora vogliano ampliarsi fino al 30%, sempre che siano immobili destinati al culto (sagrato incluso), abitazioni dei ministri del culto o del personale di servizio (come le perpetue o i campanari), immobili adibiti ad attività educative (le scuole paritarie), culturali, sociali, ricreative e di ristoro (patronati od oratori).

²⁸ Considerato in diritto, sentenza 67/2017.

²⁹ Con ricorso n. 32/2016, G.U. - 1ª Serie Speciale n. 31/2016.

³⁰ A proposito dell'uso della lingua la Corte costituzionale conclude che essa costituisce un «elemento di identità individuale e collettiva» (da ultimo, sentenza n. 42 del 2017), veicolo di trasmissione di cultura ed espressione della dimensione relazionale della personalità umana.

Per questo motivo la disposizione contenuta nella legge regionale appare viziata di incostituzionalità e si presterebbe a produrre ampie limitazioni di diritti fondamentali della persona, meritevoli di tutela costituzionale.

La Regione – afferma infine la Corte – non può svolgere alcun controllo sulle modalità concrete di esercizio dell’attività sociale e culturale svolta nelle «attrezzature di interesse comune per i servizi religiosi», adducendo motivi di sicurezza e ordine pubblico, poiché così facendo invaderebbe la potestà legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza ai sensi dell’art. 117, comma 2, lettera h³¹.

Possiamo concludere che con la sua sentenza la Corte ha contestato in modo deciso l’utilizzazione della legislazione regionale in funzione di tutela dell’ordine pubblico e della sicurezza, così rimettendo in discussione quei provvedimenti che, a diversi livelli, spostano le competenze in materia al legislatore regionale e ai sindaci, sconfessandone la legittimità alla luce delle politiche sulla sicurezza, che giustificerebbero e supporterebbero nelle intenzioni di molti sindaci le loro “ordinanze libere” che tendono a accreditare un esasperato “municipalismo religioso” che lascia ai sindaci eccessiva discrezionalità.

Inoltre, le previsioni in materia di sicurezza – come, ad esempio, la richiesta di pareri ad esponenti della pubblica autorità, ma anche a semplici cittadini – si pongono in violazione con la competenza riservata allo Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, come si evince dall’art. 117, co. 2, lett. h) e di coordinamento fra Stato e Regioni sulla materia, ai sensi dell’art. 118, co. 3. Molti dubbi sorgono poi sulla legittimità dell’imporre, con legge regionale, il rilascio di pareri a organi o apparati statali (come la questura o la prefettura), posta la violazione di competenze statali in materia di organizzazione amministrativa dello Stato.

Le critiche della Corte alla discrezionalità dei Comuni nel disporre gli stanziamenti per la realizzazione di attrezzature religiose, accompagnate dalla richiesta di requisiti che contrastano con la disciplina edilizia dettata a livello statale, lascia estremamente perplessi i giudici della Consulta, la quale a suo tempo si è pronunciata con la sentenza 232/2005 a riguardo dei limiti degli spazi pubblici o riservati ad attività collettive, ritenendoli inderogabili in quanto inerenti l’ordinamento civile e rispondenti ad esigenze pubblicistiche che sovrastano gli interessi dei singoli. In effetti il D.M. Lavori pubblici, 1444/1968 (art. 3) fissa una dotazione minima inderogabile di aree per abitante da destinare a spazi pubblici o riservati alle attività collettive, tra cui certamente rientrano le attrezzature religiose³². Vi è poi da notare che sono mutate le modalità con le quali gli abitanti di un territorio utilizzano i servizi che questo offre, in quanto rispetto al passato è possibile e certa una maggiore mobilità degli utenti di questi servizi. Non a caso tra i requisiti edilizi richiesti vi è quello della disponibilità di aree di parcheggio da destinare ai possibili utenti. Da ciò discende l’inadeguatezza di una sola amministrazione locale a valutare l’impatto ambientale e logistico delle

³¹ La Corte richiama a riguardo la sentenza n. 67 del 7 marzo 2017, G.U. 1ª serie speciale n. 15/2017.

³² In base all’art. 3 del Decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, i luoghi di culto rientrano tra le attrezzature di interesse comune. Queste devono essere previste dagli strumenti del governo del territorio al fine di garantire standard urbanistici che, imponendosi sulla disciplina dei piani regolatori generali, fissa una dotazione minima inderogabile di aree per abitante da destinare a spazi pubblici o riservati alle attività collettive. Tra questi spazi si annoverano anche le “aree b” che, a loro volta, prevedono le “attrezzature religiose”. Sul piano procedimentale, la previsione di istituti partecipativi pre-pianificatori è garanzia delle pretese sociali ad un luogo di culto. Essa si perfeziona mediante accordi pubblici (art. 124 D.lgs. n. 267/2000) tra i poteri amministrativi e le formazioni sociali a connotazione religiosa. Comprese quelle sprovviste di intese con lo Stato (ex art. 8, comma 3, Cost.) o non ancora riconosciute come enti morali di cui alla legislazione sui culti ammessi del 1929-30 (legge 24 giugno 1929, n. 1159, e relativo Regio decreto 28 febbraio 1939, n. 289). È questo il caso della quasi totalità delle comunità musulmane presenti in Italia, fatta eccezione per il Centro islamico culturale d’Italia, al quale è stata riconosciuta la personalità giuridica contestualmente all’approvazione dello statuto (Dpr 21 dicembre 1974, n. 712); nessun’altra organizzazione musulmana presente ed operativa sul territorio italiano è riconosciuta ai sensi della legislazione sui culti ammessi.

Sul tema, v.: Bolgiani, Isabella, *Attrezzature religiose e pianificazione urbanistica: luci ed ombre*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 2013, pp. 1-23; Parolin, Gianluca P., *Edilizia di culto e legislazione regionale nella giurisprudenza costituzionale: dalla sentenza 195/1993 alla sentenza 346/2002*, in *Giurisprudenza italiana*, 2003, p. 351 ss.

attrezzature religiose programmate e a considerare che queste strutture hanno funzione di presidio territoriale rispetto a un'area più ampia di quanto avveniva in passato quando la chiesa parrocchiale era prevalentemente un presidio territoriale che erogava servizi rispetto ai fedeli che gravitavano su quell'edificio di culto. Ne viene che le decisioni a riguardo dell'insediamento di un'attrezzatura di culto non possono essere assunte a livello comunale, tanto più perché «la tutela del sentimento religioso deve prescindere da dati statistici o da elementi quantitativi – come la diffusione numerica nella società di una determinata religione – e garantire tanto le posizioni minoranza, quanto quelle maggioritarie»³³.

Sulla base delle medesime considerazioni diventa impraticabile e incongrua – al di là dei profili di costituzionalità – l'eventuale previsione di un referendum. Il fatto è che il legislatore regionale volutamente ignora il “potenziale antiegemonico” che la tutela dei diritti delle minoranze porta con sé ai fini di rimuovere una discriminazione, in quanto i diritti di una minoranza di persone, laddove riguardino diritti costituzionalmente tutelati, non può essere subordinata al voto della maggioranza. Tanto più se si considera che molte delle persone interessate dalla realizzazione degli edifici di culto di cui si discute, perché residenti e non cittadini, non potrebbero neppure partecipare al referendum indetto o perché privi della cittadinanza o non residenti nel Comune interessato. Si determinerebbe così una violazione certa dell'art. 19 che assicura a “tutti” – cittadini e non – il diritto di celebrare il culto; porre il potere di limitare l'edificazione di un edificio di culto in mano ai cittadini residenti pare ancor più un controsenso. Inoltre, concedere l'edificazione di strutture dedicate al culto soltanto a fronte di una presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale e a un significativo insediamento su un territorio del Comune è un criterio di dubbia ragionevolezza. Infatti, gli edifici religiosi dei quali si discute certamente non avrebbero un bacino di utenza relativo al solo Comune all'interno del territorio nel quale sarebbero edificati. Queste ultime considerazioni rendono impraticabile dal punto di vista costituzionale il cosiddetto municipalismo religioso propugnato da alcune Regioni e da molti sindaci.

Per alcuni versi le posizioni fin qui illustrate, evidentemente finalizzate a contrastare l'insediamento di nuovi culti sul territorio sembrano sostenersi sul presupposto di difendere gli interessi degli abitanti autoctoni del territorio in contrapposizione all'insediamento dei migranti, non tenendo conto che proprio nelle due Regioni fin qui esaminate hanno preso stabile dimora, acquistando la cittadinanza, un numero rilevante di migranti, al punto che oggi il conflitto nel godimento dei diritti di libertà religiosa riguarda soprattutto persone che sono in possesso della nazionalità italiana.

3.3. La legislazione a “municipalismo accentuato” per la realizzazione di nuove strutture di carattere religioso

Malgrado queste considerazioni, appena insediato nel 2016 il Consiglio regionale della Liguria ha approvato un provvedimento che, introducendo modifiche alla disciplina urbanistica dei servizi religiosi – motivato dall'esigenza di regolamentazione la gestione del territorio e del paesaggio – si allinea con le leggi già approvate in Lombardia e in Veneto a proposito della realizzazione di strutture di interesse religioso.

Come emerge dalla relazione di maggioranza che ha introdotto la proposta di legge, il provvedimento nasce dalla necessità di dare un nuovo assetto alla materia in conseguenza del diffondersi di confessioni religiose, anche prive di un'intesa con lo Stato italiano, e all'evoluzione della sensibilità sociale in merito anche alle esigenze di vivibilità del contesto cittadino³⁴.

³³ Grolla, Giancarlo, *La libertà religiosa in un contesto multiculturale*, in Eleonora Ceccherini (a cura di), *Pluralismo religioso e libertà di coscienza*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 113 ss.

³⁴ Vedi la relazione di maggioranza del consigliere Alessandro Piana (Lega Nord Liguria-Salvini) il cui testo è riportato nella interpellanza degli onorevoli Lacquaniti, Basso, Carocci, Giacobbe, Tullo, Vazio, Rostellato.

Tuttavia, benché sia il provvedimento lombardo che quello veneto siano stati riconosciuti viziati di incostituzionalità, proseguendo nello scontro con gli orientamenti della Corte costituzionale, la legge ligure ripropone i medesimi criteri in materia urbanistica che caratterizzano le leggi citate, configurando una speciale limitazione legislativa della libertà di religione; rendendo di fatto irrealizzabile la costruzione di nuovi luoghi di culto, non solo per i musulmani, ma anche per gli appartenenti alle “nuove confessioni” in generale e comunque per quelle diverse dalla Chiesa cattolica. Diviene così palese l’avversione di una parte del Consiglio regionale (la legge è stata approvata con un solo voto di maggioranza) per l’esercizio della libertà di religione.

Le norme approvate travalicano i poteri regionali utilizzando la disciplina urbanistica per sanzionare il libero dispiegarsi della personalità nella sfera religiosa degli abitanti del territorio ligure, ricorrendo allo strumento del referendum per decidere dove e se costruire nuovi edifici di culto. Viene così violato ancora una volta l’art. 117 della Costituzione che delimita i poteri regionali e affida allo Stato la competenza esclusiva nei rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; l’articolo 19, che riconosce tra i diritti fondamentali dei cittadini, la libertà di professare la propria fede religiosa in privato o in pubblico; l’articolo 20 che stabilisce che la natura religiosa delle associazioni non può essere causa di speciali limitazioni legislative; disconosce la tutela della libertà religiosa assicurata da numerose norme di diritto internazionale.

Questi obiettivi sono stati invece contrastati dal Consiglio regionale della Liguria, approvando il 4 ottobre 2016, modifiche alla legge regionale n. 4/1985³⁵.

La nuova legge non assume la forma di una regolamentazione complessiva del territorio in materia urbanistica e gestione del paesaggio come aveva fatto quella della Regione Lombardia, ma si concentra sulle modifica da apportare alla “Disciplina urbanistica dei servizi religiosi” ed estende ai centri culturali di matrice religiosa, alle sedi di associazioni e alle sale di preghiera, agli immobili ospitanti attrezzature di interesse comune di tipo religioso la disciplina urbanistica relativa agli edifici di culto. Così facendo il provvedimento si caratterizza come specificamente destinato a ostacolare l’esercizio di culti diversi da quelli tradizionali nell’illusione di ostacolarne la diffusione ponendo ostacoli alla loro materiale celebrazione. Pertanto, tutti gli immobili nei quali queste attività vengono ospitate sono sottoposti alla medesima disciplina urbanistica. Da ciò consegue che ai Comuni si chiede una speciale attenzione in presenza di una richiesta di apertura di una nuova struttura a carattere religioso. Nell’esame della richiesta il Comune dovrà tener conto di alcuni e imprescindibili elementi come, ad esempio, la certezza che nell’area interessata non sia eccessivamente congestionato il traffico (pedonale e motorizzato) nelle ore di maggior fruizione dei servizi erogati dalla struttura che saranno diversi per ogni culto, ampliando la discrezionalità valutativa dell’amministrazione. Dovrà essere inoltre garantita l’accessibilità dell’edificio a soggetti portatori di disabilità. L’immobile scelto quale ipotetica sede della struttura dovrà, inoltre, essere servito da adeguate opere di urbanizzazione che, se assenti o carenti, dovranno essere realizzate con spese a carico del richiedente. Si tratta di condizioni apparentemente volte a garantire la funzionalità dell’insediamento dal punto di vista dei servizi ma di fatto ostative all’apertura di nuovi edifici di culto.

Nella legislazione vigente, anche dopo la modifica intervenuta nel 2016 relativamente all’ambito di applicazione e alle finalità della legge, non si fa riferimento nella legislazione ligure a confessioni con o senza intesa, ma solo alla Chiesa cattolica e «ad altre confessioni religiose che abbiano una presenza organizzata nell’ambito dei Comuni interessati dalle previsioni urbanistiche che seguono» (art. 1). Si vuole così evitare la censura certa della Corte costituzionale su un possibile diverso

³⁵ Va ricordato che a causa di una diversa maggioranza in Consiglio regionale rispetto a quelle di Regioni come la Lombardia e il Veneto la legislazione regionale ligure aveva subito nel 1991 una lieve modifica dell’art. 1 relativo alle finalità della legge (L.R. 13 dicembre 1993, n. 59), ma era sfuggita alle modifiche introdotte nel 2004 nella legislazione delle Regioni citate che avevano accentuato la contrapposizione con gli orientamenti in materia della Corte costituzionale. Pertanto, la legge vigente era ancora la L.R. 24 gennaio 1985, n. 4, *Disciplina urbanistica dei servizi religiosi*, Bollettino Ufficiale n. 6, del 06 febbraio 1985.

trattamento fra confessioni con o senza intesa.

Tuttavia, la legge prosegue nel suo intento e una prima modifica si registra all'art. 2 al quale viene aggiunto il comma c bis) nel quale si fa menzione degli immobili, ospitanti centri culturali di matrice religiosa, ricomprendendo questi ultimi, ai sensi del successivo comma 4, nelle opere di urbanizzazione secondaria ad ogni effetto. Sembrerebbe a prima vista una garanzia ma in realtà la previsione è volta ad assoggettare a norme più stringenti l'apertura di tali locali.

Il successivo art. 3 della legge è dedicato al dimensionamento e localizzazione delle aree da destinare ad attrezzature religiose, individuato in una quota pari al 30 per cento per abitante rispetto a quelle obbligatoriamente previste per attrezzature di interesse comune. I successivi commi 2 e 3 dello stesso articolo stabiliscono i criteri per il calcolo delle aree da destinare a servizi religiosi³⁶. La norma ha l'obiettivo di limitare le superfici destinate a tale attività.

Le novità apportate dalla legge del 2016 si concentrano nell'art. 3.4. nel quale si dispone a riguardo della localizzazione delle attrezzature sul territorio comunale, subordinandola ai pareri, non vincolanti, di organizzazioni e comitati di cittadini presenti nelle zone suscettibili di un simile impianto e nelle aree ad esse limitrofe, prevedendo la facoltà per i Comuni di indire referendum, nel rispetto delle previsioni statutarie e dell'ordinamento statale, per conoscere l'orientamento della popolazione interessata³⁷.

La formulazione della legge condiziona al parere (seppure non vincolante) di non meglio specificate "organizzazioni e comitati di cittadini" l'accettazione della richiesta, conferendo a tali forme associative un inedito potere di rappresentanza che si caratterizza per riconoscere ai soli cittadini e non ai residenti il diritto di esprimere opinioni a riguardo di tale delicato problema che è relativo al concreto esercizio della libertà religiosa di tutti. Non solo ma, se anche la consultazione fosse estesa a cittadini e residenti, essa subordinerebbe al potere della maggioranza l'esercizio di un diritto di tutti – quello di celebrare il culto – in particolare assicurato, garantito e protetto dalla Costituzione alle minoranze che, proprio perché tali, necessitano della protezione della legge.

In quanto poi alla valenza effettivamente consultiva del referendum il prevedere che esso venga indetto "nel rispetto delle previsioni statutarie e dell'ordinamento statale" non rassicura, ma cerca di fornire all'amministrazione comunale il supporto dell'opinione della maggioranza alle decisioni che assumerà e tuttavia ciò non esclude che la consultazione referendaria sarebbe comunque inammissibile ai sensi della vigente Costituzione, poiché il quesito da sottoporre al vaglio dell'elettorato si riferisce a diritti costituzionalmente attribuiti a tutti, cittadini e non cittadini, in quanto diritti della persona umana tutelati anche dalle norme di diritto internazionale³⁸.

La palese impraticabilità del percorso delineato dal legislatore ligure nella novella del 2016 si accentua e si rinnova nei successivi commi dell'articolo quando si definiscono gli adempimenti e gli obblighi che devono essere soddisfatti dall'ente che richiede l'intervento. Ci riferiamo in particolare all'art. 3.4 bis. b) concernente il rispetto delle distanze minime tra le aree e gli edifici da destinare alle diverse confessioni religiose, definite con deliberazione annuale della giunta regionale. Rileviamo a riguardo che il potere conferito alla giunta dalla normativa predisposta, è viziato da una

³⁶ «2. Nelle zone omogenee di tipo A e B, di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, le aree destinate ad attrezzature di tipo religioso sono computabili, ai fini della determinazione delle quantità minime prescritte dallo stesso decreto, in misura doppia di quella effettiva. 3. Le previsioni di nuovi servizi religiosi nell'ambito delle zone omogenee di tipo C di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, dovranno assicurare la superficie minima di metri quadrati 2.000 per ogni insediamento fermo restando le entità minime di rapporti previste per gli altri servizi di interesse comune», L.R. n. 41/1995 per come modificata dalla L.R. 4 ottobre 2016, n. 23.

³⁷ 4) comma così sostituito dall'art. 2 della L.R. 4 ottobre 2016, n. 23.

³⁸ La pretesa del legislatore regionale, di procedere con legge regionale alla concretizzazione e la regolazione dei principi comunitari e internazionali in materia di libertà religiosa e di non discriminazione in ragione del credo professato, configge con il riparto di competenze che, ex art. 117, 1 c. Cost., il quale stabilisce che le Regioni devono esercitare nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali tali diritti. Inoltre, un conflitto può ravvisarsi rispetto alla competenza esclusiva dello Stato in materia di rapporti internazionali e con l'Unione europea (art. 117, 2 c., lett. a) che la legge regionale ha certamente toccato.

estrema discrezionalità che ostacola e rende problematica la presentazione di progetti, l'acquisizione dei suoli, la programmazione di interventi da parte delle confessioni religiose, ecc. Inoltre la previsione di cui al punto e), contenuta nel medesimo articolo, riferita alla «congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto previsti con le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio ligure, così come individuate dagli atti di pianificazione territoriale regionale», svantaggia e discrimina le confessioni diverse dalla cattolica e di nuovo insediamento nel territorio, consentendo di opporre attraverso la legislazione urbanistica un limite oggettivo alla libertà religiosa dell'intera popolazione composta dai residenti, ledendo un diritto di libertà tutelato dall'art. 19 della Costituzione.

Ancora una volta una legge regionale fornisce del paesaggio una visione statica che prescinde dai bisogni della popolazione, considerando la composizione della popolazione sul territorio come immutabile, in violazione dell'art. 16 della Costituzione che consente ai cittadini e agli stranieri muniti di permesso di soggiorno di spostarsi sul territorio nazionale. Va ricordato che l'incardinamento di cittadini e stranieri al territorio, attraverso la concessione da parte delle autorità locali della residenza, ai sensi dell'art. 43, 2 c., c.c., è incentivata dal bisogno delle amministrazioni comunali di imporre a tutti coloro che risiedono sul territorio i tributi locali; ciò dovrebbe bastare a testimoniare della dinamicità necessaria della composizione della popolazione sul territorio³⁹ e quindi a fare del paesaggio una variabile dipendente dal mutamento della composizione della popolazione.

L'obbligo previsto all'art. 3.4 ter per i soggetti di cui al comma 4 bis di stipulare, una convenzione⁴⁰, «a fini urbanistici, con il Comune interessato, nella quale venga prevista espressamente la possibilità di risoluzione o di revoca in caso di accertamento da parte del Comune di mancanze o di attività non previste nella convenzione»⁴¹, accentua l'estrema discrezionalità della giunta nel valutare l'opportunità della realizzazione delle opere, anche quando queste sono state autorizzate.

Ma la caratteristica più rilevante della legislazione della Liguria è data dalla norma transitoria, collegata all'art. 3, la quale dispone che «1. Le modifiche alla L.R. 4/1985 di cui ai precedenti articoli non si applicano alle strutture religiose esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge». In tal modo s'istaura un doppio regime relativamente alla realizzazione di strutture di interesse religioso che vorrebbero fermare il tempo e la storia, impedendo a chiunque di aprire nuovi edifici di culto e soprattutto di creare attrezzature di tipo religioso nella Regione come «immobili, ospitanti centri culturali e di matrice religiosa, associazioni, ovvero sale di preghiera ed altre strutture funzionali all'esercizio del culto»⁴².

³⁹ Il regolamento di attuazione della legge sulla residenza stabilisce appunto che si considera legalmente residente lo straniero che risiede "avendo soddisfatto le condizioni e gli adempimenti previsti dalle norme in materia d'ingresso e di soggiorno degli stranieri in Italia e da quelle in materia d'iscrizione anagrafica".

⁴⁰ I requisiti richiesti agli enti per negoziare con il Comune per stipulare la convenzione (ma anche per ricevere il contributo per la costruzione o il ripristino degli edifici di culto e delle relative pertinenze) sono: essere in possesso della personalità giuridica riconosciuta; possedere l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche; possedere la compatibilità all'ordinamento giuridico statale degli enti che chiedono di trattare; l'acquisizione di elementi di certezza, stabilità e trasparenza necessari a consentire l'attività di negoziazione con le autorità comunali. Una volta intervenuto il riconoscimento della personalità giuridica, si può prescindere dall'iscrizione nel registro delle persone giuridiche solo nei casi specifici, ed entro i termini perentori, espressamente previsti da norme di legge. Si vedano a riguardo l'art. 6, L. 222/85, sugli enti cattolici; le leggi di intesa con culti diverso da quello cattolico: art. 26, L. 516/88; art. 18, L. 517/88; art. 24, L. 101189; art. 13, L. 116/95; art. 24, L. 520/95.

⁴¹ Norma anche questa introdotta dall' art. 2 della L.R. 23/2016. La disposizione si conclude affermando che "In sede di attuazione dello strumento urbanistico generale le aree destinate alle attività di cui ai precedenti commi sono ripartite tra le varie confessioni religiose, che abbiano i requisiti indicati nell'articolo 1, proporzionalmente alla loro consistenza".

⁴² I successivi articoli della legge sono rimasti quelli originari e riguardano le procedure di adeguamento degli strumenti urbanistici vigenti su richiesta delle competenti autorità religiose. La relativa variante allo strumento urbanistico generale, verrà definitivamente approvata con deliberazione del Consiglio comunale (art. 4). Il successivo articolo della legge detta i criteri per la quantificazione e la devoluzione dei contributi di urbanizzazione secondaria pari al 7% dei contributi per urbanizzazione secondaria alle confessioni religiose, che verranno loro corrisposti proporzionalmente alla loro consistenza, previa richiesta e se hanno i

La legge dispone infine che è in facoltà delle competenti autorità religiose di regolare i rapporti con il Comune attraverso apposite convenzioni nel caso in cui il Comune stesso o i soggetti attuatori di piani urbanistici esecutivi provvedano alla realizzazione diretta dei lavori o delle opere (ex art. 2), ma nel caso di questo secondo tipo di convenzione le somme non utilizzate verranno recuperate dal Comune «maggiorate degli interessi computati al tasso riconosciuto dal tesoriere per le giacenze ordinarie»⁴³.

Escludendo dal provvedimento le strutture già legalmente esistenti, si è proceduto a considerare espressamente gli immobili che ospitano centri culturali di matrice religiosa come attrezzature di interesse comune di tipo religioso, sottoposti in quanto tali alla legge, condizionandone la localizzazione sul territorio al parere dei soli cittadini del territorio interessato. In tal modo un diritto di tutti (cittadini e residenti) sancito dall'art. 19 della Costituzione, al di là di ogni altra considerazione sull'utilizzazione dello strumento referendario, viene subordinato all'opinione della maggioranza.

L'approvazione della legge ligure – unitamente agli orientamenti del Governo dopo le elezioni del 4 marzo – sembra preparare la stagione di un nuovo intervento delle Regioni in materia di edilizia di culto. Questo sembra di poter dedurre anche da quanto sta avvenendo in Piemonte⁴⁴, in Toscana⁴⁵, in Friuli-Venezia Giulia⁴⁶ e nella Provincia di Trento, unica istanza a livello territoriale nella quale il dibattito si è concluso con l'accantonamento della proposta da parte del proponente dopo un'ampia discussione nell'aula del Consiglio provinciale⁴⁷.

requisiti di cui al precedente articolo 1 e dovranno essere utilizzati entro tre anni dal loro versamento.

⁴³ Non si esclude in sede applicativa che le diverse problematiche possano far parte ed essere affrontate in un'unica convenzione.

⁴⁴ In Piemonte è stata presentata il 4 maggio 2016 dal Gruppo Misto - Movimento nazionale per la Sovranità, la proposta di legge regionale n. 211 recante "Disposizioni concernenti la realizzazione di nuovi edifici destinati all'esercizio del culto e modifica alla legge regionale 7 marzo 1989, n. 15". Detta proposta disciplina la realizzazione di nuovi edifici destinati all'esercizio del culto, la loro ristrutturazione o il cambiamento di destinazione d'uso edilizio o di destinazione urbanistica da parte delle confessioni religiose e prevede anche l'istituzione di un registro pubblico delle moschee ed un albo regionale degli imam. La discussione è iniziata il 17 maggio 2017 in Commissione urbanistica e nella riunione del 17 luglio 2017 il presentatore della proposta ha annunciato alcune modifiche tendenti a far assumere al provvedimento un carattere generale, rimuovendo l'impostazione anti-islamica del provvedimento.

⁴⁵ Per quanto riguarda la Toscana sono state presentate la proposta di legge di Forza Italia del 9 febbraio 2015 n. 2931/2-6 "Principi per la pianificazione di aree o spazi per il culto e la realizzazione di attrezzature destinate a servizi religiosi" e la proposta di legge della Lega Nord del 4 luglio 2016 "Norme per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi". In particolare le proposte non contengono la clausola dell'aver stipulato un'intesa per le confessioni destinatarie della legge, ma che siano espletate procedure di partecipazione – compreso il referendum consultivo, se richiesto – e ottenuti i pareri di questura e prefettura, al fine di valutare eventuali profili di sicurezza pubblica; sia tutelato l'impatto architettonico e paesaggistico dei nuovi edifici di culto; venga verificata la presenza di strade di collegamento adeguate: se assenti se ne deve prevedere la realizzazione con oneri a carico dei richiedenti; sia garantita la distanza minima di 800 metri tra aree ed edifici di culto.

Le due proposte di legge unificate sono state discusse e bocciate l'11 aprile 2018 a larga maggioranza.

⁴⁶ Presso il Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia, il 28 ottobre 2016 è stato presentato il Ddl 163 contenente "Norme in materia di edifici ed attrezzature di interesse comune per i servizi religiosi" e assegnato alla Commissione IV, il 7 novembre 2016. Due le caratteristiche della proposta: l'articolo afferma che la legge dà attuazione all'articolo 4, primo comma, numero 12), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) e successive modifiche e all'articolo 3 istituisce presso la Direzione centrale competente il registro regionale delle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi. Per il resto la legge è conforme a quella approvata dalla Regione Veneto. Il progetto di legge è decaduto per fine della legislatura.

⁴⁷ Il 22 ottobre 2014 era stato depositato il disegno di legge, il n. 49 "Disposizioni in materia di edilizia destinata al culto" dal capogruppo della Lega Nord Maurizio Fugatti finalizzato a «impedire o almeno limitare il più possibile la realizzazione alle moschee in Trentino» (dichiarazione del proponente) volto a impedire la costruzione delle moschee in provincia di Trento. Ad avviso del proponente tanto i principi dell'islam quanto le manifestazioni esteriori e le richieste dei musulmani in Italia sarebbero in contrasto con le leggi, gli usi e i costumi della nostra popolazione (basti pensare al disprezzo per la donna e per le altre religioni). Ciò rende inaccettabile la pretesa dei musulmani di costruire nel nostro territorio delle moschee, «luoghi deputati alla professione religiosa ma che spesso si sono dimostrati scuole per l'insegnamento dell'istigazione all'odio contro il mondo occidentale» (dalla relazione introduttiva alla legge).

La proposta di legge integra il c. 3 dell'articolo 28 della legge urbanistica provinciale, prevedendo subordinando l'autorizzazione pubblica alla costruzione di nuove moschee alla stipula di un'intesa tra lo Stato italiano e l'islam. Il testo impone inoltre ai piani regolatori generali di tener conto, nell'individuazione di aree destinate a luoghi di culto musulmani, del numero di immigrati residenti nel territorio comunale. In presenza di un'intesa tra lo Stato e la confessione religiosa islamica, un Comune, prima di concedere l'utilizzo di un immobile o di un'area per la creazione o la presenza di un centro di culto, deve sottoporre il progetto a referendum, in modo da dar voce a coloro che successivamente dovranno convivere con la moschea. Vengono infine introdotti alcuni vincoli

Altre Regioni non hanno per ora ritenuto di dover novellare la loro legislazione a riguardo della costruzione di edifici di culto, anche solamente ampliando la nozione di immobili ospitanti attrezzature di interesse comune di tipo religioso fino a comprendervi i centri culturali, le sale di preghiera, le sedi di associazioni e scuole religiose; perciò di fatto esistono oggi nella legislazione regionale due discipline differenziate per l'accesso alle aree edificabili e ai contributi economici per confessioni con intesa e confessioni senza intesa, con percorsi aggravati e controlli penetranti anche in relazione alla conformità dei principi confessionali alla Costituzione – riservati a queste ultime. Inoltre, significativa è la previsione di organi politici *ad hoc* adibiti a pronunciarsi sulla sussistenza dei requisiti previsti per le sole confessioni senza intesa.

La necessità poi di acquisire pareri preventivi «i organizzazioni, comitati di cittadini, esponenti e rappresentanti delle forze dell'ordine oltre agli uffici provinciali di questura e prefettura al fine di valutare possibili profili di sicurezza pubblica» in relazione alla predisposizione del “piano per i servizi religiosi” lega indissolubilmente l'esercizio concreto della libertà religiosa alle esigenze di tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico, delle quali alcune Regioni ambiscono a farsi interpreti, espropriando una competenza prettamente statale.

La rivendicata facoltà, per i Comuni, di indire referendum sempre in relazione ai contenuti del piano edilizio, senza che siano indicati chiaramente gli aspetti e i quesiti sui quali potrebbe svolgersi il referendum rende incerta e aleatoria la possibilità di godere dei diritti di libertà religiosa. Tale procedura è aggravata dalla previsione di ulteriori adempimenti burocratici che rendono di difficile attuazione la concessione di nuove licenze per la costruzione di edifici di culto. Del tutto incongruente con la natura di questa legislazione in materia edilizia appare la decisione di inserire nelle convenzioni urbanistiche l'impegno ad utilizzare la lingua italiana per tutte le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, che non siano strettamente connesse alle pratiche rituali di culto.

Anche se la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità parziale di alcune disposizioni di queste leggi sia in relazione all'utilizzo del parametro dell'intesa per differenziare i percorsi previsti per le diverse confessioni sia in relazione agli aspetti dei controlli preventivi e, più in generale, del progressivo arretramento dell'operatività del limite dell'ordine pubblico non esistendo nel nostro ordinamento uno strumento che obblighi – senza dover ricorrere nuovamente alla Corte costituzionale – le Regioni a legiferare in modo conforme alla giurisprudenza costituzionale questa “guerriglia” tra legislazione regionale e tutela giurisdizionale e costituzionale continuerà.

A meno di non procedere a livello statale all'approvazione di una legge quadro sui poteri regionali in materia di edilizia di culto che integri la previsione dell'art. 117 Cost. relativamente ai limiti e gli ambiti della competenza regionale in questa materia – senza aspettare una legge generale sulla libertà religiosa che sostituisca la legge sui culti ammessi – appare difficile che il legislatore regionale sia disponibile a prendere atto che tutti i diritti costituzionalmente protetti sono soggetti al bilanciamento necessario ad assicurare una tutela unitaria e non frammentata degli interessi costituzionali in gioco. Tra gli interessi costituzionali da tenere in adeguata considerazione nel modulare la tutela della libertà di culto sono senz'altro da annoverare quelli relativi alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla pacifica convivenza. Tuttavia, il perseguimento di tali interessi è affidato dalla Costituzione e in via esclusiva allo Stato, mentre le Regioni possono cooperare a tal fine solo mediante misure ricomprese nelle proprie attribuzioni. Nel caso di specie, invece, le disposizioni censurate, considerate nella loro ratio e nel loro contenuto essenziale, perseguono evidenti finalità

urbanistici per la realizzazione o la presenza di centri di culto islamici nel territorio del Trentino, come la distanza di almeno 1.000 metri da una chiesa cattolica, accessi stradali adeguatamente dimensionati, spazi dedicati a parcheggio in misura non inferiore al 200 per cento della superficie lorda delle moschee e, infine, adeguate opere di urbanizzazione.

Durante la discussione, avvenuta in aula il 10 marzo 2016, maggioranza e opposizione hanno concordato il ritiro della proposta che verrà trasformata in un emendamento alla legge allora vigente, in modo che risultino chiari gli schieramenti politici a riguardo del provvedimento.

di ordine pubblico e sicurezza. Sotto questo profilo, pertanto, le disposizioni censurate sono da ritenersi costituzionalmente illegittime, in quanto eccedono dai limiti delle competenze attribuite alle Regioni⁴⁸.

È pur vero che nella legge della Regione Veneto nella quale non era in discussione la questione del diverso trattamento tra le confessioni la Corte ha aggiustato il tiro rispetto alla sua precedente giurisprudenza e ha precisato, nella motivazione, che lo Stato può regolare «bilateralmente, e dunque in modo differenziato, i rapporti con le singole confessioni religiose, come previsto dagli artt. 7 e 8 Cost., per il soddisfacimento di esigenze specifiche, ovvero per concedere particolari vantaggi o imporre particolari limitazioni, o ancora per dare rilevanza, nell'ordinamento dello Stato, a specifici atti propri della confessione religiosa». Ciò che al legislatore (nazionale e regionale) non è consentito è «operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese»⁴⁹.

Una lettura attenta della legislazione novellata dimostra che questa invece di avere carattere generale, è in realtà relativa ai soli luoghi di culto islamici e incide in misura determinante sul diritto dei musulmani alla disponibilità di un luogo di culto attraverso un ampliamento importante della definizione di luogo di culto e quindi, dell'ambito oggettivo di applicazione delle norme in materia.

Non è un caso che gli strumenti normativi adottati si aprono con una ampia elencazione di ciò che deve intendersi per "attrezzature di interesse comune per servizi religiosi". L'elenco comprende, oltre agli immobili destinati al culto, quelli «[...] destinati a sedi di associazioni, società o comunità di persone in qualsiasi forma costituite, le cui finalità statutarie o aggregative siano da ricondurre alla religione, all'esercizio del culto o alla professione religiosa quali sale di preghiera, scuole di religione o centri culturali»⁵⁰.

La ratio della disposizione è chiara: il legislatore regionale, ben conscio della circostanza che la religione islamica sia del tutto priva di strutture organizzative e di rappresentanza istituzionale e che i fedeli musulmani tendono a vivere per necessità la propria esperienza religiosa raggruppati in associazioni religiose o culturali, riconosciute o (molto spesso) non riconosciute, e a riunirsi a pregare in sale di preghiera formalmente adibite a sedi della rispettiva associazione religiosa o culturale, ha voluto ricomprendere nell'ambito della legge e, dunque, sottoporre, per il futuro, a tutte le misure restrittive ivi previste, anche la realizzazione di sedi di associazioni religiose e centri culturali.

Questo dato di fatto impone una revisione complessiva della legislazione relativa agli edifici di culto e l'adozione di criteri razionali sia di gestione del patrimonio esistente sia di predisposizione di norme certe per il mutamento di destinazione di immobili, al fine anche di una razionale utilizzazione delle risorse e di un oculato consumo del suolo disponibile.

3.4. Oltre l'intesa c'è di più? Bilateralità diffusa e poteri regionali

Le articolate procedure che le confessioni religiose diverse dalla cattolica devono seguire, con tutti i limiti e le limitazioni *supra* individuati, per ottenere uno spazio per edificare un luogo di culto, potrebbero oggi essere superate dagli strumenti messi a disposizione dall'esercizio della bilateralità diffusa che investe l'intero complesso di relazioni tra Stato e confessioni religiose utilizzando un processo di delegificazione delle fonti del diritto ecclesiastico attuato attraverso il trasferimento della disciplina dalla fonte legislativa primaria a quella regolamentare secondaria, gestita

⁴⁸ V.: Corte cost., sentenza 7 aprile 2017, n. 67.

⁴⁹ Corte cost., sentenza n. 52 del 2016.

⁵⁰ Art. 71.1 bis della legge della Regione Lombardia, art. 2 bis della legge della Regione Liguria e art. 31 bis della legge della Regione Veneto.

dall'esecutivo e dalle sue articolazioni sul territorio⁵¹.

A riguardo, è significativa la procedura con la quale lo Stato ha operato in occasione dello scoppio della pandemia da Coronavirus in merito alle restrizioni all'esercizio collettivo del culto. Vista la situazione di emergenza e pericolo imminente che richiedeva scelte rapide e procedure snelle in tema di tutela della salute e profilassi, lo Stato ha individuato un'inedita procedura per dialogare con la Chiesa cattolica dapprima, e con le altre confessioni poi⁵². Il Governo ha aperto un'interlocuzione con le confessioni individuando gli *stakeholder* a prescindere dalla loro qualificazione giuridica e ponendoli su un piano di parità sostanziale, seguendo le regole e le procedure previste dalla legge n. 241 del 1990, per come integrata dalla legge n. 273 del 1995, dalla legge n. 15 del 2005, dalla legge n. 340 del 2000 e da ultimo della legge n. 124 del 7 agosto 2015. Le parti interessate hanno fatto pervenire alla Direzione centrale degli affari dei culti richieste e quesiti e, in quanto portatrici di interessi, sono state coinvolte nel procedimento ai sensi dell'art. 9 della legge n. 241. Si sono in questo modo creati i presupposti che hanno reso necessaria la predisposizione di un provvedimento i cui contenuti sono stati discussi in incontri che hanno di fatto assunto la forma di una conferenza di servizi ai sensi dell'art. 11 e ss. della legge n. 340 del 2000, svoltasi per via telematica, come previsto dalla legge n. 15 del 2005.

Al termine del procedimento è stata emanata la determinazione motivata – un atto amministrativo monocratico – di conclusione del procedimento. Una volta valutate le specifiche risultanze della conferenza di servizi e tenuto conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede, la determinazione ha assunto la forma di protocollo. Per questa via sono stati sottoscritti nel 2020 sei distinti protocolli con le confessioni religiose diverse dalla cattolica: con le Comunità ebraiche; con la comunità della Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni; con le Comunità islamiche; con le confessioni induista, buddista, bahá'í, sikh; con le Chiese protestante, evangelica, anglicana; con le Comunità ortodosse⁵³.

Vi è chi ha visto in questi protocolli un'espressione del "principio di bilateralità pattizia" declinato in un più generale "principio di collaborazione" tra Stato e confessioni religiose⁵⁴. Questa collaborazione, tuttavia, non essendosi tradotta in un atto di diritto esterno sul tipo del Concordato o delle intese non può rientrare nella bilateralità pattizia, proprio perché presenta delle regole molto meno stringenti sia a livello di partecipanti all'accordo sia per quello che riguarda la rigidità del percorso, dei contenuti e della forma giuridica che assume.

⁵¹ Colaiani, Nicola, *Delegificazione concordataria e sistema delle fonti*, in *Il foro italiano*, V, 1987, p. 297; Martines, Temistocle, *Delegificazione e fonti del diritto*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, Milano, Giuffrè, vol. II, 1987; Demuro, Gianmario, *Le delegificazioni: modelli e casi*, Giappichelli, Torino, 1995, Ruggeri, Antonio, "Fluidità" dei rapporti tra le fonti e duttilità degli schemi d'inquadramento sistematico (a proposito della delegificazione), in *Dir. Pubbl.*, n. 2, 2000, p. 351 ss.

⁵² Va rilevato che, anche se sia lo Stato sia la Chiesa cattolica disponevano di strumenti collaudati di relazione e di collaborazione, non è stata seguita questa via per dar seguito ai provvedimenti da adottare. Ciò significa che le parti hanno valutato l'irrompere di due elementi significativi: l'urgenza e il terreno tutto nuovo a questo ambito di relazioni connesso alla tutela della salute e della vita e alla necessità di una specifica profilassi. Rispetto alla tutela di questi valori e degli interessi in gioco le esigenze primarie dell'esercizio della libertà religiosa, benché costituzionalmente garantite, sono state ritenute dalle parti prevalenti, prova ne sia che lo strumento di collaborazione è stato condiviso dalle due parti. Ciò toglie ogni rilevanza alle polemiche sorte in dottrina a riguardo. Botti, Federica, *Bagattelle per una pandemia*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 10, 2020, pp. 1-21.

⁵³ V.: *supra*, Cap. I, par. 1.4. Cfr. Cimbalo, Giovanni, "A chiare lettere - Confronti", *Il papa e la sfida della pandemia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 9 del 2020, p. 15. Colaiani, Nicola, *Il sistema delle fonti costituzionali del diritto ecclesiastico al tempo dell'emergenza (e oltre?)*, in *Rivista AIC* (www.aic.it), n. 4, 2020, pp. 208-227; Alicino, Francesco, *Costituzione e religione in Italia al tempo della pandemia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 19, 2020, pp. 1-24; Alicino, Francesco, *La disciplina giuridica delle minoranze religiose (escluse). Le diseconomie esterne del favor religionis*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 13, 2021, pp. 19-52.

⁵⁴ Tira, Alessandro, *Normativa emergenziale ed esercizio pubblico del culto. Dai protocolli con le confessioni diverse dalla cattolica alla legge 22 maggio 2020, n. 35*, in *Giustizia Insieme*, 8 giugno 2020; Consorti Pierluigi, *Esercizi di laicità: dalla bilateralità pattizia al dialogo interreligioso (a causa del Covid-19)*, in *people.unipi.it*, 7 maggio 2020; Lo Giacco, Maria Luisa, *I "Protocolli per la ripresa delle celebrazioni delle confessioni diverse dalla cattolica": una nuova stagione nella politica ecclesiastica italiana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 12, 2020, p. 108.

Nei protocolli, le confessioni non agiscono in qualità di istituzioni autonome e indipendenti come avviene per fare funzionare la bilateralità pattizia, bensì esse agiscono come «centri di riferimento organizzativo deputati alla cura degli interessi delle rispettive “comunità di fede”»⁵⁵ e, come tali, perfettamente idonee, sulla base anche del principio solidaristico, ad essere interlocutrici privilegiate delle pubbliche amministrazioni⁵⁶.

Se consideriamo l'esigenza di soddisfare il bisogno di esercitare il culto come uno dei mezzi che gli esseri umani hanno a disposizione per concorrere alla promozione del progresso materiale o spirituale della società, come l'art. 4, 2 c. della Costituzione prevede tra i principi fondamentali⁵⁷, non v'è dubbio che la possibilità di esercitare il culto, disponendo di un edificio idoneo, va ricompresa tra i diritti fondamentali che non possono essere in alcun modo negati, indipendentemente dallo status giuridico riconosciuto al culto al quale l'edificio afferisce. Ne consegue che il perseguimento dell'obiettivo costituzionale costituisce un pubblico interesse che giustifica il ricorso ad accordi con la P.A. ai sensi dell'art. 11. 1 della L. 241/1990 per soddisfare richieste da parte delle parti sociali religiose all'ottenimento di spazi per la costruzione di edifici di culto. In tal modo l'esigenza costituzionale verrebbe facilmente soddisfatta in nome dell'ampio principio della libertà religiosa riconosciuta all'individuo e alla collettività in quanto elemento formativo e rappresentativo dell'esistenza umana, strumento di progresso materiale e spirituale della società. I protocolli, da questo punto di vista, potrebbero prevedere delle regole generali assunte, come si è detto, non in nome del principio di bilateralità pattizia, che in questo caso non si perfezionerebbe, ma attraverso il principio della “bilateralità amministrativa”⁵⁸ atta a dare attuazione a quanto previsto dagli artt. 7, c. 2 e 8, c. 3 Cost. che stabiliscono il principio secondo cui lo Stato, ove mai intenda addivenire ad una regolamentazione legislativa che regoli rapporti attinenti all'esercizio del culto, deve ricorrere a strumenti bilaterali. La scelta della regola di bilateralità non è senza pesanti ombre sia dal punto di vista tecnico sia dal punto di vista politico: essa presuppone che gli interessi dei gruppi religiosi siano esclusivi di ciascuno di essi e da trattarsi con ciascun singolo interlocutore, trascurando il fatto che invece molto spesso tali interessi, per la loro natura, sono comuni a tutta la categoria dei gruppi confessionali. In questo caso lo strumento amministrativo, più snello e maneggevole di quello legislativo, diviene il più idoneo a soddisfare la fruizione del diritto all'esercizio del culto. In quest'ottica i protocolli potrebbero costituire uno strumento del dialogo tra confessioni religiose e istituzioni, dal momento che si collocano tra le piccole intese e le intese procedimentali, rispetto alle quali ultime presentano certamente maggiori affinità.

Per quanto riguarda le “piccole intese”, occorre ricordare che esse sono chiamate così per via dello specifico e limitato contenuto materiale che ne costituisce l'oggetto e per il fatto che pur non ricadendo nelle tradizionali dinamiche della bilateralità necessaria ex art. 8, 3 c. Cost. ne fanno parte a pieno titolo. La fortuna di queste piccole intese fu particolarmente breve dal momento che furono adottate da talune confessioni religiose diverse dalla cattolica tra gli anni Sessanta e i Settanta del

⁵⁵ Colaiani, Nicola, *Il sistema delle fonti costituzionali del diritto ecclesiastico al tempo dell'emergenza (e oltre?)*, cit., p. 224.

⁵⁶ D'Angelo, Giuseppe e Pasquali Cerioli, Ilia, *L'emergenza e il diritto ecclesiastico: pregi (prospettici) e difetti (potenziali) della dimensione pubblica del fenomeno religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoe_chiese.it), n. 9, 2021, p. 53.

⁵⁷ Articolo 4, 2 c. Cost.: «Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società». A ragione del contesto nel quale l'alinea è inserito si ritiene che esso si riferisca al lavoro come attività durante la quale si persegue e si realizza il progresso spirituale della società. Tuttavia, una volta che il progresso spirituale viene assunto come obiettivo da perseguire non si comprende come sia possibile non tutelarne i mezzi per conseguirlo, prefigurando un diritto a disporre dei beni strumentali atti a conseguire lo scopo. È strumento principe per la religione cristiana, e certamente per quella cattolica ed ortodossa, ricorrere alla preghiera in forma individuale ed associata per progredire spiritualmente e non v'è dubbio che quella in forma collettiva si esercita negli edifici di culto. Da ciò discende il diritto a disporre di tali edifici, a prescindere da ogni ragione ostativa di carattere burocratico che abbia una funzione escludente.

⁵⁸ Colaiani, Nicola, *Il sistema delle fonti costituzionali del diritto ecclesiastico al tempo dell'emergenza (e oltre?)*, cit., p. 226.

Novecento a seguito dell'emanazione della legge n. 580 del 1961, prima, e della legge 903 del 1973, dopo, entrambe in tema di assistenza e previdenza sociale⁵⁹.

Alle piccole intese viene data esecuzione con appositi decreti ministeriali che ne «riproducono il contenuto sostanziale proprio per la loro natura strettamente strumentale all'esecuzione delle leggi statali da applicare»⁶⁰. Queste norme convenzionali vengono cioè concluse per assicurare la maggiore operatività possibile a leggi ordinarie di emanazione unilaterale, venendo in evidenza il profilo amministrativo e non quello costituzionale⁶¹.

Tra l'altro, la prassi intercorsa si è servita dei canali normativi ordinari, il legislatore ha cioè dettato in modo diretto la disciplina applicativa delle leggi relative all'assistenza e previdenza sociale, riproducendo in corrispondenti norme interne il contenuto sostanziale delle piccole intese. La trasformazione di tali convenzioni bilaterali è pertanto avvenuta senza recepire le clausole pattizie con l'ordine di esecuzione⁶².

Un'altra caratteristica delle piccole intese è quella che riguarda l'assenza di una contrattazione preventiva tra le parti sociali e le istituzioni dal momento che essa interviene solo dopo l'emanazione della legge, mentre, nel caso delle intese c.d. procedurali, la fase della negoziazione interviene fin da subito, consentendone per questa via un'elaborazione più partecipata⁶³.

Più simili ai "protocolli sanitari religiosi" sono – quindi – le intese procedimentali⁶⁴, anch'esse strumento del rapporto dialogico tra istituzioni e formazioni sociali religiose ed estranee alle dinamiche della bilateralità necessaria, dal momento che sono espressione di una normativa unilaterale. Si tratta di moduli burocratici convenzionali che le varie articolazioni dell'apparato statale attivano con le rappresentanze confessionali in qualità di formazioni sociali. Le intese procedimentali non rientrano dunque nello spettro delle intese para-concordatarie ex art. 8, 3 c. Cost., dal momento che non sono espressione della bilateralità pattizia e non hanno copertura costituzionale in quanto tali, ma si vanno ad inserire nel più generale ambito della cooperazione democratica e pluralistica tra Stato e formazioni sociali per concretizzarsi in «un provvedimento dell'autorità civile che risulti condiviso, se non addirittura apprezzato, dai destinatari, senza, peraltro, vincolare oltremodo la P.A.»⁶⁵. I protocolli rappresentano un *tertium genus* tra queste due modalità di interazione tra Stato e parti sociali dal momento che l'istituzione coinvolta è il Governo, come accade per le piccole intese, ma la loro adozione è preceduta da una preventiva contrattazione, come per le intese procedurali, e, nel caso di specie i protocolli non sono mai stati convertiti in altre tipologie di provvedimenti normativi, rappresentando un unicum forse proprio perché dettato dall'emergenza sanitaria. Soddisfano tuttavia un'esigenza costituzionale inserita nei principi fondamentali, quella cioè di promuovere il "progresso materiale e spirituale della società ex art. 4 Cost.

⁵⁹ La legge 5 luglio 1961, n. 580, «Istituzione di un Fondo per l'assicurazione di invalidità e vecchiaia dei ministri di culti diversi dalla religione cattolica» non era suscettibile di immediata applicazione nei confronti di tutte le confessioni diverse dalla cattolica, ma solo nei confronti di quelle che avessero fatto apposita richiesta e con le quali si fosse addivenuti a specifiche intese in materia; per tale ragione essa è stata abrogata nel 1973 dall'art. 28 della legge 22 dicembre n. 903 «Istituzione del Fondo di previdenza del clero e dei ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica e nuova disciplina dei relativi trattamenti pensionistici» che ha invece previsto la possibilità per ciascuna confessione di aderire o meno al sistema di previdenza speciale da essa normato.

⁶⁰ Freni, Fortunato, *I "nuovi accordi" Stato-confessioni in Italia tra bilateralità necessaria e diffusa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statochiese.it), n. 15, 2020, p. 29.

⁶¹ Finocchiaro, Francesco, *Confessioni religiose e libertà religiosa nella Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1983, p. 431; Berlingò, Salvatore, *Fonti del diritto ecclesiastico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VI, Torino, UTET, 1991, p. 41, nota 79.

⁶² Freni, Fortunato, *I "nuovi accordi" Stato-confessioni in Italia tra bilateralità necessaria e diffusa*, cit., pp. 28-29.

⁶³ *Ibidem*, p. 30.

⁶⁴ Parla di intese estese: Ricca, Mario, *Una modesta proposta. Intese estese e libertà di estendersi*, in *Calumet*, n. 3, 2016, pp.1-40; sul punto cfr. anche Guzzo, Luigi M., *Coronavirus, politica ecclesiastica e protocolli sanitari: dalla bilateralità pattizia alla multilateralità estesa*, in *Ordines*, n. 1, giugno 2020, p. 315 ss.; Guzzo, Luigi M., *Intervista a Consorti, Pierluigi. Riprendono anche i riti non cattolici. Per la prima volta accordi con Islamici e confessioni senza intesa*, in *DiReSoM Papers* (www.diresom.net), 16 maggio 2020.

⁶⁵ Freni, Fortunato, *I "nuovi accordi" Stato-confessioni in Italia tra bilateralità necessaria e diffusa*, cit., p. 28.

In mancanza di una legge generale sulla libertà religiosa, che è ancora di là da venire, si potrebbe comunque pensare di utilizzare questa inedita forma di contrattazione applicata al fenomeno religioso per rendere più agevole il processo di attribuzione di un edificio di culto, e introdurre nuove modalità nei procedimenti di valutazione e di selezione delle istanze sociali, «tese alla formazione degli accordi a monte dell'atto di pianificazione, nella logica della urbanistica consensuale, fondata sulla buona pratica dell'ascolto, quindi di un modello in cui un accordo possa predeterminare la localizzazione degli edifici di culto e la ripartizione dello spazio urbano»⁶⁶.

Sotto il profilo delle competenze appare condivisibile il coinvolgimento del Ministero degli interni (come nei protocolli Covid) di concerto o con il parere favorevole di altri Ministeri o altri organi dell'apparato statale (nel caso dei protocolli Covid vi era il coinvolgimento del Comitato tecnico scientifico).

L'introduzione di strumenti di dialogo come quelli che derivano dall'esercizio della bilateralità diffusa potrebbero rendere trasparenti le procedure in materia di edilizia di culto, fungendo da strumenti preventivi di controllo del territorio e della sicurezza urbana. D'altra parte, i legislatori regionali dovrebbero occuparsi della legislazione sull'edilizia di culto, «ponendo un problema di governo del territorio in cui i Comuni non possono essere lasciati nella solitudine delle loro competenze, da cui spesso segue la mancata attuazione e garanzia del diritto di libertà religiosa per una ineffettività strutturale di esso e una irreparabile tutela per via giudiziaria»⁶⁷.

Tuttavia, tale soluzione, per quanto auspicata, incontra dei limiti oggettivi non superabili in punto di competenza legislativa a livello costituzionale da un lato e dall'assenza di una disciplina *ad hoc* che renda, a prescindere dagli attori coinvolti, il più possibile uniformi e razionali le procedure, dall'altro.

L'edilizia di culto è (considerata) una specie che rientra nel più ampio genere del governo del territorio, materia questa concorrente sulla quale ai sensi dell'articolo 117 comma 3 Cost. spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Tale attribuzione legislativa, e lo dimostrano gli interventi della Corte costituzionale sulle leggi regionali sull'edilizia di culto visti *supra* nei paragrafi immediatamente precedenti, si è dimostrata un *vulnus* alla libertà religiosa; infatti, se è vero che le Regioni debbono rispettare i principi fondamentali della materia su cui solo lo Stato può legiferare, il fatto che non esista una legge dello Stato che individui e regoli i principi fondamentali sull'edilizia di culto, comporta che le Regioni – e nei fatti lo hanno dimostrato – possono legiferare liberamente, ai limiti dell'arbitrario.

Non appare del tutto condivisibile che per una mera questione di competenza basata sul rapporto genere (governance del territorio) – specie (edilizia di culto) si permetta nei fatti alle Regioni di

⁶⁶ Leonardi, Roberto, *I due piatti della bilancia: la necessità del bilanciamento tra libertà di culto e tutela del territorio*, in *Giustizia insieme*, 8 giugno 2020.

⁶⁷ *Ibidem*. Ma vedi anche Ferrajoli, Luigi, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, a cura di Ermanno Vitale, Roma-Bari, Laterza, 2001, e Pignatelli, Nicola, *La dimensione fisica della libertà religiosa: il diritto costituzionale ad un edificio di culto*, in www.federalismi.it, 2015.

La potestà amministrativa comunale svolge un ruolo di indubbia centralità nel contemperamento fra le esigenze di un oculato governo del territorio e i bisogni derivanti dalla libertà religiosa, nel suo avvilupparsi con le altre situazioni soggettive che l'ordinamento costituzionale riconosce a tutte le persone e a tutte le confessioni (TAR Lombardia, Sez. II, sent. 1° luglio 2020, n. 1269). La potestà e l'azione dei Comuni non deve pertanto assolutizzarsi in strumenti di controllo delle confessioni di minoranza e in particolar specie nei confronti delle comunità musulmane, dal momento che per finalità urbanistiche, finiscono col legittimarsi eccessi di discrezionalità amministrativa che, se non ragionevolmente contenuta, produce effetti discriminatori.

Sul punto risulta interessante l'esperienza del Comune di Bologna che, attraverso un apposito regolamento, riserva annualmente una quota degli oneri per attrezzature e spazi collettivi e li destina, per la realizzazione di sedi di culto, agli enti rappresentativi delle confessioni religiose, comprese quelle di fede musulmana, individuate in considerazione della consistenza ed incidenza sociale delle stesse (V.: Comune di Bologna, Disciplina del PUG, aggiornata all'11 aprile 2022, punto 2059). La definizione di un percorso concordato e la successiva realizzazione delle azioni sono state possibili anche grazie alla creazione della Comunità Islamica di Bologna (CIB), un coordinamento che riunisce 9 su 13 sale di preghiera islamiche, v.: Piano Urbanistico Generale (PUG) del Comune di Bologna, *Ascolto e lettura dei territori. Luoghi per il culto e pluralismo religioso nel nuovo piano urbanistico*, 4 febbraio 2022).

legiferare, senza limiti e sia pure in modo indiretto, su una materia come la libertà religiosa che trova referenti normativi negli articoli 7, 8, 19 e 20 Cost. e sulla quale la competenza legislativa è certamente dello Stato, con l'effetto di porre limite al realizzarsi del "progresso materiale e spirituale della società, obiettivo assunto tra i principi fondamentali della Carta ex art. 4, 2 c. Cost.

Chiaramente, alcuni aspetti dell'edilizia di culto rientrano nel governo del territorio, si pensi alle norme urbanistiche o all'individuazione delle aree di edificazione: su questo è accettabile che legiferi la Regione, anzi è necessario, data l'alta specificità richiesta; ma altri aspetti come l'individuazione delle qualità che deve possedere un soggetto per esercitare – perché nei fatti di questo si tratta – la propria libertà religiosa collettiva non possono essere fatti rientrare nel governo del territorio e sottoposti alla legislazione regionale.

È perciò auspicabile che lo Stato, attraverso il Ministero degli interni, nell'ambito delle sue competenze relative al culto, possa ricevere dal territorio e per il tramite degli organi periferici (le prefetture) manifestazioni di interesse da parte di associazioni e confessioni religiose che richiedono la possibilità di disporre di edifici di culto e/o di locali nei quali esercitare il culto. In conseguenza di ciò la prefettura competente per territorio, entro un termine stabilito, dovrebbe aprire una procedura amministrativa, applicando la legge 241 del 1990 e successive modificazioni, indicando ai sensi dell'art. 11 della stessa legge una conferenza di servizi, finalizzata all'individuazione della soluzione edilizia da dare al problema che coinvolge tutte le parti interessate: si tratterebbe di una mera procedimentalizzazione della richiesta di esercizio pubblico del culto che non richiede alcuna novella legislativa, ma che può essere applicata con decreto ministeriale come procedura attuativa nell'ambito della bilateralità diffusa prima considerato e in applicazione del principio di bilateralità nei rapporti con le confessioni religiose.

Poiché le Regioni e i Comuni sarebbero soggetti partecipanti alla conferenza di servizi le determinazioni assunte in quella sede potrebbero derogare alle leggi regionali esistenti e i soggetti dei quali si riconosce il diritto a dotarsi dell'edificio di culto sarebbero contestualmente abilitati ad accedere ai fondi per l'edilizia di culto, come possono essere quelli derivanti dagli oneri di urbanizzazione secondaria.

Di difficile attuazione – a causa delle opposizioni politiche espresse da più parti e di segno diverso – si è rivelata la proposta che lo Stato emani una legge che determini i principi fondamentali della materia⁶⁸, procedendo a individuare – in maniera omogenea su tutto il territorio della Repubblica – tutti i criteri soggettivi che debbono essere posseduti da coloro che intendono testimoniare la propria presenza e la propria fede sul territorio con un edificio di culto, lasciando alle Regioni la potestà legislativa sugli aspetti che realmente attengono al governo del territorio. Prevedere nell'eventuale legge una sezione dedicata agli edifici di culto che individui i criteri soggettivi e oggettivi che le confessioni devono avere, potrebbe essere un'altra strada da percorrere per lasciare alla competenza regionale, e segnatamente comunale, solo la normazione più strettamente urbanistica, non potendo più gli enti locali intervenire arbitrariamente sui requisiti soggettivi delle confessioni, che rimarrebbero invece disciplinati a livello centrale⁶⁹.

⁶⁸ L'emanazione di una legge organica sulla libertà religiosa renderebbe «più specifiche ed attuative le libertà costituzionalmente sancite a favore di tutti dagli articoli 19 e 20, sottraendo ai regimi particolari della legislazione contrattata ciò che deve essere garantito a tutte le formazioni sociali religiose ed ai singoli e non solo alle confessioni più capaci di rappresentatività sociale e politica». Tozzi, Valerio, *150 anni di unità dell'Italia. Breve storia e problemi attuali della libertà religiosa*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XXVIII, 2012, pp. 675-722, p. 705. Ma vedi anche: Tozzi, Valerio - Macrì, Gianfranco - Parisi, Marco (a cura di), *Proposte di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, Torino, Giappichelli, 2010. Perplexità su di una sua eventuale adozione le mostra Mazzola, Roberto, *Ordinamento statale e confessioni religiose. La politica delle fonti di diritto in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 34, 2018, pp. 5-7; numerosi dubbi li solleva anche Canonico, Marco, *L'idea di una legge generale sulla libertà religiosa: prospettiva pericolosa e di dubbia utilità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), gennaio 2010, chiedendosi se «atti normativi le cui previsioni si limitano in gran parte a ribadire ed esplicitare principi costituzionali, specificandone contenuti ed applicazioni interpretative costituenti ormai acquisizioni pacifiche in dottrina e giurisprudenza» siano opportuni (p. 9).

⁶⁹ Si potrebbe partire dalla proposta di legge *Norme in materia di libertà di coscienza e di religione del gruppo di ricerca della*

Resta naturalmente aperta la via più difficile e dimostratasi fino ad ora la meno praticabile di una nuova modifica dell'articolo 117 Cost. con la quale si specifichi che l'edilizia di culto esula dal governo del territorio e rientra nelle competenze esclusive dello Stato.

Questa terza soluzione – a mio avviso – non esclude che al contempo andrebbero introdotti nell'ordinamento strumenti agili come i protocolli, demandando a norme secondarie gli aspetti tecnico-procedurali. In una logica di massima semplificazione normativa e anche amministrativa, il protocollo dovrebbe assurgere a unico elemento richiesto – anche alle confessioni dotate di intesa, le quali non avrebbero alcuna difficoltà a stipularne uno, dato che certamente posseggono tutti i possibili requisiti richiesti avendo già siglato un'intesa – dalle Regioni e dai Comuni per un uguale libertà nell'esercizio dei diritti religiosi in materia di edilizia di culto. In questo modo, si assicurerebbe un uniforme e uguale trattamento a prescindere dalla Regione in cui ci si trovi, salvaguardando nei fatti il diritto di uguaglianza e la libertà religiosa, impedendo anche solo in via teorica l'ingerenza del legislatore regionale in materie che nella sostanza esulano dalle proprie competenze.

fondazione Astrid, la cui bozza provvisoria è consultabile in Ferrari, Silvio, *Perché è necessaria una legge sulla libertà religiosa? Profili e prospettive di un progetto di legge in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n 21, 2017, Allegato, pp. 8-26. Particolarmente interessanti gli artt. 11 e 12 che per comodità di lettura riporto di seguito:

Art. 11 Luoghi o edifici destinati all'esercizio pubblico del culto 1. La disponibilità di luoghi o edifici di culto è tutelata come condizione essenziale per l'esercizio della libertà di culto garantita a tutti dalla Costituzione. 2. Nel rispetto del pluralismo religioso e culturale, gli enti territoriali competenti, attraverso gli strumenti urbanistici, assicurano la previsione di spazi e strutture da destinare all'esercizio pubblico del culto, tenendo conto delle specifiche esigenze religiose della popolazione. 3. Il perseguimento del fine di religione o di culto non può costituire motivo di preclusione al mutamento della destinazione d'uso di edifici già esistenti, nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti e della normativa in tema di igiene e di sicurezza. 4. Nel rispetto della normativa vigente in materia di strumenti urbanistici e governo del territorio, le associazioni con finalità di religione o di culto collegate a una confessione religiosa ai sensi dell'art. 15, comma 6, e le confessioni religiose iscritte nei registri di cui all'art. 20 possono ricevere dagli enti territoriali competenti contributi pubblici e ottenere agevolazioni al fine di adibire all'esercizio pubblico del culto edifici esistenti o di costruirne nuovi da destinare al medesimo uso. 5. Gli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto non possono essere sottratti alla loro destinazione, neppure per effetto di alienazioni, fino a che la destinazione stessa sussista realmente o non sia cessata con il consenso della confessione religiosa interessata o dell'associazione collegata ad una confessione registrata ai sensi dell'art. 15, comma 6. I medesimi edifici non possono essere occupati, requisiti, espropriati o demoliti se non per gravi ragioni, sentite le confessioni e associazioni interessate. 6. Salvi i casi di urgente necessità, la forza pubblica non può entrare negli edifici destinati al culto pubblico per l'esercizio delle sue funzioni, senza congruo avviso.

Art. 12 Luoghi o edifici destinati a servizi rituali, preghiera, meditazione o alla prestazione di servizi cerimoniali 1. Nel rispetto del pluralismo religioso e culturale e della normativa vigente in materia di strumenti urbanistici e governo del territorio, gli enti territoriali competenti, tenendo conto delle specifiche esigenze della popolazione, possono contribuire con finanziamenti, agevolazioni e assegnazione di aree all'apertura di luoghi o edifici destinati dalle associazioni registrate ai sensi del Capo III a servizi rituali, preghiera, meditazione o alla prestazione di servizi cerimoniali. 2. Il perseguimento del fine di religione o di culto o filosofico e non confessionale non può costituire motivo di preclusione al mutamento della destinazione d'uso di edifici già esistenti, nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti e della normativa in tema di igiene e di sicurezza. 3. Agli edifici di cui al comma 1 sono applicabili le disposizioni dell'articolo 2645 ter del codice civile.

CAPITOLO IV

GLI EDIFICI DI CULTO TRA PATRIMONIALIZZAZIONE E RIGENERAZIONE URBANA: LA LIMITAZIONE DEL CONSUMO DEL SUOLO ATTRAVERSO IL RIUSO

4.1. Dalle politiche unionali in tema di consumo del suolo alla soluzione del “riuso temporaneo” nella legislazione regionale e comunale

Tra le materie di interesse dell'Unione europea che indirettamente coinvolgono anche il fenomeno religioso rientrano quelle legate alle problematiche ambientali.

Venute fortemente alla ribalta in questi ultimi anni, anche grazie all'opera di proselitismo mediatico che ha visto protagonista Greta Thunberg¹, tali questioni sono oggi tra le più sentite a livello mondiale dati gli allarmanti cambiamenti climatici che stanno sconvolgendo il pianeta, tanto che l'attenzione sulla sostenibilità ambientale vede il diretto interessamento anche di papa Francesco che nel 2015 si è mosso in questa direzione con l'enciclica *Laudato si'*². Anche la più recente istituzione nel 2022 voluta dall'Unione europea del Ministero della transizione ecologica (c.d. “MiTE”)³, ridenominato il 21 ottobre 2022 con la nascita del nuovo Governo Meloni Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, che sostituisce il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, va in questa direzione⁴.

D'altra parte, le politiche comunitarie in materia di ambiente risalgono al 1972⁵, anche se è con

¹ Greta Thunberg (2003), è stata un'attivista svedese per lo sviluppo sostenibile e contro il cambiamento climatico. È divenuta famosa per le sue manifestazioni tenute davanti al Riksdag a Stoccolma, in Svezia, con lo slogan “Skolstrejk för klimatet”, ovvero sciopero scolastico per il clima. Negli anni 2018-2019 il suo ruolo nella sensibilizzazione dell'opinione pubblica verso le tematiche ambientali è stato tale da fare parlare di un “effetto Greta” che ha coinvolto milioni di adolescenti e adulti di tutto il mondo. Nel 2019 è stata nominata “Persona dell'Anno” della rivista *Time*. Per conoscere il pensiero di Greta: Thunberg, Greta, *Nessuno è troppo piccolo per fare la differenza*, Milano, Mondadori, 2019; Thunberg, Greta, *La nostra casa è in fiamme. La nostra battaglia contro il cambiamento climatico*, Milano, Mondadori, 2020 (ed. ampliata).

² De Gregorio, Laura, *Laudato si': per un'ecologia autenticamente cristiana*, in Rivista telematica (www.statoechiase.it), n. 41, 2016 e l'accurata bibliografia ivi citata; Tarantino, Giovanni, *Su un rapporto armonico tra uomo e natura: una riflessione etico-giuridica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiase.it), n. 12, 2018, pp. 12-13.

L'interesse della Chiesa cattolica per contrastare gli effetti del cambiamento climatico lo si rinviene anche nella costituzione del *Tavolo di studio “Custodia del creato”* nato il 1° gennaio 2021 e promosso dalla Segreteria Generale della CEI tramite l'Ufficio nazionale per i problemi sociali e il lavoro (UNPSL) e l'Ufficio nazionale per l'ecumenismo e il dialogo interreligioso (UNEDI). Tale iniziativa si inserisce nel più ampio piano d'azione promosso dall'ONU nell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. L'Agenda, sottoscritta nel 2015 dai Paesi facenti parte delle Nazioni unite, si pone l'obiettivo di raggiungere entro il 2030, diciassette obiettivi di sviluppo sostenibile. Di questi obiettivi, *goal*, quattro sono quelli sui quali si concentra l'attività del *Tavolo di studio “Custodia del creato”*: Salute e benessere (goal 3), Vita sulla terra (goal 15), Ridurre le disuguaglianze (goal 10), Lotta al cambiamento climatico (goal 13).

³ Il MiTE è stato istituito con il D.L. 1° marzo 2021, n. 22. Ad esso la nuova normativa attribuisce specifiche e importanti competenze in materia di politica energetica. In particolare, per il triennio 2021-2023, prevede lo stanziamento di 75 milioni di euro da destinare agli interventi per l'efficienza energetica del patrimonio immobiliare pubblico degli enti locali che rientrano nei territori Unesco; per la realizzazione di impianti di piccola dimensione di produzione di energia da fonti rinnovabili e di servizi e infrastrutture di mobilità sostenibile e di mezzi e strutture per il monitoraggio, il controllo e il contrasto dell'inquinamento. Tali previsioni sono oggi prese in carico dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica.

⁴ La transizione ecologica è un concetto centrale tanto per i movimenti ambientalisti, quanto per la lotta al cambiamento climatico. Attuarla significa mettere in atto tutta una serie di riforme strutturali che l'Unione europea richiede per accedere ai fondi del piano di investimenti NextGenerationEU e in particolare al dispositivo per la ripresa e la resilienza, il The Recovery and Resilience Facility. La transizione ecologica presuppone un progressivo allontanamento dall'utilizzo di combustibili fossili da una parte e il perseguimento di una crescente efficienza energetica dall'altra, accompagnato dall'implementazione di economie circolari in diversi settori. Diversa è invece la transizione socio-ecologica, nella quale ciò che cambia non sono solo le fonti di energia e le relative tecnologiche di conversione, ma anche altre caratteristiche della società: l'economia, la demografia, i modelli di insediamento, le stesse relazioni sociali.

⁵ Il Club di Roma, una ONG di scienziati, economisti, uomini e donne d'affari, attivisti dei diritti civili, alti dirigenti pubblici internazionali e capi di Stato di tutti e cinque i continenti, fu fondato a Roma nel 1969 da Augusto Peccei e Alexander Ling. Conquistò l'attenzione dell'opinione pubblica con il suo Rapporto sui limiti dello sviluppo, il c.d. Rapporto Meadows, pubblicato nel 1972. Da tale documento prese le mosse il vertice di Parigi, nel quale, sulla scia della prima Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente tenutasi a Stoccolma nel giugno dello stesso anno, venne dichiarata la necessità di adottare una politica comunitaria in materia di ambiente che accompagnasse l'espansione economica mediante la richiesta di un programma d'azione: il 1° Programma di azione

l'adozione dell'Atto unico europeo del 1987⁶ che esse acquisiscono una base giuridica formale con il Trattato Comunitario del Titolo XX che di fatto le inserisce tra le competenze concorrenti della Comunità (v.: art. 130R). Con la Conferenza di Lisbona del 1996 e con l'approvazione del documento intitolato "Dalla Carta all'Azione", nascerà la consapevolezza di integrare la politica ambientale con lo sviluppo sociale ed economico per migliorare la salute e la qualità della vita dei cittadini. Si delinea per questa via una strategia concentrata sui problemi che rappresentano una minaccia grave o irreversibile per il benessere futuro della società europea e vengono proposti alcuni indirizzi concreti di politica, obiettivi specifici e misure necessarie per il loro raggiungimento⁷. Così, documenti dal carattere non vincolante (c.d. di *soft law*), come la Carta europea del Suolo⁸ promossa nel 1972 dal Consiglio d'Europa, che pone in stretta correlazione il suolo coi bisogni della società di oggi e di domani (v.: punto 3), entrano a tutti gli effetti a fare parte delle politiche ambientali comunitarie, rafforzate via via dalle revisioni ai Trattati che evidenziano l'impegno della Comunità a favore della tutela ambientale⁹ e il ruolo della Commissione europea¹⁰ nello sviluppo di una politica in materia.

Ai fini delle politiche di tutela ambientale un ruolo di estrema rilevanza riveste la salvaguardia del suolo, risorsa naturale di per sé limitata poiché necessita di un lunghissimo lasso temporale per formarsi¹¹ e quindi sostanzialmente non rinnovabile. Al suolo viene riconosciuto lo svolgimento di molte funzioni vitali dal punto di vista ambientale, quali la produzione di biomassa, lo stoccaggio e la trasformazione di elementi minerali, organici e di energia, il filtro per la protezione delle acque sotterranee e lo scambio di gas con l'atmosfera. Inoltre, esso svolge un ruolo fondamentale come supporto alla vita, agli ecosistemi, come riserva di patrimonio genetico e di materie prime, come custode della memoria storica e come elemento essenziale del paesaggio. Per consentire al suolo di svolgere le sue funzioni è pertanto necessario mantenere le sue condizioni, difendendolo dai processi di degrado che ne danneggiano la salute al fine di limitare, mitigare o compensare la sua usura e di conseguenza procedere a una congrua pianificazione urbanistica e territoriale¹².

della comunità in materia ambientale. Cfr. de Leonardis, Francesco, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Diritto Amministrativo*, fasc. 4, 1° dicembre 2021, p. 789 ss.

⁶ GU L. 169 del 29 giugno 1987, consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=IT>.

⁷ Tagliaferro, Carolina, *La politica ambientale europea: l'evoluzione, i principi e gli strumenti*, Napoli, Università degli Studi di Napoli, consultabile in <http://wpage.unina.it/cicia/PoliticaUE.pdf>, p. 14.

⁸ Essa definisce al punto 1 il suolo come «Uno dei beni più preziosi dell'umanità», precisando che si tratta di una risorsa limitata che si distrugge facilmente nel successivo punto 2). V.: www.pedologia.net/pdf/CARTA%20EUROPEA%20DEI%20DIRITTI%20%20DEL%20SUOLO.pdf.

⁹ Il Trattato di Maastricht (1993) ha fatto dell'ambiente un settore ufficiale della politica dell'UE, grazie all'introduzione della procedura di codecisione, concepita come un ulteriore sviluppo della procedura di cooperazione (art. 251 Trattato CE) che può essere applicata anche per conseguire gli obiettivi e i programmi di protezione dell'ambiente di cui all'art. 174 del Trattato (art. 175, paragrafi 1 e 3, Trattato CE) e per l'adozione di misure nel campo della cooperazione allo sviluppo (art. 179, Trattato CE). Il Trattato di Amsterdam (1999) ha stabilito poi l'obbligo di integrare la tutela ambientale in tutte le politiche settoriali dell'Unione al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile. Quello di «combattere i cambiamenti climatici» invece è divenuto un obiettivo specifico con il Trattato di Lisbona (2009), così come il perseguimento dello sviluppo sostenibile nelle relazioni con i Paesi terzi.

¹⁰ Nella sua duplice veste di organo esecutivo e legislativo, la Commissione ha, rispettivamente, da una parte, il compito di predisporre il bilancio, di gestire le politiche di competenza unionale e di assicurare la convergenza delle politiche economiche degli Stati, mentre, dall'altra, di proporre le iniziative legislative e l'adozione degli atti unionali, quali regolamenti e direttive, che poi passeranno al vaglio del Parlamento e del Consiglio europeo.

¹¹ Si parla di 500 anni perché si formino 2 cm di suolo.

¹² Il consumo di suolo è monitorato dal Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente che ogni anno realizza il Rapporto nazionale "Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici". La copertura del suolo è un concetto collegato ma distinto dall'uso del suolo. Per *copertura del suolo* si intende, infatti, la copertura biofisica della superficie terrestre. Una definizione viene dalla direttiva 2007/2/CE: la copertura fisica e biologica della superficie terrestre comprese le superfici artificiali, le zone agricole, i boschi e le foreste, le aree seminaturali, le zone umide, i corpi idrici. L'impermeabilizzazione del suolo costituisce la forma più evidente di copertura artificiale. Le altre forme di copertura artificiale del suolo vanno dalla perdita totale della "risorsa suolo" attraverso l'asportazione per escavazione (comprese le attività estrattive a cielo aperto), alla perdita parziale, più o meno rimediabile, della funzionalità della risorsa a causa di fenomeni quali la contaminazione e la compattazione dovuti alla presenza di impianti industriali, infrastrutture, manufatti, depositi permanenti di materiale o passaggio di mezzi di trasporto. L'uso del suolo è, invece, un riflesso delle interazioni tra l'uomo e la copertura del suolo e costituisce quindi una descrizione di

Data la sua importanza e la sua progressiva messa in pericolo, con l'inizio del nuovo millennio, nel 2001, facendo tesoro dei dodici principi sanciti dalla Carta europea del suolo del 1972¹³, l'UE si dota di una strategia esaustiva in materia, che sfocerà nel VI European Action Plan (EAP) in campo ambientale, con il quale la Commissione europea si assume l'impegno politico specifico su questo tema con la Comunicazione COM (2002)179, "Verso una Strategia Tematica per la Protezione del Suolo". Tale Strategia viene ripresa nel 2006 con l'adozione della "Strategia generale per la protezione del suolo" e di un programma *ad hoc* nel 2013¹⁴ grazie all'approvazione del VII European Action Plan per la protezione, conservazione e il miglioramento del capitale naturale dell'UE¹⁵, che definisce gli obiettivi che l'UE dovrebbe raggiungere entro il 2050¹⁶ finalizzati ad azzerare il consumo di suolo netto, ad allinearli alla crescita demografica e a non aumentare il degrado del territorio entro il 2030.

Tra le principali cause di degrado e consumo del suolo, quella più evidente è certamente l'impermeabilizzazione, ovvero la copertura permanente di parte del terreno e del relativo suolo con materiali artificiali (quali asfalto o calcestruzzo) per la costruzione, dovuta a una pianificazione urbanistica spesso incontrollata e per lo più concentrata nelle aree metropolitane dove è più alta la percentuale di suolo coperto da costruzioni civili, industriali, commerciali e infrastrutture di trasporto (Commissione Europea, 2013).

Tanto che negli ultimi anni la sovracrescita urbana, o espansione urbana incontrollata (alla quale stanno oggi contribuendo dinamiche del tutto nuove di insediamento come quelle dovute alla proliferazione nei grandi centri urbani dei servizi offerti dalla piattaforma Airbnb¹⁷) ha portato a un

come il suolo venga impiegato in attività antropiche. La direttiva 2007/2/CE lo definisce come una classificazione del territorio in base alla dimensione funzionale o alla destinazione socioeconomica presenti e programmate per il futuro (ad esempio ad uso residenziale, industriale, commerciale, agricolo, silvicolo, ricreativo).

La rappresentazione più tipica del consumo di suolo è, quindi, data dal crescente insieme di aree coperte da edifici, fabbricati, capannoni, strade asfaltate o sterrate, aree estrattive, discariche, cantieri, cortili, piazzali e altre aree pavimentate o in terra battuta, serre e altre coperture permanenti, aeroporti e porti, aree e campi sportivi impermeabili, ferrovie ed altre infrastrutture, pannelli fotovoltaici e tutte le altre aree impermeabilizzate, non necessariamente urbane. Tale definizione si estende, pertanto, anche in ambiti rurali e naturali ed esclude, invece, le aree aperte naturali e seminaturali in ambito urbano.

Il consumo di suolo netto è valutato attraverso il bilancio tra il consumo di suolo e l'aumento di superfici agricole, naturali e seminaturali dovuti a interventi di recupero, demolizione, de-impermeabilizzazione, rinaturalizzazione o altro. Tuttavia, i processi di rigenerazione dei suoli sono rari, complessi e richiedono notevoli apporti di energia e tempi lunghi per ripristinare le condizioni intrinseche del suolo prima della sua impermeabilizzazione.

¹³ V.: *supra* nota 8 e testo corrispondente. Nel 2003, il Consiglio d'Europa ha aggiornato la Carta Europea del Suolo per tener conto delle nuove sfide per una conservazione sostenibile dei suoli in Europa, v.: www.arpa.veneto.it/temi-ambientali/soilo/file-e-allegati/documenti2/importanza-dei-suoli/Revised_EuropeanSoilCharter.pdf/view.

¹⁴ L'anno precedente, nel 2012, la Commissione europea aveva approvato le linee guida per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo, indicando le priorità da seguire inviando agli Stati membri l'adozione della normativa di dettaglio. Si tratta del Documento di lavoro dei servizi della Commissione (Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo) del 15 maggio 2012 SWD (2012) 101 final/2.

¹⁵ V.: Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013 su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta».

¹⁶ Nel 2016 la Commissione europea ha adottato il documento No net land take 2050, pubblicato all'interno del servizio Future Briefs dell'ufficio per le politiche scientifiche e ambientali della Commissione europea, che fa il punto sulle azioni da intraprendere per realizzare l'obiettivo dello stop al consumo del suolo entro il 2050. Nel documento si legge che «"consumo del suolo pari a zero" non significa impedire un'ulteriore estensione delle aree urbane e infrastrutturali, quanto che per ogni superficie di terreno antropizzata è necessario prevedere la rinaturalizzazione di una superficie di terreno di uguale dimensione».

¹⁷ Airbnb, un portale online che mette in contatto persone in cerca di un alloggio per brevi periodi, ha totalmente ridisegnato la mappa dei centri storici delle grandi città la cui composizione sociale ha subito delle profonde trasformazioni. La messa a disposizione di tanti locali a uso e consumo di turisti ha prodotto una diminuzione esponenziale delle locazioni a lungo termine a favore degli affitti brevi, costringendo così i residenti a spostarsi nelle estreme periferie per trovare alloggio. Ciò ha comportato la necessità di costruire nuove abitazioni e nuove infrastrutture che, nel sottrarre spazio al suolo non cementificato, hanno favorito un progressivo incremento dell'impermeabilizzazione del suolo. Contro Airbnb si sono schierate dieci città europee (Amsterdam, Barcellona, Berlino, Bordeaux, Bruxelles, Cracovia, Monaco di Baviera, Parigi, Valencia, Vienna e recentemente Bologna) che in una lettera inviata all'Unione europea chiedono il suo intervento nella regolamentazione dei servizi offerti da questa piattaforma. Sulle speculazioni che hanno preso il posto della social economy che Airbnb prospettava e la progressiva gentrificazione dei centri storici, v: Kern, Leslie, *La gentrificazione è inevitabile e altre bugie*, Milano, Treccani, 2022.

aumento delle superfici impermeabilizzate nel c.d. margine urbano, cioè la frangia urbana e peri-urbana che delimita le città. La costruzione di nuovi quartieri o aree residenziali che ne è conseguita ha portato a un insediamento diffuso, il c.d. *urban sprawl*¹⁸, che dal centro urbano si sposta sempre più verso l'esterno. Annullando di fatto la distinzione tra città e campagna esso rappresenta ormai un elemento caratteristico del paesaggio di pianure, fondovalle, zone peri-urbane e fasce costiere.

Tutte queste circostanze, dall'impermeabilizzazione del suolo all'*urban sprawl*, hanno inevitabilmente catalizzato l'attenzione della Commissione europea sul ruolo strategico giocato dalle città, decidendo di potenziare la dimensione urbana, individuata come una delle aree di azione della politica di coesione per promuovere lo sviluppo sostenibile. Non a caso la Commissione aveva inserito la "crescita inclusiva" tra le tre priorità della strategia Europa 2020¹⁹, al fine di promuovere un migliore rapporto tra le comunità umane e lo spazio in cui sono inserite. In questo ambito di promozione e diffusione di nuovi modelli di sviluppo urbano sostenibile, idoneo cioè a coniugare le misure concernenti il rinnovamento materiale urbano con misure intese a promuovere l'istruzione, lo sviluppo economico, l'inclusione sociale e la protezione ambientale, le politiche europee per lo sviluppo regionale e l'integrazione territoriale hanno assunto una particolare incisività, come è dimostrato anche dall'importanza assunta dal FESR-Fondo europeo di sviluppo regionale²⁰. Ed è stato anche merito del terzo Programma UrbAct, che ha destinato 1,5 miliardi di euro all'Italia per azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile per il periodo 2014-2020, di avere favorito il proliferare, soprattutto nel 2017, della legislazione regionale in materia di sostenibilità urbana.

I tre versanti rappresentati da stili di vita, ridefinizione della natura giuridica dei beni comuni, consumo delle risorse naturali di cui è artefice la Commissione europea, confluiscono in un unico e comune progetto che incentiva i legislatori regionali a perseguire la strategia unionale fissata al 2050.

Locuzioni come riduzione del consumo di suolo, recupero edilizio, rigenerazione urbana, resilienza urbana, grazie agli impulsi sovranazionali fin qui delineati perdono oggi la loro dimensione concettuale fluida che li vedeva presenti per lo più nel linguaggio degli addetti ai lavori edili e ambientali, per venire invece incardinati nella normativa regionale.

In particolare, prendendo spunto dalla legislazione regionale in materia, si può definire la rigenerazione urbana come l'insieme coordinato di interventi urbanistico-edilizi e di iniziative sociali che possono includere la sostituzione, il riuso, la riqualificazione dell'ambiente costruito e la riorganizzazione dell'assetto urbano attraverso il recupero delle aree degradate, sottoutilizzate o anche dismesse, nonché attraverso la realizzazione e gestione di attrezzature, infrastrutture, spazi verdi e servizi e il recupero o il potenziamento di quelli esistenti, in un'ottica di sostenibilità e di resilienza ambientale e sociale, di innovazione tecnologica e di incremento della biodiversità dell'ambiente urbano²¹. Pertanto, quando si parla di rigenerazione urbana si fa riferimento a un

¹⁸ L'*urban sprawl* nasce negli anni Sessanta del secolo scorso negli Stati Uniti e da allora non ha mai smesso di crescere.

L'Agenzia europea dell'ambiente (AEA), con sede a Copenaghen, è un'agenzia dell'UE, istituita nel 1994 al fine di favorire lo sviluppo sostenibile e contribuire al conseguimento di miglioramenti significativi e misurabili dell'ambiente in Europa, fornendo ai responsabili delle decisioni politiche e al pubblico informazioni tempestive, mirate, pertinenti e attendibili. Periodicamente redige dei rapporti che monitorano la dispersione urbana in Europa, dall'ultimo, che risale al 2016, si evince che il fenomeno dell'*urban sprawl* non si arresta e colpisce quasi tutte le città d'Europa, con gravi ripercussioni ambientali, ma anche sulla salute dei cittadini. V.: European Environment Agency, *Urban sprawl in Europe*, Report No 11/2016, consultabile in www.eea.europa.eu/publications/urban-sprawl-in-europe.

¹⁹ V.: COM (10)2020 del 3 marzo 2010.

²⁰ Con l'art. 352 TFUE venne creato il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), primo esempio di strumento ad ampio raggio volto a correggere i principali squilibri regionali. Cfr. anche Regolamento (UE) n. 1299/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo Europeo di sviluppo regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea.

²¹ V.: L.R. Lombardia 31/2014, art. 2, c.1, lettera e). Il Bando Rigenerazione Urbana della Regione Emilia-Romagna, all'art. 1 fornisce una definizione ancora più ricca e dettagliata di rigenerazione urbana, v.: Allegato A – Bando Rigenerazione Urbana alla DGR n. 550 del 16 aprile 2018, in <https://territorio.regione.emilia-romagna.it/qualita-urbana/rigenerazione-urbana/bando-ru/norme-bando-ru>.

programma di riqualificazione del corpo urbano nel suo complesso, compresi gli aspetti non solo ambientali, ma anche economici e sociali. Infatti, non a caso, nella letteratura europea e nel dibattito che da molti anni interessa la comunità dei rigeneratori urbani europei, il concetto in esame definisce quell'insieme di pratiche, metodi, strumenti e azioni che intervengono nel tessuto vissuto della città, cercando di rivitalizzarne la trama urbana consolidata attraverso un approccio integrato che tenga insieme gli interventi fisici, materiali, strutturali con quelli sociali, economici, culturali, partecipativi.

Da questo punto di vista termini come riqualificazione, recupero e riuso sono tutti concetti che non solo rientrano in quello di rigenerazione, ma che sono tra loro connessi poiché, ad esempio, un'opera di recupero o di riuso non può non essere a sua volta considerata anche un'opera di riqualificazione, dal momento che le prime possono presupporre l'altra e viceversa²².

Tuttavia, sebbene questi termini siano spesso usati in modo indistinto e interscambiabile proprio perché confluiscono nell'unico contenitore della locuzione di rigenerazione urbana, capita nella legislazione regionale che il legislatore vi faccia riferimento delineandone connotati più precisi e li utilizzi in modo puntuale, come accade per il termine riuso o riutilizzo.

Anche se il confine tra tali termini è labile e spesso uno presuppone gli altri, il concetto di riuso evoca, più di quelli di recupero²³ o di riqualificazione²⁴, la possibilità che un determinato immobile possa essere utilizzato per scopi e/o con modalità differenti da quelli per cui è nato.

Il riuso di ciò che è stato dismesso, degli edifici urbani rimasti senza nessuna utilizzazione, è un intervento ecologico, anche se non sempre i costi per realizzarlo sono vantaggiosi per la collettività²⁵; tuttavia, laddove le condizioni di riusare massa e spazio, senza incrementare il consumo di suolo con ulteriori infrastrutture e urbanizzazioni, attraverso l'adozione di soluzioni che rispondano alle necessità igienico-sanitarie ed impiantistiche, lo consentano, esso rimane uno strumento efficace nella lotta al consumo del suolo. Il riuso in architettura è una pratica storicamente diffusa e si rivolge a quegli oggetti edilizi che, pur avendo perduto la capacità di

²² Altri termini insiti nella nozione di rigenerazione e che spesso sono erroneamente utilizzati in modo tra loro intercambiabile, ma che hanno un significato ben preciso sono: a) Trasformazione, per cui si intende «l'atto, l'azione o l'operazione di trasformare [...] che comporta un cambiamento profondo e definitivo di forma, aspetto, struttura o di altre qualità e caratteristiche» (V.: Vocabolario della Lingua Italiana, (voce) *Trasformazione*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana fondata da Giovanni Treccani, vol. IV, 1991, p. 932);

b) Restauro, cioè «L'operazione e il procedimento tecnico intesi ad assicurare la conservazione e a reintegrare, per quanto possibile, e opportuno, gli aspetti compromessi di edifici e monumenti [...]». (V.: Vocabolario della Lingua Italiana, (voce) *Restauro*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana fondata da Giovanni Treccani, vol. III, 1991, p. 1374);

c) Ristrutturazione, «consiste nel ripristinare, restituire l'aspetto e la consistenza che un manufatto aveva ad una data epoca e che aveva perduto in seguito a successive trasformazioni e adattamenti. Comprende l'insieme degli interventi necessari a modificare strutturalmente una costruzione o una zona urbana». Olivadese, Rosamaria, *Il riuso degli edifici esistenti a scopo residenziale in Italia: nuovi standard per l'innovazione dei modelli abitativi*, Pavia, Università di Pavia, 2016, p. 17.

d) Riconversione è un adattamento a nuove condizioni.

e) Ripristino «indica un tipo di restauro che mira a ridare ad un edificio od opera d'arte l'aspetto originario perduto in seguito a successivi interventi di trasformazione o adattamento. Il termine è analogo a restituzione che significa restituire, reintegrare, riportare in condizione originaria, rimettere in buono stato manufatti e strutture, rifacendosi a modelli originari». *Ivi*, p. 18.

²³ «Per recupero si intende l'insieme delle azioni volte a potenziare e valorizzare non solo l'edificio considerato, ma tutto il contesto nel quale si inserisce. Queste azioni possono avere lo scopo di coprire gap tecnologici (uso di elementi tecnologici di bassa qualità e durabilità), deficit funzionali (inadeguatezza dell'edificio ad ospitare una funzione), deficit figurativi (bassa qualità spaziale)». Olivadese, Rosamaria, *Il riuso degli edifici esistenti*, cit., p. 16.

²⁴ «La riqualificazione comprende tutte quelle azioni tecniche effettuate sugli elementi strutturali e tecnici di un edificio per adattarlo ai nuovi requisiti». *Ivi*, p.17.

²⁵ Il costo è un elemento chiave per il riuso adattivo, tant'è che in alcuni casi la scelta a favore o contro il riuso adattivo si basa solo sul costo dell'intervento. Possono, tuttavia, incidere altri fattori sull'opportunità di procedere al riuso di un immobile. Uno studio condotto nel Regno Unito ha rivelato che appartamenti, centri culturali, chiese, ospedali, alberghi, scuole ed uffici sono più costosi da adattare. I costi per l'adattamento di una banca sono inferiori rispetto, ad esempio, ai costi per l'adattamento di un alloggio in quanto, nel primo caso, una minor quantità di lavoro è richiesta per il cambio di destinazione d'uso rispetto al caso dell'alloggio. Ball, Rick, *Re-use potential and vacant industrial premises: revisiting the regeneration issue in Stoke on Trent*, in *Journal of Property Research*, vol. 19, 2002, pp. 93-110.

rispondere alle istanze poste a fondamento della loro destinazione originaria, sono ancora suscettibili ad adattarsi a nuove funzioni, eventualmente anche tramite il ricorso a processi modificativi²⁶. Similmente, le normative regionali e comunali, quando parlano di riuso, riprendono concettualmente questo significato, a partire dalla locuzione di “riuso temporaneo”, per cui è esplicitamente previsto che l’uso richiesto possa essere diverso dal precedente o da quello dichiarato dallo strumento urbanistico.

A tal fine, in modo del tutto innovativo rispetto alle altre leggi regionali sull’argomento, fatta eccezione per l’Emilia-Romagna, la legge regionale veneta 14/2017 introduce e regola il c.d. riuso temporaneo all’art. 8. Si tratta di un concetto che il legislatore regionale utilizza per evitare il consumo di suolo e favorire la riqualificazione, il recupero e il riuso dell’edificato esistente. Sulla base di esso è concessa al Comune la possibilità di consentire l’uso temporaneo di volumi dismessi o inutilizzati ubicati in zona diversa da quella agricola, con esclusione di ogni uso ricettivo (art. 8.1.) sulla base di una convenzione tra privati e Comune²⁷. Il riuso temporaneo è consentito anche nel caso in cui l’uso richiesto sia diverso dal precedente o da quello previsto dallo strumento urbanistico, purché ciò avvenga una sola volta e per un lasso di tempo che non superi i tre anni, prorogabili di altri due, dalla data di agibilità degli immobili oggetto di intervento (art. 8.3.).

Il Comune può autorizzare il riuso temporaneo non solo per gli immobili di sua proprietà, ma anche per quelli di altri soggetti purché ne facciano richiesta (art. 8.4.). Il nuovo utilizzo è ammesso con delibera comunale nel rispetto della normativa in materia di ordine pubblico²⁸. Pertanto, tutto ciò che può creare situazioni di conflitto, tensione o pericolo sociale, o arrecare disturbo agli insediamenti circostanti comporterà l’immediata sospensione dell’autorizzazione. L’elenco dei “Luoghi del Riuso” temporaneo, con i progetti di riuso che preferibilmente sviluppino l’interazione tra la creatività, l’innovazione, la formazione e la produzione culturale in tutte le sue forme (art. 8.2.), e le relative convenzioni sono consultabili sul sito del Comune (art. 8.6.).

Parla invece di “uso temporaneo” anziché di “riuso temporaneo” la Regione Emilia-Romagna nella L.R. urbanistica n. 24 del 2017 all’art.16. Tale previsione rispetto a quella veneta è meno dettagliata poiché non quantifica il lasso temporale in cui dovrebbe estrinsecarsi l’utilizzo da parte del soggetto gestore²⁹. Il Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE) del Comune di Bologna, all’art. 73.2 prevede che per insediamento temporaneo si intende l’utilizzo transitorio degli immobili esistenti per scopi quali attività espositive, fieristiche, culturali, per l’associazionismo, attività artigianale, laboratoriale ecc., strutture temporanee per mobilità abitativa con una ciclicità di utilizzo breve in termini di “ospitalità” e non permanenza (es. abitazioni temporanee che vengono utilizzate e dismesse in un ciclo definito e scandito dai tempi di realizzazione degli interventi e subordinate alla

²⁶ Atzeni, Carlo, *Recupero sostenibile dell’architettura tradizionale in Sardegna: un progetto di riuso per due case storiche della Marmilla*, in Fabio Minutoli (a cura di), *ReUSO 2018. L’intreccio dei saperi per rispettare il passato interpretare il presente salvaguardare il futuro*, Roma, Gangemi, 2018, p. 1094.

²⁷ Botti, Federica, *Sulla natura giuridica dei protocolli di intesa: (per la stipula di convenzioni tra enti pubblici e privati gestori di scuole religiosamente caratterizzate)*, in Giovanni, Cimbalo (a cura di), *Europa delle regioni e confessioni religiose: leggi e provvedimenti regionali di interesse ecclesiastico in Italia e Spagna*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 193-224.

²⁸ Oltre che nel rispetto delle regole di sicurezza negli ambienti di lavoro, di tutela della salute, della incolumità pubblica e delle norme igienico sanitarie. V.: art. 8.4. lett. a.

²⁹ L.R Emilia-Romagna n. 24 del 2017, art. 16: «1. Allo scopo di attivare processi di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione e favorire, nel contempo, lo sviluppo di iniziative economiche, sociali e culturali, il Comune può concedere l’utilizzazione temporanea di tali edifici, per usi diversi da quelli consentiti. L’uso temporaneo può riguardare sia immobili privati che edifici pubblici, per la realizzazione di iniziative di rilevante interesse pubblico e non comporta il mutamento della destinazione d’uso delle unità immobiliari interessate. Esso, in assenza di opere edilizie, è attuato senza titolo abilitativo. 2. I criteri e le modalità di utilizzo degli spazi di cui al comma 1 da parte del soggetto gestore sono specificati con apposita convenzione. Il Comune individua il gestore di edifici pubblici attraverso apposito bando o avviso pubblico. 3. Nel caso di bandi rivolti ai soggetti riferibili al terzo settore per l’assegnazione di immobili e spazi di cui al comma 1, i soggetti gestori devono comunque essere individuati tra quelli iscritti agli specifici registri previsti dalla normativa vigente. 4. Il Consiglio comunale disciplina gli usi temporanei nel regolamento edilizio ed approva una convenzione tipo che regola, tra l’altro, le cause di decadenza per gravi motivi dall’assegnazione di immobili e spazi urbani di cui al comma 1».

programmazione dei lavori di ripristino).

Per quanto riguarda invece la disciplina del cambio d'uso, l'art. 31 del RUE rimanda alla L.R. Emilia-Romagna 15/2013³⁰, in virtù della quale si stabilisce che per i servizi religiosi alla popolazione di livello locale (categoria funzionale d, direzionale³¹), fatto salvo che la legge regionale e i relativi provvedimenti attuativi non dispongano diversamente³², il loro mutamento di destinazione d'uso comporta una modifica del carico urbanistico (art. 28.3) e per tale ragione il mutamento d'uso è subordinato all'effettivo reperimento delle dotazioni territoriali e pertinenziali richieste, tenendo conto di quelle reperite o monetizzate precedentemente, e comporta il versamento della differenza tra gli oneri di urbanizzazione per la nuova destinazione d'uso e gli oneri previsti, nelle nuove costruzioni, per la destinazione d'uso in atto (art. 28.5). La destinazione d'uso dell'immobile o dell'unità immobiliare è quella stabilita dal titolo abilitativo³³ che ne ha previsto la costruzione o l'ultimo intervento di recupero o, in assenza o indeterminatezza del titolo, dalla classificazione catastale attribuita in sede di primo accatastamento ovvero da altri documenti probanti. In carenza di ogni documentazione, si fa riferimento alla destinazione d'uso in atto, in termini di superficie utile prevalente (art. 28.6). Non costituisce inoltre mutamento d'uso ed è attuato liberamente il cambio dell'uso in atto nell'unità immobiliare entro il limite del 30 per cento della superficie utile dell'unità stessa e comunque compreso entro i 30 metri quadrati (art. 28.7).

Infine, la L.R. Emilia-Romagna 15 luglio 2002, n. 16³⁴ sul recupero degli edifici storico-artistici, prevede, nel rispetto della legislazione statale vigente in materia di tutela di beni culturali (art. 1.1.) che la Regione possa finanziare l'acquisto da parte dei Comuni di aree ed edifici d'interesse storico-artistico, «al fine di promuovere il riuso degli stessi e di incrementare il patrimonio destinato a funzioni di interesse generale non residenziale. L'acquisto può interessare anche solo parti degli immobili ovvero riguardare diritti reali diversi dalla proprietà» (art. 2.1. lett. h).

Parla solo delle opere di manutenzione, di restauro e risanamento conservativo e non di riuso, il finanziamento regionale previsto per gli «edifici di interesse storico-architettonico e delle loro aree di pertinenza, compresi negli elenchi di cui al Titolo I del D.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 recante "Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della L. 8 ottobre 1997, n. 352" ovvero individuati come tali dagli strumenti di pianificazione urbanistica comunali. Le opere possono riguardare edifici, situati nel territorio urbano o rurale, di proprietà degli enti locali, ovvero edifici di proprietà di Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB), enti religiosi o altri soggetti privati, con priorità per gli edifici destinati a finalità sociali o culturali»³⁵.

Come si è potuto notare, il riuso temporaneo da parte di terzi di beni nella disponibilità del Comune non sempre trova spazio nella normativa regionale; tuttavia, non è infrequente che se ne

³⁰ L.R. 30 luglio 2013, n. 15, Semplificazione della disciplina edilizia, aggiornata al 2017.

³¹ V.: il combinato disposto dall'art. 28.3 L.R. 15/2003 con art. 28.2.7a. RUE.

³² V.: art. 28.4 L.R. 15/2013 per cui: «La legge regionale e i relativi provvedimenti attuativi possono individuare specifiche destinazioni d'uso che presentano un diverso carico urbanistico pur facendo parte della medesima categoria funzionale e che richiedono per questa ragione differenti criteri localizzativi e diverse dotazioni territoriali e pertinenziali. Continuano a trovare applicazione le disposizioni attualmente vigenti contenenti le previsioni di cui al presente comma».

³³ Si tratta di pratiche amministrative che consentono di eseguire dei lavori di costruzione, modifica o manutenzione di un edificio o di una sua parte. A seguito di diversi interventi legislativi nel settore dell'urbanistica, a oggi si contano cinque tipologie di titoli abilitativi edilizi: edilizia libera, che riguarda quegli interventi indicati dall'art. 6 del Testo Unico Edilizia che possono essere eseguiti senza alcun titolo abilitativo; la comunicazione inizio attività asseverata, CILA; la segnalazione certificata di inizio attività, SCIA; la segnalazione certificata di inizio attività alternativa al permesso di costruire, super SCIA; il permesso di costruire, PdC. Cfr. Ferruti, Andrea e Saraceni, Rossana, *Edilizia e urbanistica*, Governo del territorio, pianificazione, attività edilizia, Roma, Legislazione Tecnica, 2020, p.105 ss.

³⁴ "Norme per il recupero degli edifici storico-artistici e la promozione della qualità architettonica e paesaggistica del territorio", testo coordinato dalle leggi regionali Emilia-Romagna 31/2002 e 17/2019.

³⁵ La norma intende riferirsi, tra l'altro, a quei beni come le cappelle degli ospedali, oppure antichi nosocomi nati come strutture religiose che sono di proprietà di AUSL ancora oggi. Vedi a riguardo: Campanini, Graziano, *Il patrimonio ecclesiastico di proprietà delle Aziende sanitarie dell'Emilia-Romagna*, in José Ignacio, Alonso Pérez (a cura di), *Le fabbricerie diritto cultura religione*, Bologna, BUP, 2007, pp. 73-80.

trovino tracce nella normazione comunale. Nell'ambito delle competenze e degli scopi determinati dallo statuto comunale e dalle leggi, molti sono i Comuni che favoriscono la più ampia fruibilità delle sale e degli immobili di proprietà, o in disponibilità, che possono essere adibiti per iniziative culturali e/o educative e di carattere sociale e politico. I locali sono concessi non tanto per le finalità ambientali volte alla limitazione del consumo del suolo, ma per favorire lo svolgimento di attività nelle quali si esplica la vita organizzata della collettività, ovvero iniziative a carattere sociale, culturale, educative, turistiche, artistiche e ricreative³⁶. Evidentemente in questi casi si concretizza il ruolo cruciale svolto dai Comuni nel perseguire politiche di crescita inclusiva, che estendono cioè a quanti più soggetti possibili il godimento di un diritto o la partecipazione a un sistema o a un'attività, come voluto dall'Unione europea a partire dalla Comunicazione dell'Unione del 2010 fino a Davos 2023.

4.2. Rigenerazione urbana e riuso nella legislazione regionale

Le leggi regionali sono il laboratorio nel quale gli input unionali in tema di sostenibilità, consumo del suolo e rigenerazione urbana, cioè azioni di recupero e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente³⁷, vengono sviluppati. Da questo punto di vista, tutte le leggi regionali rispondono

³⁶ V. ad esempio, tra i tanti: Comune di Verbania (VB), DGC n. 85 del 1° marzo 2018, "Procedure di assegnazione di spazi e luoghi in forma di riuso creativo e/o temporaneo", <http://verbania.sipalinformatica.it/atti/Delibere.aspx?ID=12870> o il Comune di Savignano sul Panaro (MO) www.savignano.it/allegati/6062/Avviso%20pubblico.pdf; Comune di Ravenna, Piano operativo comunale (POC) Tematico darsena, <http://rup.comune.ra.it/Darsena-RIUSI/La-normativa/II-POC-Tematico-Darsena>.

³⁷ In Italia non esiste una legge apposita e separata per il recupero e la riqualificazione urbana. Quello che più si avvicina è il Titolo IV della legge 457/1978 (Norme per l'edilizia residenziale) intitolato "Norme per il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente". L'art. 27 in particolare detta le direttive per l'individuazione delle zone di recupero del patrimonio edilizio esistente: «I comuni individuano, nell'ambito degli strumenti urbanistici generali, le zone ove, per le condizioni di degrado, si rende opportuno il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente mediante interventi rivolti alla conservazione, al risanamento, alla ricostruzione e alla migliore utilizzazione del patrimonio stesso. Nell'ambito delle zone [...] possono essere individuati gli immobili, i complessi edilizi, gli isolati e le aree per i quali il rilascio della concessione è subordinato alla formazione di piani di recupero. Per le aree e gli immobili non assoggettati al piano di recupero [...] si attuano gli interventi edilizi che non siano in contrasto con le previsioni degli strumenti urbanistici generali».

Il piano di recupero adottato con la normativa del 1978 sarà utilizzato nel corso degli anni Novanta principalmente per interventi di recupero (di comparto) nei centri storici, ed è proprio alla stagione del recupero dei centri storici che si fa riferimento per comprendere pienamente la portata e il senso, anche culturale e non solo tecnico, della riqualificazione urbana, così come è stata intesa e declinata in Italia. Per tornare all'esperienza emiliano-romagnola, già nel biennio 1986-88 si individuavano fra gli assi portanti della programmazione proprio gli interventi di recupero con valenza urbanistico-ambientale integrati negli usi (non solo abitativi). Si prevedeva che lo sforzo finanziario individuato con lo Studio di fattibilità, non dovesse ricadere unicamente sul soggetto pubblico. Sostanzialmente, si delineavano così i contenuti del prossimo Progetto di recupero. V.: Orlandi, Piero - Vecchi, Luciano - Zanelli, Andrea (a cura di), *Conservazione, riuso e programmi complessi*, Bologna, Regione Emilia-Romagna, 1997, pp. 7-18.

La L.R. Emilia-Romagna 19/98, "Norme in materia di riqualificazione urbana" (abrogata dall'articolo 79 della L.R. Emilia-Romagna 24/2017, v. *infra* nel testo) ha rappresentato, invece, la prima e unica normativa a livello nazionale per tentare con successo una regionalizzazione dei processi di pianificazione complessa e integrata, promossi fin dalla prima metà degli anni Novanta sia dallo Stato sia dalla Comunità Europea. All'art. 1, c.1, così come modificato dalla L.R. Emilia-Romagna 6/2009, se ne leggevano le finalità, per cui: «1. La Regione Emilia-Romagna, nel quadro dei principi stabiliti dalla normativa vigente ed in coerenza con le previsioni degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, promuove la riqualificazione urbana, favorendo una più equilibrata distribuzione dei servizi e delle infrastrutture e il miglioramento della qualità ambientale e architettonica dello spazio urbano, al fine di eliminare le condizioni di abbandono e di degrado edilizio, ambientale e sociale che investono le aree urbanizzate». Tale processo di riqualificazione passava attraverso l'elaborazione e l'approvazione del programma di riqualificazione urbana deliberato dal Consiglio comunale su proposta della Giunta, tenendo conto, tra le altre, delle «opportunità di riuso di aree produttive e di servizio dismesse, di caserme, aree militari, carceri, colonie, e di immobili dismessi o in fase di dismissione a seguito della riorganizzazione del sistema sanitario, ferroviario e scolastico» (art. 2.3, lett. b). Per un commento puntuale su questa legge e sulla riqualificazione urbana in Emilia-Romagna: Franz, Gianfranco e Zanelli, Michele (a cura di), *Dieci anni di riqualificazione urbana in Emilia-Romagna*, Regione Emilia-Romagna, 2013, in <https://territorio.regione.emilia-romagna.it/riviste-e-pubblicazioni/pubblicazioni/dieci-anni-di-riqualificazione-urbana-in-er/dieci-anni-di-riqualificazione-urbana-in-emilia-romagna>.

In tema di riuso la legge n. 232 dell'11 dicembre 2016 (Finanziaria 2017), ai commi 460 e 461, prevede che i proventi dei titoli abilitativi edilizi siano destinati per il riuso e la rigenerazione. A decorrere dal 1 gennaio 2018, i proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni previste dal Testo Unico dell'Edilizia, sono destinati esclusivamente e senza vincoli temporali alla realizzazione e alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici e nelle periferie degradate, a interventi di riuso e di rigenerazione, a interventi di demolizione di costruzioni abusive,

all'esigenza di rispettare l'obiettivo unionale prioritario di riduzione del consumo di suolo e di concretizzare sul territorio il traguardo previsto dalla Commissione europea di giungere entro il 2050 a una occupazione netta di terreno pari a zero, ma sono poche quelle che parlano nel dettaglio di riuso dell'esistente e ancora meno quelle che si occupano di riuso temporaneo.

Tali leggi poi, non devono (dovrebbero) limitare la libertà pianificatoria del proprio territorio da parte dei Comuni, poiché altrimenti sarebbero oggetto di illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, concernenti rispettivamente le competenze legislative e le competenze amministrative ripartite tra Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato. Al negativo, ne è un esempio lampante la legge regionale lombarda 31/2014 (Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato) che è stata oggetto di pronuncia di illegittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale con sentenza 179 del 2019.

La norma contestata, l'art. 5, c. 4, poi modificata dal legislatore lombardo, faceva divieto ai Comuni, nell'attesa che si completasse l'iter attuativo previsto dalla legge regionale, di procedere autonomamente alle varianti dei propri piani di governo del territorio per ridurre il consumo di suolo.

La Corte costituzionale con detta sentenza ha accolto la domanda di incostituzionalità presentata dal Comune di Brescia, con il sostegno di ANCI Lombardia, riconoscendo che la Regione con questa norma ha illegittimamente compresso i poteri comunali, che si sono visti esautorati della facoltà, attribuita dalla Costituzione, di effettuare scelte autonome di riduzione del consumo di suolo.

La legge Lombardia 31/2014 il cui obiettivo è quello di minimizzare il consumo di suolo nonché concretizzare sul territorio regionale il traguardo previsto dalla Commissione europea di giungere entro il 2050 ad una occupazione netta di terreno pari a 0 (art. 1) è stata emendata da ultimo dalla L.R. 26 novembre 2019, n. 18. In particolare, quest'ultima è intervenuta modificando la lettera e) del c. 1 dell'art. 2 in tema di rigenerazione urbana confermando che tale concetto include anche il

all'acquisizione e alla realizzazione di aree verdi destinate a uso pubblico, a interventi di tutela e riqualificazione dell'ambiente e del , anche ai fini della prevenzione e della mitigazione del rischio idrogeologico e sismico e della tutela e riqualificazione del patrimonio rurale pubblico, nonché a interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura nell'ambito urbano.

La legge n. 164 dell'11 novembre 2014, art. 26 in tema di "Misure urgenti per la valorizzazione degli immobili pubblici inutilizzati". L'accordo di programma di cui al Dlgs. n. 267 del 18 agosto 2000, avente a oggetto il recupero di immobili non utilizzati del patrimonio immobiliare pubblico, costituisce variante urbanistica. Allo scopo di individuare i contenuti dell'accordo di programma, il Comune presenta una proposta di recupero dell'immobile anche attraverso il cambio di destinazione d'uso all'Agenzia del demanio, che è tenuta a valutarla, entro trenta giorni dalla ricezione della stessa, salvo opponga diversa ipotesi di utilizzo finanziata o in corso di finanziamento, di valorizzazione o di alienazione.

L'Agenzia del demanio, d'intesa con il Ministero della difesa può formulare all'amministrazione comunale una proposta di recupero dell'immobile a diversa destinazione urbanistica.

Dpr n. 296 del 13 settembre 2005, Regolamento concernente i criteri e le modalità di concessione in uso e in locazione dei beni immobili appartenenti allo Stato. Articolo 1, Ambito di applicazione Affidamento in concessione, anche gratuita, ovvero in locazione, anche a canone ridotto, dei beni immobili demaniali e patrimoniali dello Stato, gestiti dall'Agenzia del demanio, destinati ad uso diverso da quello abitativo e:

- a) non idonei ovvero non suscettibili di uso governativo, concreto ed attuale;
- b) non inseriti nei programmi di dismissione e di valorizzazione.

Possono essere oggetto di concessione ovvero di locazione, a titolo gratuito, ovvero a canone agevolato, per finalità di interesse pubblico o di particolare rilevanza sociale, gli immobili gestiti dall'Agenzia del demanio, nonché gli edifici scolastici e gli immobili costituenti strutture sanitarie pubbliche o ospedaliere.

Legge n. 383 del 7 dicembre 2000 "Disciplina delle associazioni di promozione sociale".

Art. 32. Strutture per lo svolgimento delle attività sociali.

Lo Stato, le regioni, le province e i comuni possono concedere in comodato beni mobili ed immobili di loro proprietà, non utilizzati per fini istituzionali, alle associazioni di promozione sociale e alle organizzazioni di volontariato, per lo svolgimento delle loro attività istituzionali.

Anche l'Unione europea sta ponendo sempre più attenzione al tema della riqualificazione urbana considerandola prioritaria all'interno della politica antirecessione. L'art. 4 della Risoluzione legislativa del Parlamento Europeo dell'11 settembre 2012 prevede che gli Stati membri stabiliscano una strategia a lungo termine per mobilitare investimenti nella ristrutturazione del parco nazionale degli edifici residenziali e commerciali, sia pubblici che privati.

riuso del patrimonio esistente³⁸ e introducendo la nozione di rigenerazione territoriale dopo la lettera e) del comma 1 dell'articolo 2³⁹.

Sempre in tema di riuso, la L.R. lombarda 31/2014, apporta una modifica alla L.R. per il governo del territorio 12/2005, introducendo dopo la lettera b) del comma 2 dell'articolo 8 il b bis) sulla base del quale il documento di piano deve tenere conto prioritariamente dell'eventuale presenza di patrimonio edilizio dismesso o sottoutilizzato, da riutilizzare prioritariamente garantendone il miglioramento delle prestazioni ambientali, ecologiche, energetiche e funzionali. La L.R. per il governo del territorio specifica altresì che il governo del territorio si caratterizza per la sostenibilità ambientale e, in particolare, il risparmio di risorse territoriali, ambientali ed energetiche e il riuso di materia in un'ottica di economia circolare⁴⁰.

Non parla di rigenerazione territoriale, ma solo di rigenerazione urbana intesa in senso ampio e integrato, comprendente cioè aspetti sociali, economici, urbanistici ed edilizi – anche per promuovere o rilanciare territori soggetti a situazioni di disagio o degrado sociali ed economici (art. 1.1., lett. a) – la L.R. Lazio 7/2017⁴¹. Tale rigenerazione urbana passa anche attraverso l'opera di recupero e riqualificazione degli edifici dismessi o inutilizzati al fine di migliorarne le condizioni abitative, sociali, economiche, ambientali, culturali e paesaggistiche (art. 2.1.). Al fine della riutilizzazione dell'esistente non aggiunge niente di più la Determinazione del 2019⁴² che contiene le linee guida per l'applicazione della legge n. 7/2017, limitandosi per quello che in questa sede interessa, a ribadire la messa al bando dell'inutile occupazione del suolo non ancora urbanizzato a favore della rigenerazione delle strutture obsolete e dei volumi improduttivi attraverso opere di riqualificazione edilizia e ambientale.

La Regione Friuli-Venezia Giulia con la L.R. 29/2017 pone tra i suoi obiettivi il recupero e la riqualificazione del patrimonio immobiliare esistente, privilegiando soluzioni mirate al contenimento del consumo di nuovo suolo attraverso misure per il miglioramento della qualità energetica o igienico-funzionale degli edifici e limiti agli interventi in deroga alle distanze, alle superfici o ai volumi previsti dagli strumenti urbanistiche (art. 39 bis). Ma è con il suo art. 33 in materia di modifiche al codice regionale dell'edilizia (L.R. FVG 19/2009) che si introduce la lettera a bis) per cui la Regione promuove il contenimento del consumo di suolo, anche favorendo il recupero del patrimonio edilizio esistente o il riuso dello stesso mediante conversione a usi diversi.

Per la L.R. Toscana 65/2014, come modificata da ultimo dalla L.R. 69/2019, Norme per il governo del territorio, il riuso dei volumi esistenti compare tra le necessità da soddisfare che hanno portato all'approvazione della legge. Si vuole dunque rendere effettivo il principio per il quale nuovi impegni di suolo sono ammessi solo se non sussistono possibilità di riuso degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti (punto 3 del Preambolo) attraverso la predisposizione di procedure puntuali e dettagliate di intervento (art. 55.5.; art. 109.1 lett d.; art. 25.3. bis.5) al fine di promuovere il riuso

³⁸ La lettera e) del comma 1 dell'articolo 2 è sostituita dalla seguente:

«e) rigenerazione urbana: l'insieme coordinato di interventi urbanistico-edilizi e di iniziative sociali che possono includere la sostituzione, il riuso, la riqualificazione dell'ambiente costruito e la riorganizzazione dell'assetto urbano attraverso il recupero delle aree degradate, sottoutilizzate o anche dismesse, nonché attraverso la realizzazione e gestione di attrezzature, infrastrutture, spazi verdi e servizi e il recupero o il potenziamento di quelli esistenti, in un'ottica di sostenibilità e di resilienza ambientale e sociale, di innovazione tecnologica e di incremento della biodiversità dell'ambiente urbano».

³⁹ «e bis) rigenerazione territoriale: l'insieme coordinato di azioni, generalmente con ricadute sovralocali, finalizzate alla risoluzione di situazioni di degrado urbanistico, infrastrutturale, ambientale, paesaggistico o sociale che mira in particolare a salvaguardare e ripristinare il suolo e le sue funzioni ecosistemiche e a migliorare la qualità paesaggistica ed ecologica del territorio, nonché dei manufatti agrari rurali tradizionali, per prevenire conseguenze negative per la salute umana, gli ecosistemi e le risorse naturali».

⁴⁰ V.: art. 2.5.c ter). La lettera è stata aggiunta dall'art. 3, comma 1, lett. e) della L.R. 26 novembre 2019, n. 18.

⁴¹ L.R. Lazio 18 luglio 2017, n. 7, Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio, in B.U.R. n. 57 s.o. 3 del 18 luglio 2017.

⁴² Determinazione 20 dicembre 2019, n. G18248, Approvazione "Linee Guida per la redazione delle deliberazioni e per le elaborazioni cartografiche ai fini dell'applicazione della legge regionale 18 luglio 2017, n. 7 «Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio»".

e la riqualificazione delle aree urbane degradate o dismesse (punto 4 del Preambolo; art. 122.1. lett. a; art. 4.8.) e delle aree di pertinenza degli edifici con destinazione non agricola situati in territorio rurale (art. 77.3.).

Nel Testo Unico governo del territorio e materie correlate (L.R. Umbria 1/2015 aggiornato al 12 gennaio 2019) sono sanciti i principi di contenimento del consumo di suolo, di riuso del patrimonio edilizio esistente e di rigenerazione urbana (art. 2.1.). Gli obiettivi previsti nella programmazione e pianificazione territoriale prevedono uno sviluppo urbano adeguato al contesto ambientale e storico, nonché alle effettive necessità abitative e produttive contenendo il consumo di suolo agricolo, il recupero e la riqualificazione di aree industriali dismesse e la riqualificazione urbana e ristrutturazione urbanistica delle aree urbane degradate.

Scarni riferimenti al riuso sono contenuti nella L.R. 19/2002 calabra aggiornata a dicembre 2019⁴³, che, nello stabilire le priorità nell'attribuzione delle risorse per i programmi di riqualificazione urbana (RIURB), pone al primo posto gli interventi di recupero e di riuso del patrimonio edilizio esistente in ambiti urbani degradati, anche attraverso la riconversione ai fini della realizzazione di interventi di edilizia residenziale pubblica e relative opere di urbanizzazione primaria e secondaria e, se necessario, di infrastrutturazione generale (art. 35.5.9.)

La legge regionale sabauda n. 16 del 2018 "Misure per il riuso, la riqualificazione dell'edificato e la rigenerazione urbana"⁴⁴ prevede criteri di premialità per il riuso e la limitazione al consumo di suolo (art. 1.3.) volti ad aumentare la sicurezza statica dei manufatti, le prestazioni energetiche degli stessi, favorire il miglioramento della qualità ambientale, paesaggistica e architettonica del tessuto edificato (art. 1.2.).

È compito delle amministrazioni comunali e delle loro forme associative individuare singoli edifici o gruppi di edifici, di qualunque tipologia edilizia, sui quali promuovere interventi di riuso e di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente attraverso interventi di ristrutturazione con ampliamento, di demolizione e successiva ricostruzione con ampliamento e di sostituzione edilizia con ampliamento, finalizzati a migliorare la qualità architettonica, statica, energetica e igienico-funzionale dei singoli manufatti, che non conducono a interventi di ristrutturazione urbanistica (art. 3.1.)⁴⁵. Il tema della rigenerazione urbana si pone anche e soprattutto, data la conformazione morfologica, nelle politiche urbanistiche della Liguria, come la principale alternativa strategica al consumo di nuovo suolo e per questo, viene individuato come priorità di intervento, assieme al riuso e al recupero. In tema di riuso, in particolare, la L.R. Liguria 30/2019⁴⁶ sul riutilizzo di locali accessori di pertinenza di fabbricati e di immobili non utilizzati, promuove il loro riutilizzo per uso residenziale, turistico-ricettivo, produttivo, commerciale, rurale e per servizi, anche di locali collocati in piani seminterrati, nonché di immobili, anche diruti. Con esclusione di edifici rurali di valore testimoniale,

⁴³ L.R. 19/2002 "Norme per la tutela, governo ed uso del territorio – Legge urbanistica della Calabria" come modificata dalle L.R. 35/2012, L.R. 40/2015, L.R. 28/2016, L.R. 21/2017 e L.R. 8/2019.

⁴⁴ L.R. 16/2018 "Misure per il riuso, la riqualificazione dell'edificato e la rigenerazione urbana", come modificata dalle LL.RR. 19/2018, 31/2018 e 7/2022.

⁴⁵ Stando alle "Nuove norme sulla riduzione del contributo di costruzione per interventi di rigenerazione" (art. 15 di modifica dell'art. 52 L.R. 56/1977), le spese di urbanizzazione sono dovute se l'intervento determina aumento del carico urbanistico e sono commisurate all'entità del maggior carico urbanistico prodotto.

La riduzione del contributo di costruzione prevista all'articolo 17, comma 4-bis, del Dpr 380/2001 – relativa agli interventi di ristrutturazione/ recupero/ riuso di edifici dismessi e pari ad almeno il 20 % rispetto a quello previsto per le nuove costruzioni – è ammessa anche per gli interventi su sedimi già urbanizzati mediante la sostituzione edilizia e la riqualificazione urbanistica ed edilizia.

Il contributo commisurato al costo di costruzione, di cui all'articolo 16, comma 10, del Dpr 380/2001, è determinato dalla giunta regionale secondo criteri volti a incentivare il recupero e il riuso del patrimonio edilizio esistente e gli interventi di bonifica delle aree.

Le nuove disposizioni in materia di contributo di costruzione per gli interventi di rigenerazione prevalgono su quelle eventualmente difformi dei provvedimenti regionali e comunali vigenti.

⁴⁶ Legge regionale 24 dicembre 2019, n. 30, Disciplina per il riutilizzo di locali accessori, di pertinenza di fabbricati e di immobili non utilizzati, in Bollettino Ufficiale n. 19 del 31 dicembre 2019.

i suddetti locali devono, alla data di entrata in vigore dalla legge, risultare non utilizzati da almeno cinque anni, con l'obiettivo di incentivare il riuso del patrimonio edilizio esistente e ridurre il consumo di suolo, incentivare l'inserimento di funzioni per lo sviluppo economico dei territori montani, di retro-costa e urbani interni, nonché favorire l'installazione di impianti tecnologici di contenimento dei consumi energetici e delle emissioni in atmosfera (artt. 1.1. e 1.4.). La legge regionale 7 agosto 2009, n. 25, aggiornata al 2019, della Basilicata promuove misure per il sostegno al settore edilizio attraverso interventi straordinari finalizzati a ridurre il consumo dei suoli attraverso il riuso del patrimonio edilizio esistente (art. 1 lett. a); gli interventi straordinari di riuso a fini volumetrici di superfici coperte e libere dei piani con accesso diretto da strada di edifici esistenti non soggette a servitù d'uso pubblico e di recupero del patrimonio edilizio esistente sono consentiti per la destinazione d'uso diverso dalla residenza (attività commerciali, depositi, attività ricreative, uffici e servizi privati e/o pubblici,) purché compatibili con la zona interessata (art. 5.1. lett. f).

Nelle Marche, pur essendo vigente la L.R. 22/2011 in materia di riqualificazione urbana sostenibile, come modificata da ultimo dalla L.R. 8/2019, non si fa alcun cenno al riuso del patrimonio immobiliare esistente. Similmente anche la Regione Puglia non menziona interventi di riutilizzo del patrimonio immobiliare esistente⁴⁷, mentre la Sardegna vi fa riferimento in relazione agli interventi per il riuso e per il recupero con incremento volumetrico dei sottotetti esistenti (art. 32) e per gli interventi per il riuso degli spazi di grande altezza (art. 33)⁴⁸.

In Sicilia⁴⁹ non si fa menzione del riuso, ma solo del recupero come forma di tutela, valorizzazione e rivitalizzazione economica e sociale dei centri storici ubicati nella Regione, attraverso norme semplificate, anche con riferimento alle procedure, riguardanti il recupero del relativo patrimonio edilizio esistente (art. 1). Di riqualificazione e recupero, ma non di riutilizzo parlano la L.R. Puglia 18/2019⁵⁰ (art. 9.6.) e la Valle d'Aosta, nella quale la normativa urbanistica e di pianificazione territoriale regionale (L.R. 11/1998) promuove uno sviluppo sostenibile orientato al contenimento del consumo del suolo volto a perseguire il pieno recupero del patrimonio edilizio attraverso la conservazione e la riqualificazione degli insediamenti abitativi esistenti al fine di evitare l'edificazione sparsa (art. 12.1.b).

Va verso uno sviluppo più compatto di città e paesi per ridurre notevolmente la dispersione edilizia la Nuova legge provinciale Territorio e paesaggio di Bolzano⁵¹.

In futuro, uno sviluppo a macchia di leopardo non sarà più possibile, aree abitate più compatte ridurranno il consumo di suolo e i costi sociali. Per questo la nuova legge vieta l'individuazione di zone edificabili non contigue a quelle esistenti dà la preferenza alla cubatura esistente in rispetto a nuove aree e chiede ai Comuni un management efficiente di superfici e cubature non utilizzate o sottoutilizzate. Con la Legge provinciale 4 agosto 2015, n. 15, la Provincia autonoma di Trento favorisce, anche prevedendo particolari misure di vantaggio, il riuso e la rigenerazione urbana delle aree insediate attraverso interventi di ristrutturazione urbanistica e di densificazione (art. 18.1. lett. a). Il piano di riqualificazione urbana, che può essere d'iniziativa pubblica, privata o mista pubblico-privata per riqualificare il tessuto urbanistico ed edilizio o per programmare interventi di ristrutturazione edilizia di particolare complessità, è, in particolare, finalizzato, al recupero e al riutilizzo di aree interessate da una pluralità di edifici esistenti e delle relative aree di pertinenza, anche comprese negli insediamenti storici (art. 50.2. lett. a).

⁴⁷ L.R. 30 aprile 2019, n. 18 "Norme in materia di perequazione, compensazione urbanistica e contributo straordinario per la riduzione del consumo di suolo e disposizioni diverse".

⁴⁸ L.R. 23 aprile 2015, n. 8 "Norme per la semplificazione e il riordino di disposizioni in materia urbanistica ed edilizia e per il miglioramento del patrimonio edilizio", aggiornata al 2019.

⁴⁹ L.R. 13/2015 "Norme per favorire il recupero del patrimonio edilizio di base dei centri storici" come modificata dalla L.R. 24/2018.

⁵⁰ L.R. 30 aprile 2019, n. 18 "Norme in materia di perequazione, compensazione urbanistica e contributo straordinario per la riduzione del consumo di suolo e disposizioni diverse".

⁵¹ La legge provinciale n. 9 del 10 luglio 2018 entra in vigore il 1° luglio 2020.

Campania e Abruzzo invece sono in attesa dell'approvazione dei rispettivi disegni di legge fondati sui paradigmi di derivazione unionale della riduzione del consumo di suolo, del recupero edilizio e della rigenerazione urbana. Ferma è anche la situazione a livello nazionale, dove sono stati presentati numerosi disegni di legge sul contenimento del consumo del suolo e in particolare, il disegno di legge sul consumo di suolo (Atto C/2039-S/2383), approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati il 12 maggio 2016, ma che non ha concluso il proprio iter a causa dello scioglimento del Parlamento⁵².

Nella provincia autonoma di Bolzano, la legge provinciale n. 13/1997 "Legge urbanistica provinciale", modificata dalla L.P. n. 10/2001, pone un limite al consumo di suolo, attribuendo alla giunta provinciale il compito di definire un obiettivo quantitativo che prevede un valore indicativo dell'area annualmente edificabile. Il piano urbanistico comunale individua le zone di riqualificazione e definisce la densità edilizia territoriale, le destinazioni d'uso ammesse, le altezze ammissibili, le distanze dal confine e dagli edifici, ecc.

Tra gli obiettivi delle politiche territoriali e, in particolare, degli strumenti di pianificazione individuati dalla L.R. Veneto 14/2017⁵³ vi è quello di incentivare il recupero, il riuso, la riqualificazione e la valorizzazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata, favorendo usi appropriati e flessibili degli edifici e degli spazi pubblici e privati (art. 3.3. lett. f).

Non molto dissimili sono gli obiettivi della legge regionale n. 24 del 21 dicembre 2017 dell'Emilia-Romagna (Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio), in vigore dal 1° gennaio 2018, ma se la legge veneta si concentra maggiormente sul riuso temporaneo e menziona il riuso solo negli obiettivi degli strumenti di pianificazione territoriale (art. 3.3. lett. f) o per quello che riguarda il riuso temporaneo (art. 8), quella emiliano-romagnola enfatizza il riuso disseminandolo per tutta la legge. Lo troviamo menzionato all'art. 4.7. lett. a) come obiettivo primario del Piano Urbanistico Generale (PUG); all'art. 5 come strumento, insieme alla rigenerazione urbana, di contenimento del consumo del suolo; ad esso è dedicato il Capo III sulla promozione del riuso e della rigenerazione urbana (artt. 7-15,17), fatta salva la particolare disciplina dei centri storici, per cui il PUG non può modificare i caratteri che connotano la trama viaria ed edilizia, nonché i manufatti anche isolati che costituiscono testimonianza storica o culturale e fattori identitari della comunità locale (art. 32.6. lett. a)⁵⁴.

4.3. Rigenerazione e riuso nella disciplina della Chiesa cattolica

Sebbene la parola riuso sia tornata di grande attualità negli anni della crisi iniziata tra il 2007 e il 2008⁵⁵, riveste sin dai suoi esordi nella pianificazione urbanistica significati molteplici, al punto che il "riuso", inteso come necessità di recupero/riqualificazione del territorio per fare fronte al degrado del tessuto urbano affonda le sue radici almeno nel XVIII secolo⁵⁶, anche se il suo apice a livello di regolamentazione lo ha avuto nel corso del Novecento, a partire dagli anni Settanta, allorquando il riuso ha rappresentato un'alternativa alle strategie e pratiche radicali del rinnovo⁵⁷.

⁵² Tale disegno di legge non è andato del tutto perduto in quanto il suo contenuto è stato condiviso, ma al contempo declinato e arricchito dalla Regione Veneto nella sua L.R. 14/2017 (v.: *infra* nel testo).

⁵³ "Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e modifiche della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio". È da segnalare che con DGR n. 668 del 15 maggio 2018, è stata approvata la definizione, ai sensi dall'art. 4 della L.R. veneta in esame, della quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale e la sua ripartizione per ambiti comunali o sovracomunali omogenei. Tale norma è a dubbio di costituzionalità al pari dell'art. 5 L.R. Lombardia summenzionato in quanto anche in questo caso la sovranità dei Comuni appare notevolmente ridimensionata.

⁵⁴ Ma v. anche gli artt. 19; 22.6; 25.1; 30.1. lett. a); 32.7; 33.1; 34.3 e .4; 36.2; 38.1 e .11; 39; 57.4.

⁵⁵ Albano, Roberto - Mela, Alfredo - Saporito, Emanuela (a cura di), *La città agita. Nuovi spazi sociali tra cultura e condivisione*, Milano, Franco Angeli, 2020, pp. 24-26.

⁵⁶ Uno dei primi esempi a riguardo sono i piani di risanamento igienico-sanitari di cui alla l. 15 gennaio 1885, n. 2892 (c.d. legge Napoli), previsti per fronteggiare la dilagante epidemia di colera. Cfr. Torelli, Gabriele, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2017, p. 652 in part.

⁵⁷ Aa.Vv., *Abbecedario minimo: Parte settima (Q-R) Qualità, Regola, Resilienza, "Restauro" (cosiddetto), Reversibilità, Ricostruzione, Rifazione/Rifacimento, Rilievo, Riparazione, Riproduzione, Riuso, Rovina*, in ANANKE 78. *Quadrimestrale di*

Nell'Italia degli anni Settanta il concetto di riuso riguarda soprattutto il tema della casa e quello dei centri storici che si intendeva così sottrarre allo spreco e alle speculazioni⁵⁸. Anche la Chiesa cattolica non era rimasta indifferente alla questione, tant'è che proprio in quegli anni, nel 1974, il tema del riuso degli edifici di culto veniva regolamentato dalla CEI attraverso delle indicazioni ben precise circa le nuove destinazioni e i nuovi usi degli edifici di culto aventi carattere di riconosciuta importanza storico-artistica⁵⁹.

Una delle principali questioni sulla quale sin da allora ci si è a lungo interrogati è stata quella relativa alla successiva destinazione che una chiesa ridotta ad uso profano avrebbe dovuto avere. Quando si parla di edifici di culto cattolico, a differenza di quello che accade per gli edifici di uso "civile", più che di dismissione, occorre infatti parlare di chiese che affrontano il processo canonico di riduzione a uso profano. Affinché un edificio di culto cattolico venga ridotto a uso profano, ai sensi del can. 1214 del c.i.c., occorre che venga meno uno dei tre requisiti da esso previsti per configurare una "chiesa": la sacralità, la destinazione al culto divino e l'accesso ai fedeli per esercitare soprattutto pubblicamente il culto. Se uno di questi requisiti viene meno, per il diritto canonico non si ha più una "chiesa" e quindi può essere destinata ad altri usi.

Sebbene la riduzione di una chiesa a uso profano debba essere attestata da un decreto del vescovo diocesano, stante a quanto elaborato dalla costante giurisprudenza della Segnatura Apostolica, anche la chiusura di fatto, cioè senza il decreto della competente autorità ecclesiastica, equivale comunque alla sua riduzione a uso profano⁶⁰.

Orbene, a fronte delle tante chiese in disuso o abbandonate per via dei molteplici cambiamenti sociali, la strada della riduzione a uso profano, accompagnata alla vendita dell'immobile a soggetti terzi, è stata quella maggiormente percorsa⁶¹, tanto che, a partire dagli anni Settanta, il tema delle nuove destinazioni e dei nuovi usi degli edifici di culto, soprattutto in riferimento a quelli abbandonati e aventi una riconosciuta importanza storico-artistica, si è fatto sempre più stringente, al punto che le indicazioni individuate allora in ordine alla futura destinazione, per quasi cinquant'anni hanno costituito lo zoccolo duro della disciplina degli edifici di culto dismessi. Tendenzialmente, infatti, le direttive fornite circa la loro futura destinazione d'uso non sono mai mutate con il susseguirsi dei provvedimenti ecclesiastici poiché, allora come ora, la finalità ultima è sempre quella di preservarne «la dignità originaria» attraverso un uso non improprio (sordido). Quello che è invece mutato e che trova la sua legittimazione nelle Linee guida del 2018⁶², è stato l'approccio.

Se difatti, prima, l'alienazione dell'edificio di culto a un'istituzione o a un privato, sebbene considerata un'*extrema ratio*, pareva per la diocesi una via pressoché obbligatoria, le cui sole alternative erano, nella migliore delle ipotesi, l'uso non liturgico all'edificio di culto che consentiva alla diocesi di mantenere la proprietà e, nella peggiore, in mancanza di un valore storico, artistico o

Cultura, Storia e Tecniche della Conservazione per il Progetto, maggio 2016, p. 40.

⁵⁸ Cfr. Ceccarelli, Paolo, e Indovina, Francesco (a cura di), *Risanamento e speculazione nei centri storici*, Milano, Franco Angeli, 1978.

⁵⁹ Conferenza Episcopale Italiana, *Norme per la tutela e la conservazione del patrimonio storico – artistico della Chiesa in Italia*, 14 giugno 1974, punti 11, ultimo capoverso, e 16, pp. 113, 115.

«16. - Circa le nuove destinazioni e i nuovi usi degli edifici di culto, che rivestono carattere di riconosciuta importanza storico-artistica e sono abbandonati, occorre esigere – in analogia al vincolo di destinazione d'uso nell'urbanistica moderna – che la loro sistemazione, convenientemente studiata in collaborazione con le competenti Sovrintendenze, corrisponda al titolo della dignità originaria».

«11. – [...] Per la sistemazione di musei diocesani, centri di studio, biblioteche, aule di musica sacra ed altre iniziative promozionali della cultura cristiana si veda, infine, con favore, l'uso delle chiese e degli oratori ora chiusi al culto».

⁶⁰ Cfr. Malecha, Pawel, *Riduzione a uso profano delle chiese e sfide attuali*, in Capanni, Fabrizio (a cura di), *Dio non abita più qui? Dismissione di luoghi di culto e gestione integrata dei beni ecclesiastici*, Roma, Editoriale Artemide, 2019, pp. 51-55.

⁶¹ Si pensi che nella diocesi di Torino, dal 1999 al 2018, sono documentate 43 riduzioni a uso profano su un totale di circa 1.400 chiese soggette all'autorità del vescovo, per circa 350 parrocchie. Longhi, Andrea. *Vent'anni di chiese nella diocesi di Torino*, in *Atti e Rassegna Tecnica*, LXXI:1-2-3, 2017, pp. 191-193; Dimodugno, Davide, *Il riuso degli edifici di culto: Casi, criteri di gestione e prospettive nella diocesi di Torino*, in *in_bo*, vol. 7, n. 10, 2016, pp. 115-132.

⁶² V.: *infra* nota 86 e testo corrispondente e il paragrafo 4.4.

architettonico, la demolizione dell'edificio stesso; via via si è posta una maggiore attenzione su quelle che potevano essere le potenzialità pastorali dell'edificio chiesa. Non più percorrendo la strada della trasformazione in «musei diocesani, centri di studio, biblioteche, aule di musica sacra ed altre iniziative promozionali della cultura cristiana» come raccomandato dalla Conferenza Episcopale Italiana (CEI) a partire dal 1974⁶³, ma quella di un uso più fantasioso, profetizzato nella risoluzione del Consiglio d'Europa del 1989 e per lungo tempo rimasta lettera morta.

Dall'orientamento più conservatore, d'altra parte, non si discosta né la Pontificia commissione centrale per l'arte sacra in Italia, che era tornata sul tema nel 1987, specificando, anzi, che il nuovo uso deve essere compatibile con le caratteristiche architettoniche dell'edificio in modo tale da non far venir meno il significato primario della chiesa, la preesistente immagine e l'originaria disposizione funzionale, anche degli spazi esterni e di contorno⁶⁴, né – travalicando i confini nazionali – la risoluzione del Consiglio d'Europa n. 916 del 1989⁶⁵, se non fosse per quel breve accenno contenuto al punto 11.7, nel quale si incoraggia un uso più fantasioso degli edifici religiosi esistenti⁶⁶ e che, di primo acchito, pare essere parzialmente in contraddizione con l'orientamento più conservatore della Chiesa previsto nei punti precedenti.

Il Consiglio, infatti, preso atto dell'alto numero di edifici religiosi, sia cattolici sia di altre confessioni, soprattutto quelle legate al mondo protestante, che in territorio europeo non svolgono più la loro funzione originaria e sono quindi potenzialmente oggetto di trasformazioni inadeguate se non addirittura di demolizione, investito della questione degli edifici di culto dismessi, ribadiva che dovesse essere loro garantito un uso preferibilmente religioso o culturale e che fosse il più possibile compatibile con l'intenzione originaria per la quale l'edificio era stato costruito⁶⁷. A tal fine, invitava le autorità responsabili (Chiesa, Governo ed enti locali) a cooperare con le organizzazioni e gli esperti interessati al fine di promuovere progetti di riuso e riadattamento che non fossero incompatibili con la funzione originaria dell'edificio e non recassero alterazioni irreversibili al tessuto originario (punti 11 e 11.5).

Dalla crisi delle vocazioni, al proliferare di nuovi culti, le ragioni che sottendono a questa progressiva dismissione, abbiamo già avuto modo di vedere nel 1° capitolo, sono molteplici, tanto che non si può non tenere conto anche della particolare incisività del ruolo assunto dalle pianificazioni urbanistiche via via adottate dai Comuni che, nell'invogliare i vecchi residenti dei centri storici a spostarsi verso le periferie, hanno contribuito ad un progressivo abbandono dei centri storici⁶⁸, lasciando di fatto il centro cittadino alla mercé di turisti o, in generale, di coloro che, per

⁶³ V.: Conferenza Episcopale Italiana, *Norme per la tutela e la conservazione del patrimonio storico – artistico della Chiesa in Italia*, 14 giugno 1974, punti 11 e 16, pp. 113, 115.

⁶⁴ Pontificia commissione centrale per l'arte sacra in Italia, nella *Carta sulla destinazione d'uso degli antichi edifici ecclesiastici*, Roma, 1987, nn. 6-7, p. 62. Allo scopo di evitare usi, adattamenti e interventi impropri, essa prevede altresì che si devono prevedere delle specifiche clausole nei contratti di compravendita. V.: Dimodugno, Davide, *Il riuso degli edifici di culto*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 2017, n. 23, p. 6.

⁶⁵ Le risoluzioni del Consiglio d'Europa sono prive di effetti giuridici, ma possono invitare la Commissione a presentare una proposta o ad adottare ulteriori misure.

⁶⁶ «11.7. encouraging a more imaginative use of existing religious buildings». Council of Europe – Parliamentary Assembly, Resolution 916, cit.

⁶⁷ Council of Europe - Parliamentary Assembly, Resolution 916 (9 May 1989) *Redundant religious buildings*, punto 7: «Believing that, when a religious building is no longer viable as such, efforts should be made to ensure a future use, whether religious or cultural, as far as possible compatible with the original intention of its construction». Per dei riferimenti più recenti in ordine alle chiese di culto cattolico chiuse all'estero, cfr. Malecha, Pawel, *Riduzione a uso profano delle chiese e sfide attuali*, cit., pp. 49-50.

⁶⁸ Una chiara definizione di "centro storico" la si rinviene nella legge urbanistica della regione Lazio 22 dicembre 1999, n. 38 ("Norme sul governo del territorio") per la quale, ai sensi dell'art. 60 «1. Sono centri storici gli organismi urbani di antica formazione che hanno dato origine alle città contemporanee. Essi si individuano come strutture urbane che hanno mantenuto la riconoscibilità delle tradizioni, dei processi e delle regole che hanno presieduto alla loro formazione e sono costituiti da patrimonio edilizio, rete viaria e spazi ineditati. La loro perimetrazione, in assenza di documentazione cartografica antecedente, si basa sulle configurazioni planimetriche illustrate nelle planimetrie catastali redatte dopo l'avvento dello stato unitario. L'eventuale sostituzione di parti, anche cospicue, dell'edilizia storica non influisce sui criteri indicati per eseguire la perimetrazione. 2. Gli insediamenti storici puntuali sono costituiti da strutture edilizie comprensive di edifici e spazi ineditati, nonché da infrastrutture territoriali che testimoniano fasi dei

necessità di lavoro o di studio, abbisognano di soggiorni temporanei⁶⁹. Tale circostanza ha concorso non solo a mutare il tessuto sociale dei centri storici, ma, come diretta conseguenza, anche le attività e i servizi in essi presenti⁷⁰. Tra questi ultimi, i servizi legati al culto offerti dalle chiese sono quelli che maggiormente hanno risentito della mancanza di una comunità stanziale che desse loro continuità nella fruizione e che ne giustificasse la presenza. Certo, non tutti i centri storici, o meglio, non tutte le porzioni dei centri storici, sono oggetto di questo mutamento, ma indubbiamente il fatto che in essi si concentri normalmente il più alto numero di edifici di culto li rende dei cantieri privilegiati di osservazione e meritevoli di essere indagati, tanto che l'importanza degli strumenti urbanistici rapportata al ruolo dei centri storici era già stata evidenziata con l'approvazione della legge 457/1978, che dà avvio alla stagione del recupero del patrimonio edilizio e urbanistico dei centri urbani⁷¹.

L'introduzione del piano di recupero del patrimonio edilizio e urbanistico operato dalla legge del 1978, opera una svolta epocale in materia di riqualificazione dei centri storici, infatti, nonostante che la legge del 1978 avesse una portata più ampia, l'attenzione dei Comuni italiani si è rivolta principalmente sugli interventi di recupero, ancorché parziali, dei centri storici⁷². Da qui ne è disceso che la sorte dei centri storici si è inscindibilmente legata alla riqualificazione urbana così come è stata intesa e declinata in Italia, al punto che occorre partire proprio da essi per comprenderne pienamente la portata e il senso sia culturale sia tecnico⁷³, al punto da avere influenzato tutta la legislazione della successiva stagione degli anni Novanta. Non a caso, l'importanza degli strumenti urbanistici rapportata al ruolo dei centri storici viene colta anche dalla Conferenza Episcopale Italiana (CEI) nel 1992 allorché sottolineava come «il destino dei singoli edifici, dei centri storici e dell'ambiente naturale» dipendesse proprio dalla programmazione urbanistica⁷⁴.

Sebbene nel documento della Chiesa già vi fosse un riferimento all'ambiente, ancora non c'era quella sensibilità in senso ecologista, di sostenibilità, oggi così sentita nella società e negli stessi contesti confessionali.

particolari processi di antropizzazione del territorio. Essi sono ubicati anche al di fuori delle strutture urbane e costituiscono poli riconoscibili dell'organizzazione storica del territorio».

⁶⁹ Berdini, Paolo, *La città in vendita. Centri storici e mercato senza regole*, Roma, Donzelli, 2008; Lamberti, Cesare e Campiani, Marco L. (a cura di), *I centri storici tra norme e politiche*, Napoli, Jovene, 2015.

⁷⁰ Per una riflessione sulla ridefinizione del rapporto tra spazio urbano e religione, v.: Diotallevi, Luca. *Letture sociologica e pastorale del fenomeno della dismissione di chiese*, in Capanni, Fabrizio (a cura di), *Dio non abita più qui?*, cit., pp. 43-46.

⁷¹ V.: Legge 457/1978, "Norme per l'edilizia residenziale" (Piano Decennale per l'Edilizia) che definisce le tipologie per gli interventi di manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, restauro e risanamento costruttivo.

⁷² I c.d. "piani di recupero" sono piani di riqualificazione urbana e ambientale previsti all'art. 28 della l. 457/78. Nonostante l'importantissimo impatto da essa generato sul tema del recupero, questa legge non si occupa in maniera specifica dei centri storici, in quanto non distingue tra il recupero e la rivitalizzazione dei centri storici dagli altri interventi, ma si limita a prevedere, riduttivamente, nel suo testo che «restano ferme le disposizioni e le competenze previste dalle leggi n. 1089/39 e n. 1497/39».

Gli strumenti attuativi per la concreta realizzazione dei Piani di recupero sono stati successivamente definiti attraverso la legge n. 179, del 17 febbraio 1992 "Norme per l'edilizia residenziale pubblica" che introduce la possibilità di operare nel tessuto insediativo attraverso i "Programmi integrati di intervento" che consentono una serie di azioni di riqualificazione sostanzialmente più efficaci dei piani di recupero. Le norme successive, a partire dalla fine degli anni Novanta, mirano a ridefinire in un'accezione e in un contesto più ampi il concetto di "centro storico", ricomprendendolo nei cosiddetti "beni culturali", per i quali sono individuate le azioni da promuovere per la gestione, la conservazione e l'eventuale azione di vincolo, così come individuate dal Dlgs 22 gennaio 2004, n. 42, codice dei beni culturali e del paesaggio. Bravo, Luisa e Mingucci, Roberto, *Centri storici. Evoluzione normativa e modelli di rappresentazione*, in DISEGNARECON, dicembre 2008, pp. 2-6.

⁷³ Urbani, Paolo, *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000, p. 39.

⁷⁴ Conferenza Episcopale Italiana, *I Beni Culturali della Chiesa in Italia. Orientamenti*, in *Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana*, 9 dicembre 1992, n. 9, punto 24, pp. 326-327.

Per una ricostruzione e un commento degli orientamenti dell'epoca adottati dalle diverse conferenze episcopali e un'accurata disamina sul problema della dismissione degli edifici di culto in Italia e all'estero, v.: Cavana, Paolo, *Il problema degli edifici di culto dismessi*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoecheme.it), 2009, aprile, pp. 1-38; Bolgiani, Isabella, *La dismissione delle chiese. Problematiche aperte tra diritto civile e canonico*, in *Jus*, 3, 2014, pp. 555-582; Dimodugno, Davide, *Il riuso degli edifici di culto: profili problematici tra diritto canonico, civile e amministrativo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoecheme.it), n. 23, 2017, pp. 1-32.

Tale circostanza incide indubbiamente sulla portata del documento. Sebbene infatti il suo contenuto, a distanza di trent'anni, rimane fondamentalmente una delle pietre miliari in materia di edifici di culto dismessi, occorre rilevarne una certa inadeguatezza. Non solo perché le esigenze della collettività da allora sono profondamente mutate per via di una maggiore attenzione che si è venuta profilando verso il patrimonio naturale, ma anche per il suo diverso raggio d'azione che va oggi ben oltre gli interessi esclusivamente locali. La necessità di adibire ad un uso diverso un edificio di culto inutilizzato (come, intendiamoci, qualsiasi altra tipologia di edificio che versi nella medesima condizione), risponde oggi a una molteplicità di esigenze che vanno dall'opportunità di dargli "un'altra possibilità di vita" funzionale alle esigenze dei residenti, a quelle che riguardano il consumo del suolo fino alle responsabilità assunte nei confronti di un contesto globale, verso cioè tutti gli abitanti del pianeta dal momento che del riutilizzo di un edificio ne beneficia l'intera umanità poiché non comporta uno spreco inutile di risorse⁷⁵.

Stando a quanto disposto dalla CEI nel documento del 1992⁷⁶ l'aspetto più significativo in esso contenuto perché di sorprendente attualità è quello invece che riguarda l'introduzione del concetto di riuso temporaneo, previsto nel caso in cui si incorra in un mutamento di destinazione di un edificio di culto. Si legge nel documento che solamente qualora si incorra nell'*extrema ratio* per cui non sia più possibile un suo uso continuato conforme con la destinazione originaria e la «permanenza nell'ambito della proprietà ecclesiastica», la chiesa non più destinata al servizio liturgico parrocchiale può, secondo il seguente preciso ordine di preferenza: o essere adibita «a funzioni di culto di tipo sussidiario o di comunità particolari»; o essere adibita ad «altri usi compatibili», come quelli di tipo culturale, quali sedi per attività artistiche, archivi, biblioteche e musei; oppure essere oggetto di mutamenti di destinazione misti o temporanei. Solo come ultima ipotesi si contempla l'alienazione, la quale deve essere preferibilmente fatta in favore di «nuovi proprietari, che ne garantiscano non solo l'integrale conservazione, ma anche l'uso pubblico, almeno temporaneo»⁷⁷.

A seguire, sempre della CEI, troviamo i documenti del 2005 e del 2012, intitolati rispettivamente, *Istruzione in materia amministrativa*⁷⁸, che nella sezione dedicata ai luoghi di culto, ribadisce che l'uso profano di una chiesa sconsacrata non deve essere indecoroso⁷⁹, e *Le chiese non più utilizzate per il culto*⁸⁰.

Quest'ultimo è particolarmente interessante poiché, a differenza di tutti quelli che lo hanno preceduto, è il primo documento esclusivamente dedicato alla questione degli edifici di culto dismessi di proprietà degli enti ecclesiastici.

La sua stesura si è resa necessaria per via della sempre maggiore consistenza che il fenomeno dell'abbandono degli edifici di culto ha registrato nel primo decennio del Duemila. Dalle riunioni avvenute in seno al Comitato per gli Enti e i Beni ecclesiastici che hanno preceduto la redazione del suddetto documento, è stato rilevato infatti, non senza una certa preoccupazione, quanto le raccomandazioni fino ad allora formulate circa l'uso profano che deve essere dignitoso, siano state disattese. La dignità auspicata che l'edificio di culto dovrebbe mantenere anche dopo la sua

⁷⁵ L'emergenza ambientale e la salvaguardia dei beni comuni sono uno dei punti chiave della c.d. Costituzione della Terra, un appello per un nuovo costituzionalismo globale, più equo e atto a rimuovere le disuguaglianze per salvare il pianeta da quelli che sono i più grandi pericoli: dal riscaldamento climatico, ai conflitti nucleari, dalla crescita delle disuguaglianze, alla mancanza di alimentazione di base e di farmaci salva-vita. Ferrajoli, Luigi, *Per una Costituzione della Terra*, in *Teoria Politica*, n. 10, 2020, pp. 39-57.

⁷⁶ Conferenza Episcopale Italiana, *I Beni Culturali della Chiesa in Italia*, cit., punto 35, pp. 331-332.

⁷⁷ *Ivi*, p. 332.

⁷⁸ Conferenza Episcopale Italiana, *Istruzione in materia amministrativa*, Roma, 1° settembre 2005, Milano 2006, in particolare il Capitolo IX "I luoghi di culto", pp. 393-492. Si tratta della versione rivista e aggiornata dell'*Istruzione in materia amministrativa* del 1° aprile 1992, approvata dalla 54ª Assemblea Generale (Roma, 30-31 maggio 2005) con decreto del 1° settembre 2005. Per un commento ragionato dell'*Istruzione* del 2005, v.: Cavana, Paolo, *Il problema degli edifici di culto dismessi*, cit., pp. 30-35 e bibliografia *ivi* citata.

⁷⁹ Conferenza Episcopale Italiana, *Istruzione in materia amministrativa*, cit., punto 120, p. 393.

⁸⁰ Conferenza Episcopale Italiana, Comitato per gli enti e i beni ecclesiastici, Lettera, *Le chiese non più utilizzate per il culto*, 4 ottobre 2012, pp. 1-2.

sconsacrazione terrebbe conto non solo del fatto che la nuova attività che in esso si svolge sia adatta al precedente utilizzo, ma altresì adeguata, come sottolineato dalla Pontificia commissione centrale per l'arte sacra in Italia nel 1987, alla stessa struttura architettonica. Per cui, ad esempio, riutilizzare l'edificio per farvi un'officina si ritiene che sia poco dignitoso non solo per l'attività in sé, poiché molto lontana dalla sua destinazione precedente, ma anche perché stride con l'estetica dell'edificio che richiama l'originaria destinazione al culto⁸¹. Un uso dignitoso verte invece su quanto già indicato *supra* nel documento del 1992, per cui è dignitoso convertire l'edificio in museo, biblioteca, sede per attività artistica, archivio.

L'intento del documento del 2012 è quello di individuare delle linee guida che possano essere comuni a tutti gli enti ecclesiastici allorché si trovino costretti a destinare a uso profano un edificio di culto di loro proprietà. A tal fine, vengono richiamate le normative canonica e civile sul tema, già peraltro ampiamente illustrate nella precedente *Istruzione in materia amministrativa* del 2005⁸².

Nel ribadire che la chiusura al culto è un'*extrema ratio*, il provvedimento individua i soggetti a cui è preferibile destinare l'edificio qualora tale ipotesi si realizzi. A differenza della raccomandazione del 1992, per cui i nuovi proprietari dovevano garantire l'integrale conservazione e l'uso pubblico ancorché temporaneo, nel documento in esame si fa riferimento a specifiche categorie, quali le organizzazioni del terzo settore o del volontariato sociale⁸³, in quanto si ritiene che esse, «più dei privati possono garantire un utilizzo dell'ex-edificio di culto non in palese contrasto con la sua destinazione originaria, specie se [...] architettonicamente riconoscibile»⁸⁴.

Per quanto invece riguarda i locali pertinenti, ad esempio la casa canonica, laddove siano «ben distinguibili anche fisicamente» dal corpo dell'edificio di culto, valgono regole diverse in quanto essi possono addirittura essere ceduti a terzi a titolo oneroso. Questa apparente libertà della concessione d'uso accordata alle pertinenze viene però mitigata dalla raccomandazione per cui il reddito ricavato deve essere destinato alla manutenzione dell'immobile principale. E ciò nonostante che la casa canonica, qualora venisse meno il riferimento all'edificio di culto, perché, ad esempio, destinata ad attività considerata commerciale dalla legge o concessa a terzi, perderebbe ovviamente la natura di pertinenza⁸⁵.

Da ultime, sul riuso delle chiese, troviamo le linee guida contenute nel documento di orientamento, "La dismissione e il riuso ecclesiale di chiese. Linee guida" approvato il 30 novembre 2018 a conclusione del convegno "Dio non abita più qui?"⁸⁶. Si tratta di una summa di

⁸¹ Quello dell'officina, come il riferimento a laboratori e ristoranti, è un esempio tratto direttamente dal documento in questione. *Ivi*, p. 1.

⁸² V.: CEI, *Istruzione in materia amministrativa*, 1° settembre 2005, in particolare punti: 120, 123-125, 128.

⁸³ Il riferimento ad associazioni di promozione sociale, organizzazioni di volontariato e cooperative è presente anche nella Circolare 32 del 2002 in riferimento alla *Cessione di locali e spazi pastorali a terzi per uso diverso*, pp. 1-6. Pur rimanendo fermo l'assunto per cui l'alienazione di immobili, come anche la cessione di locali, appartenenti ad enti ecclesiastici è di norma sconsigliata, qualora essa dovesse però essere inevitabile, la Circolare consiglia che l'alienazione avvenga a favore delle suddette categorie e, a tal fine, individua in cinque punti, delle «cautele con cui trattare la materia». Sebbene tali avvertenze siano rivolte principalmente alle parrocchie, per analogia possono però essere estese a tutti gli enti ecclesiastici. Esse riguardano: 1) il fatto che l'uso pastorale debba sempre prevalere su quello economico; 2) il porre attenzione alle norme urbanistiche, soprattutto in riferimento alle agevolazioni fiscali di cui godono taluni complessi immobiliari; 3) l'invito rivolto ai Vescovi di prevedere esplicitamente fra gli atti di straordinaria amministrazione il mutamento di destinazione d'uso; 4) i diversi adempimenti di cui si deve fare carico la parrocchia, come ad esempio l'eventualità in cui cede per uso temporaneo degli impianti sportivi. Se da questa cessione intende «ricevere un corrispettivo che eccede il mero rimborso delle spese correnti e dei consumi, dovrà ottenere il previo consenso dell'Ordinario diocesano, perché in tale caso viene meno il vincolo di destinazione pertinenziale del bene»; 5) il monito riguardante la difficoltà, in quanto tutelata dalla legislazione civile in materia, a recuperare locali e spazi ceduti in uso a terzi.

⁸⁴ Conferenza Episcopale Italiana, Comitato per gli enti e i beni ecclesiastici, Lettera, *Le chiese non più utilizzate*, cit., p. 2.

⁸⁵ Comitato per gli enti e i beni ecclesiastici, Circolare n. 32, *Cessione di locali e spazi pastorali a terzi per uso diverso*, 10 maggio 2002. Sulla disciplina giuridica delle pertinenze degli edifici di culto cfr. Botti, Federica, *Edifici di culto e loro pertinenze*, cit., pp. 1-83.

⁸⁶ Il Convegno internazionale si è tenuto nei giorni 29-30 novembre 2018 ed è stato promosso dal Pontificio Consiglio della Cultura (Dipartimento per i Beni Culturali della Chiesa), dalla CEI (Ufficio Nazionale per i beni culturali ecclesiastici e l'edilizia di culto), e dalla Pontificia Università Gregoriana (Facoltà di Storia e Beni Culturali della Chiesa – Dipartimento Beni Culturali della Chiesa). Le

quanto previsto nei precedenti documenti, per cui non si escludono soluzioni estreme come la dismissione e la vendita degli edifici di culto e rimane confermato, al pari di quanto affermato nel 2012, l'auspicio che queste azioni non siano frutto di decisioni affrettate, ma di una programmazione ponderata, attenta alla sostenibilità e a quanto i beni ecclesiastici potrebbero ancora servire e significare per l'ente e per i fedeli.

Dopo un primo paragrafo nel quale si ripercorre il contesto socio-pastorale del fenomeno della dismissione delle chiese e si mette in evidenza il loro potenziale in funzione missionaria⁸⁷, si passa ad esaminare nel successivo, intitolato *L'alveo del diritto canonico*, la disciplina canonistica in ordine alla conservazione, tutela e cura del patrimonio ecclesiastico immobile e mobile (12), comprese le reliquie (13). Della riduzione a uso profano di un edificio di culto, ne fa menzione invece il punto 14, non solo citando il canone 1222 del codice di diritto canonico del 1983, ma soprattutto mettendo in evidenza nei successivi punti 15 e 16, rispettivamente, i comportamenti da prevenire al fine di evitare contestazioni sul piano giuridico⁸⁸ e le problematiche connesse al processo di riduzione delle chiese ad uso profano⁸⁹.

Il terzo paragrafo è dedicato al *Quadro normativo internazionale sul patrimonio culturale* e agli spunti di riflessione che da esse ne derivano, ma quello che più degli altri rileva in questa sede è il quarto paragrafo sui *Criteri guida per il patrimonio immobiliare*.

È in esso, infatti, che troviamo la vera novità, il punto di svolta rispetto al passato. Se fino ad ora le Linee guida non hanno fatto altro che confermare concetti per lo più già ampiamente trattati nei documenti che le hanno precedute, è proprio nel quarto paragrafo che entrano finalmente in gioco le nuove categorie, così care oggi alla società contemporanea e che consentono alla materia sul riuso degli edifici dismessi di rimanere attuale e di non peccare di anacronismo finendo per divenire solo un ostacolo alla costruzione di città resilienti, alla rigenerazione urbana in generale e all'obiettivo del consumo del suolo zero.

Linee guida, dal titolo *La dismissione e il riuso ecclesiale di chiese*, sono precedute dalla lettera del presidente del Pontificio Consiglio e sono pubblicate nel volume che raccoglie gli atti del Convegno internazionale, Aa.Vv., *Dio non abita più qui? Dismissione di luoghi di culto e gestione integrata dei beni culturali ecclesiastici*, a cura di Fabrizio Capanni, Roma, Editoriale Artemide, 2019, pp. 257-271.

⁸⁷ In questo senso era già andato papa Francesco nella Sua Esortazione apostolica, *Evangelii Gaudium*, Roma, 24 novembre 2013. In essa, il papa, ritiene che occorra «una conversione pastorale e missionaria, che non può lasciare le cose come stanno» (25) e una «riforma delle strutture» ecclesiali affinché «diventino tutte più missionarie» (27).

Questo elogio alla missionarietà non può che essere interpretato anche nel senso di convertire l'edificio di culto a «nuove risposte pastorali più adeguate ai nuovi bisogni delle persone e delle comunità a cui offrire spazi per finalità sociali, culturali, ricreative, di accoglienza e di relazione». *La dismissione e il riuso ecclesiale di chiese. Linee guida*, 30 novembre 2018, p. 259, punto 9 (ma v. anche punto 10, p. 260).

⁸⁸ Tali comportamenti sono individuati nel: «(a) ridurre a uso profano una chiesa in mancanza delle cause gravi richieste (oggi quasi sempre identificate nella impossibilità a sostenere economicamente l'agibilità dell'edificio); (b) destinare a uso improprio («sordido», cfr. can. 1222) una chiesa dopo la sua riduzione a uso profano; (c) confondere la soppressione di una parrocchia con la riduzione ad uso profano della chiesa; (d) sopprimere una parrocchia per unione estintiva (con altra parrocchia) in vista della riduzione ad uso profano della ex chiesa parrocchiale; (e) cessare il culto divino mediante la chiusura di fatto di una chiesa, in vista della riduzione a uso profano; (f) cessare il culto cattolico mediante il trasferimento a diverso titolo dell'edificio sacro a comunità non cattoliche o non cristiane, con rischio di successiva riduzione a uso profano; (g) ridurre una parte della chiesa ad uso profano; (h) destinare di fatto una chiesa ad attività diverse dal culto divino (sala per concerti, conferenze ecc.), mantenendo in modo sporadico le funzioni religiose». *La dismissione e il riuso ecclesiale di chiese. Linee guida*, cit., p. 261.

⁸⁹ Quali la: «(i) necessità di preservare da un riutilizzo improprio («sordido») ex chiese già ridotte ad uso profano nel loro passaggio da un proprietario a un altro; (ii) necessità di prevenire situazioni in cui possa essere offeso il sentimento religioso del popolo cristiano; (iii) necessità di considerare la destinazione degli altari, che non perdono mai la loro dedicazione o benedizione anche dopo la riduzione della chiesa ad uso profano (cfr. can. 1238, §2). Riguardo a questi ultimi, la prassi canonica, che prevedrebbe in alcuni casi la distruzione della mensa, potrebbe porsi in netto contrasto con le norme civili della conservazione del patrimonio culturale». *La dismissione e il riuso ecclesiale di chiese. Linee guida*, cit., pp. 261-262.

4.4. Dal riuso al miglior uso degli edifici di culto cattolici nel solco della patrimonializzazione

Con le Linee Guida del 2018, termini come resilienza, sostenibilità, corresponsabilità e pianificazione entrano a tutti gli effetti non solo nel vocabolario ecclesiastico, ma anche tra gli obiettivi di cui tenere conto ai fini della trasformazione e patrimonializzazione delle chiese⁹⁰.

In particolare, con il concetto di resilienza, che negli ultimi anni sta vivendo una grande popolarità, si suole indicare la capacità di resistere agli urti e di conservare la propria struttura pur dopo essere stati “deformati”⁹¹. Tale attitudine è divenuta un riferimento fondamentale in molti settori, tanto che attorno a essa gravitano le politiche internazionali e unionali in materia di sviluppo dei sistemi urbani e territoriali (Resilience e Resilient City) e di innovazione nel campo delle politiche e delle strategie di sviluppo sostenibile del territorio⁹². La Commissione europea l’ha addirittura inserita tra le priorità della sua politica economica, insieme alla transizione ambientale e a quella digitale, tanto che il “Recovery Fund” del Piano di rilancio economico proposto dall’Esecutivo comunitario per rispondere alla crisi del Covid-19 è stato battezzato ufficialmente “Recovery and Resilience Facility”. Per avere i fondi UE, gli Stati membri devono presentare dei piani di spesa, i.c.d. “Recovery and Resilience Plans”, in cui sono indicate le azioni, gli investimenti e le riforme che intendono finanziare per risollevarsi dalla crisi e per rendere le proprie economie più “resilienti” oltre che più verdi e più digitalizzate.

Al centro della metamorfosi resiliente, strumento utile non solo per affrontare i cambiamenti climatici, ma anche per far fronte a eventi imprevisti e nefasti come l’emergenza da coronavirus, è

⁹⁰ Cfr. *La dismissione e il riuso ecclesiale di chiese. Linee guida*, cit., punto 27, p. 267.

⁹¹ Il termine resilienza deriva dal verbo latino *resilio* (da *re* e *salio*) che significa rimbalzare, ma anche, in senso figurato, non essere toccati da qualcosa (di negativo). Partendo da questi significati, il termine è stato dapprima utilizzato in fisica per denotare la proprietà di un materiale di resistere a stress, ossia a sollecitazioni ed urti, riprendendo l’usuale forma o posizione. Attualmente la parola resilienza è utilizzata in diverse discipline sia delle scienze naturali sia di quelle sociali nonostante attribuiscano ad esso un significato non sempre omogeneo. Mentre in psicologia e sociologia, ad esempio, con il termine resilienza si indica la capacità di un individuo di affrontare e superare un evento traumatico o un periodo di difficoltà, in diritto ambientale, è utilizzato in riferimento alle capacità dimostrate dagli ecosistemi, mentre in diritto di famiglia e in medicina legale è impiegato in una prospettiva sostanzialmente psicologica legata alle possibilità di recupero individuale a seguito di maltrattamenti o violenza. Inoltre, Bernard Manin (*La democrazia minacciata? Resilienza delle istituzioni rappresentative, lectio magistralis* tenuta in occasione del conferimento della Laurea *Honoris Causa* in Governo e Comunicazione politica, Università di Urbino, 25 marzo 2015) applica il concetto alle logiche evolutive della democrazia rappresentativa; Christina Eckes (*Test case for the resilience of the EU’s constitutional foundations: international sanctions against individuals*, in *European Public Law*, Vol. 15, Issue 3, 2009, pp. 351-378) utilizza il termine in riferimento alle capacità di adattamento delle basi costituzionali dell’Unione europea. V.: Casonato, Carlo, *Diritto e scienze della vita: complessità, tentazioni, resilienza*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo, Rivista trimestrale*, n. 2, 2015, p. 296; Ricciardi Celsi, Francesco, *Pluralismo religioso, multiculturalismo e resilienza urbana: profili di diritto ecclesiastico*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 12, 2017, pp. 7 ss.

Sulle diverse accezioni di resilienza in sociologia e psicologia, cfr. Anaut, Marie, *La résilience. Surmonter le traumatismes*, Paris, Nathan Université, 2003; Grotberg, Edith, *A guide to promoting resilience in children: Strengthening the human spirit*, in *Early Childhood Development: Practice and Reflections*, 8, Netherlands, Bernard van Leer Foundation, 1995; Carver, Charles S., *Resilience and Thriving: issues models and linkages*, in *Journal of Social Issues*, n. 54, 1998, pp. 245-266; Castelletti, Paolo, *La metafora della resilienza: dalla psicologia clinica alla psicologia dell’assistenza umanitaria e della cooperazione*, in *Nuove tendenze della psicologia*, vol. 2, n. 4, 2006, pp. 211-233; Clauss-Ehlers, Caroline S., *Sociocultural factors, resilience and coping: Support for a culturally sensitive measure of resilience*, in *Journal of Applied Developmental Psychology*, n. 29, 2008, pp. 197-212; Malaguti, Elena e Cyrulnik, Boris (a cura di), *Costruire la resilienza. La riorganizzazione positiva della vita e la creazione di legami significativi*, Trento, Erickson, 2005.

⁹² L’utilizzo della resilienza ecosistemica in connessione allo sviluppo dei sistemi territoriali è entrato ufficialmente nelle politiche internazionali e dell’Unione europea a partire dal 2002 quando venne presentato il documento di Folke, Carl - Carpenter, Steve - Elmqvist, Thomas et al., *Resilience and Sustainable Development: Building Adaptive Capacity in a World of Transformations*, in *AMBIO A Journal of the Human Environment*, vol. 31, n. 5, September 2002, pp. 435 ss.

stata posta la città. D'altra parte l'autonomia locale già da tempo è ritenuta strumentale all'attuazione del principio di sussidiarietà, tant'è che è stata inclusa nel processo dell'integrazione europea, al punto che, nonostante l'Unione europea sia priva di competenze in materia di enti locali o di sviluppo urbano, negli ultimi anni si sono svolti incontri ministeriali nel quadro dell'Unione, sfociati nella Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili (sottoposta a revisione nel 2020), nella Dichiarazione di Toledo sulla rigenerazione urbana integrata (2010), nell'inserimento nel Trattato di Lisbona del concetto di coesione territoriale (che ha dato luogo al programma ESPON - European Spatial Planning Observation Network), nell'Agenda territoriale 2020 (2011), nel Patto di Amsterdam del marzo 2016, che definisce i principi dell'"agenda urbana" dell'Unione europea, nonché nel Territorial Framework for Europe (nell'ambito del programma ESPON) volto a stabilire nuove strategie per l'Agenda territoriale 2030 che, in continuità con ESPON 2020, intende sostenere la produzione e la diffusione di conoscenza nel campo dello sviluppo e della cooperazione UE con l'obiettivo di rafforzare la rete europea di osservazione territoriale⁹³.

Alla base del crescente interesse dell'Unione europea verso le città vi è quella «crescita intelligente, sostenibile e inclusiva» perseguita dalla "Strategia Europa 2020", dalla quale emerge il nuovo modello *smart* di città⁹⁴, in cui si concretizzano tutti gli obiettivi di rigenerazione e di resilienza.

La metamorfosi resiliente, dunque, parte dalle città, soprattutto in considerazione del fatto che, a seguito della pandemia, esse ancora di più risentono della divisione tra aree di ricchezza e di marginalità, per cui oggi occorre più che mai affermare «nuovi valori e stili di vita, condizioni di protagonismo e di coesione sociale, processi di autoorganizzazione anche attraverso azioni di tipo pattizio pubblico-privato connesse ai "beni comuni" e alla gestione di servizi e spazi aperti»⁹⁵. La città intelligente impone un ripensamento delle competenze in ambito umanistico, architettonico, giuridico, economico, sociologico e religioso. Dinamiche queste che sono state colte nel 2015 da papa Francesco nella sua enciclica *Laudato si'* nella quale si rinviene la necessità sempre più stringente di rifondare le città in nome di un nuovo urbanesimo volto all'"ecologia della vita quotidiana" che richiama la necessità di un progetto urbano che curi «l'armonia, il senso di appartenenza, il sentirsi a casa nella città; ogni intervento deve portare ad un quadro coerente con il vissuto quotidiano [...]»⁹⁶.

Il progetto di cristianesimo urbano che si profila all'orizzonte non può non tenere conto di una selezione di spazi e di edifici da mantenere e riusare anche attraverso delle soluzioni creative che

⁹³ V.: Romano, Maria Chiara, *La città-regione quale figura interdisciplinare. Soluzioni istituzionali e nuovi livelli di governo delle città capitali e metropolitane nella prospettiva europea*, in *Diritto Amministrativo*, fasc. 3, 1° settembre 2020, p. 677; Favaro, Tamara, *Verso la smart city: sviluppo economico e rigenerazione urbana*, in *Riv. Giur. dell'edilizia*, n. 2, 2020, p. 87 ss.

⁹⁴ Sebbene non esista un concetto univoco di smart city, con tale termine, in generale, si fa riferimento a una città che gestisce intelligentemente le risorse, che mira a diventare economicamente sostenibile ed energeticamente autosufficiente, sviluppando nuovi modelli per la mobilità urbana, ed è una città attenta alla qualità della vita e ai bisogni dei propri cittadini. La città intelligente non va solo intesa come città digitale, così come indicato dalla Commissione Europea, ma come gestione intelligente delle attività economiche, della mobilità, delle risorse ambientali, delle relazioni tra le persone, delle politiche dell'abitare compreso il suo stesso modello di amministrazione che comporta una gestione saggia delle risorse naturali, attraverso un metodo di governo partecipato e partecipativo. Ferrero, Edoardo, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Foro amm.*, 4, 2015, p. 1267 ss. Per una ricostruzione dei vari significati che può assumere la smart city, cfr.: Cocchia, Annalisa, *Smart and Digital City: A Systematic Literature Review*, in Renata P. Dameri and Camille Rosenthal-Sabroux (eds.), *Smart City. How to create Public and Economic Value with High Technology in Urban Space*, New York, Springer, 2014, p. 13 ss.

Nel 2021 la Commissione europea ha aperto un invito alle città che intendono partecipare alla missione europea "100 città intelligenti e a impatto climatico zero entro il 2030". La missione, una delle cinque individuate nel Programma quadro dell'Unione europea per la ricerca e l'innovazione Horizon Europe per il periodo 2021-2027, ha l'obiettivo di rendere intelligenti e a impatto climatico zero 100 città europee entro il 2030. Per l'Italia sono state scelte Bergamo, Bologna, Firenze, Milano, Padova, Parma, Prato, Roma e Torino le quali dovranno fungere da poli di sperimentazione e innovazione per consentire che tutte le città europee raggiungano gli stessi obiettivi entro il 2050.

⁹⁵ Gasparini, Carlo, *Sessione resilienza*, in *Urbanistica Informazioni*, settembre-ottobre 2015, p. 2, punto 7.

⁹⁶ Francesco, *Laudato si'*, nn. 150-151.

promuovono la salvezza comunitaria⁹⁷. D'altra parte, oggi più che mai si sente la necessità di ripensare al rapporto tra cristianesimo e territorio dal momento in cui il ruolo di identità tradizionale svolto dalla Chiesa non pare essere più sufficiente a sostenere il confronto con una società profondamente mutata anche nel vivere il contesto urbano.

Per procedere in questo senso occorre valorizzare l'intrinseca connessione che esiste tra l'approccio teorico e metodologico del riuso sostenibile del patrimonio storico e il concetto di resilienza⁹⁸. Per questa via, se applichiamo il concetto di resilienza al riuso degli edifici di culto, se ne evince la capacità di questi ultimi «di subire interventi e pressioni di diversa natura (catastrofi, danneggiamenti di tipo ideologico, trasformazioni d'uso, adeguamenti liturgici e devozionali ecc.), senza perdere una propria riconoscibilità»⁹⁹. Tale riconoscibilità è sostanzialmente data da due fattori tra loro interconnessi: quello meramente estetico-architettonico e quello della c.d. patrimonializzazione.

Per quanto riguarda il primo, l'aspetto estetico-architettonico degli edifici di culto, esso era stato messo in evidenza nel 1987 con la *Carta sulla destinazione d'uso degli antichi edifici ecclesiastici* e in modo più dettagliato nel 2012 nel documento su *Le chiese non più utilizzate per il culto*, tuttavia, in entrambi i documenti, ci si era limitati a raccomandare che il nuovo uso dell'edificio di culto dovesse essere compatibile con le caratteristiche formali, distributive e strutturali del complesso¹⁰⁰. Oggi, invece, in ragione della necessità di ricondurre il concetto di riuso a quello di resilienza, il fatto di mantenere riconoscibili gli elementi fondativi¹⁰¹ degli edifici di culto dismessi nonché la necessità della non contrarietà del nuovo uso alla moralità pubblica¹⁰², devono necessariamente confrontarsi con la rigenerazione dello spazio urbano. Al punto che, come pare emergere dalle stesse Linee guida del 2018, vi è la consapevolezza del fatto che il problema del riuso non viene più considerato in senso ristretto, come finalizzazione dell'architettura, che d'altra parte rimane fatto essenziale per la sussistenza di gran parte degli edifici, ma anche in senso immateriale, conoscitivo. Conoscenza delle testimonianze del passato, conoscenza delle condizioni che hanno determinato il presente e che si coniugano nel secondo aspetto su individuato che è quello della patrimonializzazione.

Con essa si vuole designare «l'attribuzione ad una espressione culturale (un oggetto, uno spazio, una pratica) di una dimensione di valore diversa da quella originaria»¹⁰³. Questa diversità della dimensione valoriale dipende sia dall'attribuzione di «significati e funzioni differenti rispetto a quelli connessi all'utilità sociale ed economica che ne avevano fondato in passato l'esistenza» sia dal fatto che il bene che ne è investito «da espressione di rilievo per un singolo (o per un gruppo, una comunità ristretta) diviene di interesse e importanza collettiva più generale»¹⁰⁴.

Partendo da questa definizione di patrimonializzazione, possiamo affermare che l'uso funzionale in modo non conforme a quello originale dell'edificio di culto, se è di fatto un limite, non esclude assolutamente la conoscenza dei valori espressi non solo dall'architettura della struttura storica, ma altresì quelli dettati dalla sacralità della memoria civile. Ed è questo il motivo per il quale, compatibilmente con le politiche di rigenerazione, occorre mantenere l'aspetto architettonico

⁹⁷ *Ivi*, n. 149.

⁹⁸ Besana, Daniela - Greco, Alessandro - Morandotti, Marco, *Resilienza e sostenibilità per il riuso del patrimonio costruito*, in *Techne*, n. 15, 2018, p. 184.

⁹⁹ *La dismissione e il riuso ecclesiale di chiese. Linee guida*, cit., punto 27, a) p. 266.

¹⁰⁰ V.: *supra* nota 64 e testo corrispondente.

¹⁰¹ Punto 27, lett. a), p. 267 «[...] le chiese, quando sono coinvolte da processi trasformativi naturali o antropici, se opportunamente condotti, possono essere in grado di riacquisire uno stato di equilibrio dinamico, non coincidente con quello di partenza, ma in cui gli elementi fondativi restano riconoscibili. Ogni edificio religioso ha una intrinseca possibilità propulsiva, se il rapporto tra memoria e innovazione viene declinato con attenzione alle specificità culturali e storiche del luogo».

¹⁰² Daneels, Frans, *Soppressione, unione di parrocchie e riduzione ad uso profano della chiesa parrocchiale*, in *Ius ecclesiae*, vol. 10, n. 1, 1998, pp. 111-148.

¹⁰³ Tamma, Michele, *Diritti culturali, patrimonializzazione, sostenibilità*, in Lauso Zagato, Marilena Vecco (a cura di), *Citizens of Europe. Culture e diritti*, Venezia, Edizioni Ca' Foscari, 2015, p. 485.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

invariato almeno quel tanto che lo renda riconoscibile.

Questo aspetto non è da sottovalutare in quanto, a ben guardare, le istanze volte alla conservazione degli edifici di culto non derivano tanto dalla funzione liturgica ormai cessata, quanto dal valore testimoniale che hanno assunto per la comunità. Paradossalmente, infatti, non sono tanto le pressioni da parte della Chiesa cattolica a volere che l'edificio di culto dismesso rimanga il più possibile "integro", quanto la stessa volontà della comunità civile. Basti pensare che, sebbene sia un'*extrema ratio*, la desacralizzazione del luogo di culto è pur sempre prevista dal diritto canonico e, pertanto, che l'edificio venga diversamente utilizzato financo distrutto, è un'ipotesi che la Chiesa cattolica, come fin qui visto, ha messo in conto. Non a caso, quella del reimpiego dei materiali ricavati dalla demolizione degli edifici (anche) di culto, era una pratica assai diffusa fin dall'antichità. Ma ciò che si oppone a questo processo di reimpiego o di rinascita o di riutilizzo degli edifici sconsacrati spesso è il volere della stessa comunità locale, anche se non più costituita nella sua maggioranza dai fedeli, dal momento che nella chiesa dismessa vede la trasmissione della memoria di quel luogo.

Può accadere infatti che, la comunità dei cittadini che ha promosso il sorgere e lo sviluppo di un edificio di culto, con il passare del tempo lo elegga a simbolo del patrimonio culturale immateriale di quel luogo¹⁰⁵. Nell'involucro di quell'edificio, trovano spesso conforto i ricordi di intere generazioni legati oltre che alla sacralità del luogo, anche alle feste, alle sagre, alle chiacchiere, ai ritrovi, ai mercati, alle contestazioni, ai festeggiamenti che si sono svolti sotto il suo sguardo silenzioso, tant'è che spesso questi edifici sono divenuti, se non l'emblema di un'intera città quanto meno il simbolo identitario di un rione, di una contrada, di un quartiere dal quale non solo ne prende il nome, ma a volte ne diventa una personificazione che campeggia sui drappi o più semplicemente nei ricordi degli abitanti. Si tratta cioè di quel processo di stratificazione dei valori sociali che via via la comunità associa ai beni ereditati dal passato e che identificano il processo di patrimonializzazione¹⁰⁶.

La dote che gli edifici di culto portano con sé è quella di bene culturale inteso nella più ampia accezione del termine¹⁰⁷, pertanto l'appello alla conservazione di queste architetture, non si deve solo a ragioni legate alla religione in senso stretto, sì piuttosto a ciò che questi edifici producono nell'immaginario collettivo, nella nuova sensibilità culturale che via via cresce e si trasforma con il mutare del tessuto sociale e che contribuisce ad elevarle a testimonianza di appartenenza culturale e non solo più limitatamente religiosa. Da questo punto di vista, la patrimonializzazione non può che essere laica dal momento che il valore attribuito agli edifici in questione non passa più necessariamente dal carattere sacro attribuito dai fedeli, bensì dalla riverenza che la collettività nel suo complesso – e dunque non solo i fedeli – assegna a quel determinato oggetto. Tale "sacralizzazione laica" viene ancora più in evidenza dal momento in cui gli edifici di culto dismessi

¹⁰⁵ In questo senso, anche il Consiglio d'Europa con la Convenzione di Faro aveva proposto una nuova definizione di patrimonio culturale, in evidente conflitto con quella del codice dei beni culturali e del paesaggio italiano, in quanto sradica il concetto di materialità del bene declinando il patrimonio a «insieme di risorse ereditate dal passato» e subordina l'appartenenza, pubblica o privata, all'esaltazione del suo valore immateriale per una comunità di persone. Gli atteggiamenti conservativi dell'esperienza italiana sono stati però propensi a tradurre il termine "cultural heritage" con la formula preesistente di "patrimonio culturale", scegliendo di evitare una conseguente modifica della legislazione di riferimento e aprendo la strada a nuove possibilità di confusione interpretativa sulla natura concettuale della parola "cultura".

Bartolomei, Luigi, *Le chiese abbandonate d'Italia. Cause, significato, prospettive di gestione*, in *Ricerche e progetti per il territorio, la città e l'architettura*, n. 10, dicembre 2016, p. 9.

¹⁰⁶ Longhi, Andrea, *Il ruolo contemporaneo delle chiese storiche, tra processi di appropriazione, patrimonializzazione e abbandono*, in *Ricerche e progetti per il territorio, la città e l'architettura*, n. 10, dicembre 2016, p. 34 in part.

¹⁰⁷ I beni culturali sono individuati dall'art. 2, 2 c., del codice dei beni culturali e del paesaggio in quelle «cose immobili e mobili che, ai sensi degli artt. 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali *testimonianze aventi valore di civiltà*». Con l'introduzione di quest'ultimo concetto elaborato dalla Commissione Franceschini si è voluto superare la concezione estetizzante a favore dell'adozione del criterio storico per cui i beni culturali si identificano in base alla loro capacità duplice capacità di essere memoria del passato e di svolgere una funzione culturale. Per tutti: Giannini, Massimo S., *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 1976, p. 3 ss.

sono svuotati della componente memoriale delle reliquie, suppellettili o di altri oggetti sacri, per cui il richiamo all'originaria funzione di culto è mantenuto solo dalla particolare struttura architettonica. Circostanza questa che li rende adatti ad una loro immissione nel mercato immobiliare dei privati¹⁰⁸ evidenziando in cotale modo la correlazione con il luogo e la memoria da un lato e la volontà di innovarsi dall'altro, a sostegno della scelta di patrimonializzazione, nella sua accezione di riconoscimento di un valore e di valorizzazione di quell'immobile da parte degli abitanti, nel solco di mutamento di valori simbolici ed economici¹⁰⁹.

Questa apertura verso le esigenze contemporanee offre una possibilità immensa agli edifici di culto dismessi o abbandonati nei centri urbani non solamente in termini di riuso, ma di migliore uso, un uso cioè che sia anche "più fantasioso", come esortava nel 1989 il Consiglio d'Europa¹¹⁰ e come, similmente, ventiquattro anni dopo, si rinviene nell'invito a «recuperare la freschezza originale del Vangelo», anche percorrendo «nuove strade» e trovando «metodi creativi», atti a non imprigionare Gesù in «schemi noiosi», nelle parole di papa Francesco contenute nell'*Evangelii Gaudium*¹¹¹.

Questa esortazione alla creatività, peraltro incoraggiata anche dalla "legge civile" come dimostra il riferimento che ad essa fa la legge regionale veneta 14/2017¹¹² in materia di riuso temporaneo, comporterebbe la possibilità di adibire l'edificio di culto dismesso o abbandonato anche ad usi ecclesiali "misti": una parte destinati alla liturgia e un'altra a scopi caritativi o sociali¹¹³. Con questa soluzione, che peraltro richiederebbe una riforma del diritto canonico¹¹⁴, si eviterebbe di sottrarre l'edificio di culto dall'ambito della proprietà ecclesiastica con il vantaggio che esso non solo rimarrebbe nella disponibilità della Chiesa cattolica, ma in esso si potrebbero svolgere una serie di attività pratiche utili per la collettività.

Da questo punto di vista, le nuove esigenze scaturite dallo stato eccezionale di necessità prodotto dalla pandemia da Covid-19 hanno contribuito ad accelerare questo processo di ammodernamento della funzione degli edifici di culto. È successo così che alcuni di essi sono diventati luoghi della salute: i loro spazi sono stati utilizzati per somministrare i vaccini grazie al fatto che essi possono contare su di una superficie molto ampia, con caratteristiche tali da permettere la differenziazione degli accessi di entrata e di uscita, il distanziamento delle persone e l'adeguata aerazione degli ambienti. I banchi della chiesa su cui normalmente si siedono e inginocchiano i fedeli, si sono trasformati in posti, igienizzati prima e dopo l'avvio delle vaccinazioni, riservati ai pazienti¹¹⁵.

Reinventare uno spazio ecclesiale che abbia i caratteri per confrontarsi con la società

¹⁰⁸ Come fa notare Tomaso Montanari nel suo *Chiese chiuse*, Torino, Einaudi, 2021, pp. 28-40, la presenza sul mercato immobiliare di edifici di culto in vendita non è così infrequente. Sui maggiori siti internet immobiliari sotto la categoria chiese, capita di trovare numerosi immobili rientranti in questa tipologia, pronti per essere riconvertiti in abitazioni d'uso civile.

Per quanto riguarda invece il patrimonio mobile proveniente dalle chiese dismesse (arredi, suppellettili, immagini, paramenti) – fatto salvo quello vincolato dalla legge dello Stato – le linee guida del 2018 esortano a ricercare una sua continuità d'uso e di vita presso chiese limitrofe che ne sono sprovviste, o presso Chiese povere come segno di condivisione. I manufatti sottratti alla loro destinazione originale e di particolare pregio dovrebbero essere collocati – registrandone la provenienza – in un museo, preferibilmente ecclesiastico. Qualora esistano, occorre seguire le indicazioni delle Conferenze episcopali in materia.

Infine, la raccomandazione di rimuovere dalle chiese dismesse, per quanto possibile, altari, amboni, pulpiti, immagini sacre la cui presenza possa contrastare con il nuovo utilizzo dello spazio (diverso il caso della musealizzazione dello spazio stesso), pur nel rispetto delle vigenti leggi statali e sempre in accordo con le autorità civili preposte.

¹⁰⁹ Bello, Elisabetta M. e Gabardi, Maria Teresa, *Ri-abitare la città pubblica tra pratiche di riuso, forme di prossimità e politiche di salvaguardia*, in *Urbanistica Informazioni*, Special Issue, n. 289, 2020, p. 43.

¹¹⁰ V.: *supra* nota 65 e testo corrispondente.

¹¹¹ *Evangelii Gaudium*, 2013, (11).

¹¹² V.: *supra* paragrafo 4.1.

¹¹³ Linee guida del 2018, punto 4, lett. c).

¹¹⁴ *Ibidem*.

¹¹⁵ Per la sola Sicilia, la Conferenza Episcopale Italiana ha messo a disposizione fino a 500 parrocchie per la somministrazione di vaccini anti Covid rispondendo a una richiesta dell'assessore regionale alla Sanità, Ruggero Razza. Altre parrocchie che hanno seguito questo esempio le ritroviamo a Padova e in Calabria alle porte di Cosenza, nel centro presilano di Mendicino. Anche all'estero non sono mancate esperienze di questo tipo, come ha dimostrato il contributo svolto dalla diocesi di Osorno e di altre cinque chiese parrocchiali che in Cile sono divenuti strategici siti di vaccinazione.

contemporanea non è dunque un'impresa impossibile. D'altra parte, la sovrabbondanza di chiese nel nostro territorio ha reso la questione degli edifici di culto abbandonati un problema che affonda le sue origini in tempi remoti, dal momento che il loro numero «ha da sempre travalicato le mere esigenze funzionali e dimensionali delle assemblee festive, per assumere un valore simbolico, ostentatorio, autorappresentativo o paesaggistico»¹¹⁶. A differenza del passato, però, forse i tempi cominciano ad essere maturi per intraprendere la strada del riuso o del miglior uso degli edifici di culto sotto la lente della rigenerazione e del recupero dal momento che essi sono obsoleti per quanto riguarda gli standard di utilizzo moderni (materiali, comfort, norme di sicurezza ecc.)¹¹⁷.

¹¹⁶ Longhi, Andrea, *Chiese abbandonate, chiese invisibili, chiese resilienti: storie di architetture ecclesiali, tra conoscenza e rigenerazione*, consultabile in www.fondazionelecaro.it, marzo 2021, p. 2. L'A. sottolinea come il ritenere che «tutte le chiese ora abbandonate o invisibili fossero state piene di fedeli, in una presunta età dell'oro di Cristianità realizzata, sarebbe un errore storico serio». Sul punto v. anche Mace, Jessica, *Redundant since construction: the fate of two late-nineteenth-century churches in Toronto*, in Jean-Sebastien, Sauvé - Thomas, Coomans (eds.), *Le devenir des églises. Patrimonialisation ou disparition*, Québec, Presses Universitaires du Québec, 2014, pp. 115-138.

¹¹⁷ Sul territorio italiano non mancano esempi virtuosi per mettere in valore le chiese dismesse dedicate ad altri usi. È il caso di una guida turistica della città di Pisa che riscopre le tracce delle chiese medievali dismesse e oggi divenute spazi comuni che ospitano attività che accolgono la comunità (per lo più teatri, gipsoteche, biblioteche). L'obiettivo del percorso è quello di coinvolgere i cittadini nella condivisione del racconto della storia di questi edifici per offrire loro la consapevolezza di questi spazi. Susini, Fabiana, *Chiese non più chiese: inediti itinerari pisani tra sacro e profano*, Aprilia (LT), Aracne, 2018.

Conclusioni

Le conclusioni più corrette al presente lavoro sarebbero tre puntini di sospensione, marchio di fabbrica della feroce prosa celiniana, in questo caso però nulla avrebbero a che vedere con un'urgenza espressiva, mantenendo integralmente la loro funzione metalinguistica segnalerebbero solamente il luogo in cui un discorso è stato interrotto o lasciato in sospeso.

Probabilmente, anche la prima parola del primo paragrafo di quest'opera dovrebbe essere preceduta da tre puntini di sospensione.

Entrambe le considerazioni sopra esposte sono autoevidenti per chiunque abbia letto l'intero libro, ma non ritendendo quest'opera un punto centrale del canone occidentale e per andare incontro alla nutrita schiera (insospettabilmente folta) di lettori che preferiscono iniziare il libro dalle conclusioni (taluni limitandosi solo a quelle, ma questa è solo una specie del genere "prima la fine") credo sia utile una breve riflessione sulle stesse.

Partiamo dall'ultima delle due considerazioni, quindi partiamo dall'inizio.

Credo sia un problema assai diffuso per un autore quello di decidere i limiti temporali in cui si intende circoscrivere un argomento di trattazione. L'autore corre il rischio, a seconda della propria indole – e del proprio grado di narcisismo – di essere vittima o del "complesso del big bang" o del "complesso del fotogramma". Personalmente non essendo innamorata del suono delle mie parole, il rischio dell'autrice è quello di cadere nella tentazione del fotogramma, e non uno qualsiasi, ma uno di quelli di una pellicola di un'opera del Dogma 95, niente colonna sonora, niente luce artificiale e neanche l'accredito del regista nei titoli.

Fuor di metafora, spostandosi sul piano linguistico ritengo sacrosanto quanto ebbe a dire Wittgenstein: *qualunque cosa che può essere detta può essere detta in modo chiaro* e di solito la prolissità è nemica della chiarezza.

Con queste premesse, decidere dove posizionare la casella inizio sulla linea del tempo è stato per me motivo di indecisione, poi in maniera poco originale forse, ma certamente inseguendo la semplicità e la chiarezza non ho potuto che iniziare dalla fine... del mondo che conoscevamo, dall'11 settembre 2001.

Oggi nella percezione diffusa delle persone si tende a dimenticare che il mondo prima di quel giorno di fine estate era diverso, sarà lo stesso meccanismo di rimozione che già ora tende a far vedere come lontanissimo, o quasi mai esistito il primo lockdown o il coprifuoco allo scoppio della pandemia Covid-19.

D'altronde, se dopo neanche ottant'anni dall'olocausto nucleare di Hiroshima e Nagasaki si torna a parlare seriamente dell'uso di armi atomiche, facendo apparire l'auto da fé di Julius Robert Oppenheimer come la frase di uno che si prende troppo sul serio e con un senso del tragico troppo marcato, è chiaro che l'umanità ha memoria, ma non ricorda, memorizza i fatti, ma se li scorda; un ricordo è per un quarto memoria e per tre quarti sangue, la memoria di sangue ne ha solo un quarto, e di solito è quello versato da chi gli avvenimenti li ha vissuti e non da chi ne perpetua la memoria.

Rimuovere è un meccanismo di difesa, negare l'esistenza di un evento è una psicosi, oppure, se preordinato e doloso, si chiama negazionismo.

Possiamo quindi rimuovere che il mondo prima fosse diverso e che le nostre vite dopo quel giorno siano cambiate – nell'immediato, nel medio e nel lungo periodo – ma non possiamo negarlo.

I cambiamenti si sono registrati sia su larga scala, dal punto di vista geopolitico e quindi anche economico-finanziario – con ovvie ripercussioni anche sulla casalinga di Voghera e sul calzolaio di Viterbo – sia nella vita e nella psiche delle singole persone, nelle loro abitudini, nella loro percezione dell'altro e di sé stessi.

Uno degli effetti più immediati perché quasi elementare e di pancia è stata la diffidenza verso il diverso, intendiamoci, una dose di diffidenza verso l'altro c'è sempre stata e sempre ci sarà,

potremmo ad esempio citare la civiltà greca, ma non lo faremo, onde evitare di cadere vittime del complesso del big bang.

Dicevamo che c'è sempre stata una diffidenza, ma dopo l'11 settembre questa è cambiata sia sotto il profilo quantitativo, aumentando, sia sotto quello qualitativo; l'altro non lo respingo solo perché diverso, esotico e a me sconosciuto, no, adesso l'altro per il solo fatto che parli, che preghi e vesta in un modo diverso da me rappresenta la distruzione della mia civiltà, del mio mondo, della mia cultura, del mio passato, del mio presente e del mio futuro, capace di uccidere i miei avi già morti e i miei discendenti non ancora nati. Da questo a considerare islamico sinonimo di terrorista il passo è stato breve.

Tutto questo ha riverberato i propri effetti sulla società civile, nonché sulle scelte politiche e legislative dei governi e dei parlamenti dando talvolta l'occasione, in una espressione di perfetta eterogenesi dei fini, a partiti ultraconservatori con derive spesso al limite della xenofobia e del razzismo (stando almeno a talune dichiarazioni pubbliche di rappresentanti di quei partiti) di poter accontentare il loro elettorato più retrivo e al contempo fregiarsi di difensori della democrazia e della libertà.

Questo perché nella narrazione elementare, ma anche per questo più efficace, l'unico modo per tutelare una democrazia fondata sui diritti (e ovviamente sui doveri, ma questa parte sui doveri non è molto accattivante quando i doveri riguardano noi) è quella di negare diritti.

A leggerla sembra un'assurdità, e a scriverla ancor di più, ma basta aprire la finestra reale o digitale che sia, affacciarsi al mondo e ci si accorge che quest'assurdità è la spina dorsale di una buona parte delle politiche portate avanti dalla maggioranza dei partiti, e il colore poco conta. Che nel 2022 in Italia non si possa ancora scegliere se porre fine alla propria vita se divenuta atroce e non più sopportabile offre la misura del problema.

La tematica degli edifici di culto in un tale scenario rappresenta una cartina tornasole molto interessante e non potrebbe essere altrimenti: un edificio di culto è sì espressione e attuazione della libertà religiosa, ma al contempo lo stesso rappresenta una testimonianza della presenza fisica e reale di una determinata comunità religiosa sul territorio, è rivendicazione della propria esistenza, affermazione materiale della propria identità.

A fronte della nuova percezione dell'altro, o meglio della sua – percepita – pericolosità, la reazione immediata, spontanea o indotta, è quella della riscoperta delle proprie radici culturali e quindi anche religiose, a difesa delle quali è imperativo limitare in ogni modo l'invasore, che nel migliore dei casi vuole comandare a casa nostra e nel peggiore è pronto a farsi esplodere in un locale pieno di gente. Cosa in Italia, per fortuna, mai accaduta.

In un tale scenario la presenza e soprattutto la costruzione di nuovi edifici di culto di confessioni diverse da quella dominante diviene un argomento di consenso/dissenso che la politica non si lascia sfuggire; a maggior ragione dopo che la CEDU ha legittimato il ruolo identitario-passivo dei simboli religiosi del cattolicesimo (nella fattispecie il crocifisso), giustificando per questa via una più esclusiva tutela dell'espressione culturale tradizionale della maggioranza in danno delle altre componenti sociali e religiose che con essa non si identificano.

In questo scenario affondano le radici delle leggi regionali sull'edilizia di culto, più volte inchiodate dalla Corte costituzionale, che dietro il velo della burocrazia e del burocratese dissimulavano intenzioni più o meno discriminatorie e lesive della libertà religiosa di confessioni diverse dalla dominante.

Ma vi è anche un'altra ragione per cui si è deciso di prendere le mosse dal primo decennio del Duemila: il nuovo millennio non ha portato con sé solo l'11 settembre e le sue conseguenze; infatti, nel 2008 si è consumata la più grande crisi economica dopo il 1929, la quale, anch'essa, ha riverberato i propri effetti – anche – sull'edilizia di culto.

A fronte della crisi economica e finanziaria, della sempre minore presenza di risorse e delle

conseguenti esigenze di contenimento del consumo del territorio, un concetto come il riuso degli edifici di culto ha iniziato a uscire dalla comoda culla concettuale di caso di scuola per salire sul proscenio con un ruolo se non da protagonista almeno da comprimario.

A questo punto lo scenario in cui sono calati gli edifici di culto è aperto su almeno due fronti: uno sociale-culturale e l'altro economico-finanziario, i due scenari non sono segregati, si piuttosto incontrollabilmente comunicanti tanto da arrivare a sovrapporsi e mischiarsi apparendo talvolta indistinguibili.

Le forze in campo sono talvolta opposte, altre volte delle forze seppur impetuose si trovano di fronte non altre forze, ma ostacoli inamovibili.

Al primo scenario possiamo ricondurre l'incontro-scontro tra le confessioni diverse dalla dominante che intendono dotarsi di un edificio di culto con le leggi regionali che tentano di limitarle nel conseguimento di tale obiettivo.

Al secondo si possono ricondurre invece tutte le limitazioni al riuso di un edificio di culto.

Grande è la confusione sotto il cielo, ma in questo caso di eccellente c'è ben poco; da una parte vi sono confessioni, associazioni, organizzazioni che chiedono di poter dotarsi di un edificio di culto e trovano un muro fatto dai mattoni dei piani di consumo zero del territorio legati con il cemento della difesa identitaria, dall'altro lato abbiamo centinaia o migliaia di edifici di culto oramai in disuso al cui possibile riuso – religioso o civile – però si ergono altrettanti muri.

La sintesi che permetterebbe di comporre tutte le diverse istanze è intellegibile in maniera abbastanza agevole, purtroppo a non essere altrettanto agevoli ed efficaci sono gli strumenti attraverso i quali si dovrebbe tentare tale composizione. Inoltre, forse il nostro Paese ha una repulsione antropologica al riuso, Leo Longanesi aveva ben fotografato questa idiosincrasia affermando che *alla manutenzione, l'Italia preferisce l'inaugurazione*.

E arriviamo quindi ai tre punti di sospensione finali.

Un altro evento epocale si è consumato in questo ventennio d'inizio secolo e mi riferisco alla pandemia da Covid-19. Questa al pari dell'11 settembre e della crisi economico-finanziaria post 2008 è stata (ed è) gravida di conseguenze.

La pandemia è stata, tra le tante cose, uno stimolo – inteso in senso quasi fisico al pari di una scarica elettrica – al quale sono corrisposte molteplici risposte.

A suo modo la pandemia è stata un piccolo esame volto a verificare lo stato di preparazione della nostra società, un piccolo test sotto stress dal quale abbiamo capito diverse cose.

In ordine sparso.

Che il nostro sistema sanitario – come quello della maggior parte degli altri Paesi – non era pronto, neanche in linea teorica, a far fronte a una pandemia.

Che anni di smantellamento sistematico di fondi alla scuola – per i più giovani – di concerto con l'utilizzo poco consapevole dei social – per i più vecchi – ci hanno regalato fronde di no vax, no green pass, terrapiattisti e complottisti di varia risma.

Questo mi ha riportato alla memoria un passaggio del filosofo Paul K. Feyerabend nella sua opera più famosa, *Contro il Metodo* – abbozzo di una teoria anarchica della conoscenza –: «perciò cominceremo il nostro discorso presentando le grandi linee di una metodologia anarchica e di una corrispondente scienza anarchica. Non c'è motivo di temere che l'assenza di considerazione per la legge e per l'ordine nella scienza e nella società che caratterizza un anarchismo di questo genere possa condurre al caos. Il sistema nervoso umano è anche troppo ben organizzato per condurre a tali conseguenze. Potrà venire ovviamente un tempo in cui sarà necessario concedere alla ragione un temporaneo vantaggio e in cui sarà saggio difenderne le regole a esclusione di ogni altra cosa. Non penso però che noi viviamo già oggi in un tale tempo».

Correva l'anno 1975 quando venne dato alle stampe *Contro il Metodo*, quasi mezzo secolo fa, chissà se oggi Feyerabend giudicherebbe come arrivato quel tempo in cui si deve concedere un

vantaggio alla ragione; non ho una risposta definitiva, ma *ammazzando il tempo*, ognuno di noi potrebbe provare a rispondere a questa domanda e probabilmente la risposta dirà più qualcosa su sé stessi che sulla situazione generale.

Ma la pandemia ha anche provocato risposte positive, imponendo la revisione di approcci oramai obsoleti che sopravvivevano solo per inerzia, ad esempio si è scoperto che celebrare una riunione a distanza riduce le emissioni di CO2 perché evita ai partecipanti di doversi spostare fisicamente da un luogo all'altro, si è scoperto che talune udienze civili si possono tranquillamente svolgere in modalità c.d. cartolare e che il mondo non smette di girare sul proprio asse solo per questo.

Tra le altre cose, abbiamo anche scoperto che le confessioni religiose e lo Stato possono interagire, al fine di approntare misure urgenti e condivise, in maniera rapida e snella sulla falsa riga della conferenza di servizi, come accaduto per l'emanazione dei c.d. protocolli Covid.

Ed è qui che ci torna ancora utile Feyerabend, forse cambiare approccio, uscire fuori dalla ripetizione di assunti dati per certi potrebbe condurre all'individuazione di una soluzione nuova, e perché no, migliore.

Questa è chiaramente un'intuizione, che a rigore è nemica del metodo scientifico; ma senza un'intuizione Semmelweis non avrebbe mai potuto aprire le porte al mondo microbico e oggi le donne morirebbero ancora di febbre puerperale; chi ha osteggiato il grande medico magiaro, dal punto di vista della metodologia scientifica era dalla parte della ragione, peccato però avesse torto.

In quell'approccio pragmatico, diretto, amministrativo tra lo Stato e gli attori religiosi della società è possibile intravedere, intuire, un nuovo modo di intendere i rapporti Stato-confessioni religiose e anche, semplificando le procedure, alleggerendole dai crismi della formalità legislativa e improntandoli al confronto diretto di contrattazione, la possibilità di raggiungere un'uguaglianza sostanziale e di perseguire quella famosa composizione di interessi fino a oggi considerata impossibile...

Bibliografia

- Aa.Vv., *Abbecedario minimo: Parte settima (Q-R) Qualità, Regola, Resilienza, "Restauro" (cosiddetto), Reversibilità, Ricostruzione, Rifazione/Rifacimento, Rilievo, Riparazione, Riproduzione, Riuso, Rovina*, in *ANANKE 78. Quadrimestrale di Cultura, Storia e Tecniche della Conservazione per il Progetto*, maggio 2016, pp. 1-214
- Aa.Vv., *Dio non abita più qui? Dismissione di luoghi di culto e gestione integrata dei beni culturali ecclesiastici*, a cura di Fabrizio Capanni, Roma, Editoriale Artemide, 2019, pp. 1-531
- Aa.Vv., *Pluralismo religioso e integrazione europea: le nuove sfide*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 3, 2019, pp. 1-323
- Abbondante, Fulvia e Prisco, Salvatore (a cura di), *Diritto e pluralismo culturale: i mille volti della convivenza*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015, pp. 1-404
- Acquaviva, Sabino, *L'eclissi del sacro nella civiltà industriale. Dissacrazione e secolarizzazione nella società industriale e post-industriale*, Milano, Ed. Comunità, 1961, pp. 1-335
- Acquaviva, Sabino e Stella, Renato, *Fine di un'ideologia: la secolarizzazione*, Roma, Borla, 1989, pp. 1-224
- Albano, Roberto - Mela, Alfredo - Saporito, Emanuela (a cura di), *La città agita. Nuovi spazi sociali tra cultura e condivisione*, Milano, Franco Angeli, 2020, pp. 1-250
- Albisetti, Alessandro, *Brevi note in tema di "deputatio ad cultum publicum" ed art. 42 della Costituzione*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, II, 1976, pp. 133-146
- Alicino, Francesco, *La disciplina giuridica delle minoranze religiose (escluse). Le diseconomie esterne del favor religionis*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 13, 2021, pp. 19-52
- Alicino Francesco, *Costituzione e religione in Italia al tempo della pandemia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 19, 2020, pp. 1-24
- Alicino, Francesco, *Il significato concreto e le implicazioni giuridiche del terrorismo (religioso). Il caso italiano*, in *Rivista trimestrale della Scuola di perfezionamento per le Forze di polizia*, vol. 1, 2019, pp. 127-147
- Alicino, Francesco, *La bilateralità pattizia Stato-confessioni dopo la sentenza n. 52/2016 della Corte costituzionale*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2, 2016, pp. 1-16
- Alicino, Francesco, *La legislazione sulla base di intese. I test delle religioni "altre" e degli ateismi*, Bari, Cacucci, 2013, pp. 1-220
- Alicino, Francesco (a cura di), *Cittadinanza e religione nel Mediterraneo*, in *Stato e confessioni nell'età dei diritti e delle diversità*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, pp. 191-221
- Allevi, Stefano, *Musulmani d'occidente. Tendenze dell'islam europeo*, Roma, Carocci, 2005², pp. 1-196
- Anaut, Marie, *La résilience. Surmonter le traumatismes*, Paris, Nathan Université, 2003, pp. 1-128
- Astigueta, Damián G., *La persona e i suoi diritti nelle norme sugli abusi sessuali*, in *Periodica de Re canonica*, fasc. 4, vol. 93, 2004, pp. 623-669
- Atzeni, Carlo, *Recupero sostenibile dell'architettura tradizionale in Sardegna: un progetto di riuso per due case storiche della Marmilla*, in Fabio Minutoli (a cura di), *ReUSO 2018. L'intreccio dei saperi per rispettare il passato interpretare il presente salvaguardare il futuro*, Roma, Gangemi, 2018, pp. 117-124
- Ball, Rick, *Re-use potential and vacant industrial premises: revisiting the regeneration issue in Stroke on Trent*, in *Journal of Property Research*, vol. 19, 2002, pp. 93-110
- Barber, Benjamin, *Guerra Santa contro McMondo*, Milano, Tropea, 2002, pp. XXXIV-318
- Barbieri, Luigi, *Sul concetto di confessione religiosa*, Napoli, ESI, 1991, pp. 1-74
- Barillaro, Domenico, *Nozione giuridica di edificio destinato al culto*, Modena, Società Tipografica Modenese, 1959, pp. 1-134
- Bartolomei, Luigi, *Le chiese abbandonate d'Italia. Cause, significato, prospettive di gestione*, in *Ricerche e progetti per il territorio, la città e l'architettura*, n. 10, dicembre 2016, pp. 6-26
- Bartone, Nicola, *Il conflitto d'obbligo tra autorità ecclesiastica e autorità statale e il crimine di sesso del presbitero con il minore nella normativa comparata e interordinamentale*, in Aa.Vv., *Questioni attuali di diritto penale canonico*, Città del Vaticano, LEV, 2012, pp. 149-198

Bello, Elisabetta M. e Gabardi, Maria Teresa, *Ri-abitare la città pubblica tra pratiche di riuso, forme di prossimità e politiche di salvaguardia*, in *Urbanistica Informazioni*, Special Issue, n. 289, 2020, pp. 41-60

Berdini, Paolo, *La città in vendita. Centri storici e mercato senza regole*, Roma, Donzelli, 2008, pp. 1-189

Berger, Peter L., and Luckmann, Thomas, *La realtà come costruzione sociale*, Bologna, Il Mulino, 1969, pp. 1-272

Berlingò, Salvatore, *Fonti del diritto ecclesiastico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VI, Torino, UTET, 1991

Berlingò, Salvatore, *L'affaire dell'U.A.A.R.: da mera querelle politica ad oggetto di tutela giudiziaria*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 4, 2014, pp. 1-23

Berlingò, Salvatore, *Lo stato dell'arte "ecclesiasticistica": dalla dura specialità dei "privilegi", alla forte "specificità" del Diritto Ecclesiastico*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1999, pp. 109-119

Bernareggi, Adriano, *Il nuovo codice di diritto canonico*, in *Vita e Pensiero*, fasc. 7, 1917, pp. 16-23

Besana, Daniela - Greco, Alessandro - Morandotti, Marco, *Resilienza e sostenibilità per il riuso del patrimonio costruito*, in *Techne*, n. 15, 2018, pp. 184-192

Bolgiani, Isabella, *La dismissione delle chiese. Problematiche aperte tra diritto civile e canonico*, in *Jus*, 3, 2014, pp. 555-582

Bordonali, Salvatore, *La legge sui Culti ammessi, le intese e l'esigenza di una legge-base sul fatto religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 4, 2020, pp. 1-21

Botti, Federica, *Libertà religiosa, patrimonio culturale e identità: il caso del Montenegro*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 17, 2022, pp. 21-60

Botti, Federica, *Bagattelle per una pandemia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 10, 2020, pp. 1-20

Botti, Federica, *Appartenenza religiosa e strategie di integrazione e convivenza. I "nuovi diritti": libertà religiosa e interculturalità*, in Silvia, Bagni (a cura di), *Lo Stato interculturale: una nuova eutopia? The Intercultural State: a new eutopia? El Estado intercultural: una nueva eutopia?*, Bologna, Dipartimento di Scienze giuridiche, 2017, pp. 55-70

Botti, Federica, *Edifici di culto e loro pertinenze, consumo del territorio e spending review*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 27, 2014, pp. 1-83

Botti, Federica, *La transizione dell'Est Europa verso la libertà religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 31, 2013, pp. 1-38

Botti, Federica, *Sui contenuti di una possibile Intesa con la Chiesa Ortodossa Romana in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), marzo 2008, pp. 1-30

Botti, Federica, *Sulla natura giuridica dei protocolli di intesa: (per la stipula di convenzioni tra enti pubblici e privati gestori di scuole religiosamente caratterizzate)*, in Giovanni Cimbalo (a cura di), *Europa delle regioni e confessioni religiose: leggi e provvedimenti regionali di interesse ecclesiastico in Italia e Spagna*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 193-224

Bourdieu, Pierre, *Genesi e struttura del campo religioso*, in Roberto Alciati e Emiliano R. Urciuoli (a cura di), Torino, Collana di studi del Centro Interdipartimentale di Scienze Religiose - Università di Torino, 2013, pp. 73-129

Bravo, Luisa e Mingucci, Roberto, *Centri storici. Evoluzione normativa e modelli di rappresentazione*, in *DISEGNARECON*, dicembre 2008, pp. 1-17

Camassa, Erminia, *I beni culturali di interesse religioso. Principio di collaborazione e pluralità di ordinamenti*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 1-248

Campanini, Graziano, *Il patrimonio ecclesiastico di proprietà delle Aziende sanitarie dell'Emilia- Romagna*, in José Ignacio-Alonso Pérez (a cura di), *Le fabbricerie diritto cultura religione*, Bologna, BUP, 2007

Camuso, Angela, *La preda. Confessioni di una vittima*, Roma, Castelvechi, 2012, pp. 1-288

Canonico, Marco, *Libera scelta del Governo l'avvio di trattative finalizzate alla stipulazione di intesa con confessione religiosa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 30, 2016, pp. 1-18

Canonico, Marco, *L'idea di una legge generale sulla libertà religiosa: prospettiva pericolosa e di dubbia utilità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), gennaio 2010, pp. 3-10,

oggi in *Dir. Fam. e Pers.*, XXXIX, 2010, pp. 1360-1390

Cardia, Carlo, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, Torino, Giappichelli, 2015, pp. 1-448

Cardia, Carlo, *Il simbolo religioso e culturale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 23, 2012, pp. 1-23

Cardia, Carlo, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna, Il Mulino, 1999², pp. 1-504

Cardia, Carlo, *La condizione giuridica degli edifici di culto*, in *Jus*, 1, 2008, pp. 141-163

Carobene, Germana, *Le minoranze religiose tra normativa penale e diritti di libertà: rilievi a margine di una recente sentenza di Scientology*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), giugno 2010, pp. 1-15

Carver, Charles S., *Resilience and Thriving: issues models and linkages*, in *Journal of Social Issues*, n. 54, 1998, pp. 245-266

Casonato, Carlo, *Diritto e scienze della vita: complessità, tentazioni, resilienza*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Rivista trimestrale, n. 2, 2015, pp. 277-302

Castelletti, Paolo, *La metafora della resilienza: dalla psicologia clinica alla psicologia dell'assistenza umanitaria e della cooperazione*, in *Nuove tendenze della psicologia*, vol. 2, n. 4, 2006, pp. 211-233

Casuscelli, Giuseppe, *Ancora sulla nozione di "confessione religiosa": il caso Scientology*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3, 1998, pp. 809-835

Cavaglion, Alberto, *Minoranze religiose e diritti. Percorsi in cento anni di storia degli ebrei e dei valdesi, 1848-1948*, Milano, Franco Angeli, 2001, pp. 1-185

Cavana, Paolo, *Il diritto canonico nell'età secolare*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 12, 2020, pp. 66-88

Cavana, Paolo, *I simboli religiosi nello spazio pubblico nella recente esperienza europea*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 28, 2012, pp. 1-47

Cavana, Paolo, *Il problema degli edifici di culto dismessi*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), aprile 2009, pp. 1-38, oggi in *Il Dir. Eccl.*, CXIX, 1/2, 2008, pp. 1-31

Ceccarelli, Paolo e Indovina, Francesco (a cura di), *Risanamento e speculazione nei centri storici*, Milano, Franco Angeli, 1978, pp. 1-224

Celeste, Giuseppe, *I beni culturali di interesse religioso: nozione e regole di circolazione*, in *I Quaderni della Fondazione italiana del Notariato*, n. 1, 2013 (<https://elibrary.fondazione-notariato.it/>)

Cherchi, Antonello e Marroni, Carlo, *Negli ultimi 30 anni sempre meno chiese e sacerdoti*, in *Il Sole 24 Ore*, 25 febbraio 2022

Chizzoniti, Antonio G., *Profili giuridici dei beni culturali di interesse religioso*, Tricase, Libellula edizioni, 2008, pp. 1-220

Cimbalo, Giovanni, *"A chiare lettere - Confronti", Il papa e la sfida della pandemia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 9, 2020, pp. 13-20

Cimbalo, Giovanni, *Il ritorno del waqf*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 14, 2016, pp. 1-65

Clauss-Ehlers, Caroline S., *Sociocultural factors, resilience and coping: Support for a culturally sensitive measure of resilience*, in *Journal of Applied Developmental Psychology*, n. 29, 2008, pp. 197-212

Cocchia, Annalisa, *Smart and Digital City: A Systematic Literature Review*, in Renata P. Dameri and Camille Rosenthal-Sabroux (eds.), *Smart City. How to create Public and Economic Value with High Technology in Urban Space*, New York, Springer, 2014, pp. 13-43

Colaiani, Nicola, *Il sistema delle fonti costituzionali del diritto ecclesiastico al tempo dell'emergenza (e oltre?)*, in *Rivista AIC* (www.aic.it), n. 4, 2020, pp. 208-227

Colaiani, Nicola, *La libertà di culto al tempo del coronavirus*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 7, 2020, pp. 25-40

Colaiani, Nicola, *Populismo, religioni, diritto*, in *Questione Giustizia*, n. 1, 2019 (www.questionegiustizia.it/)

Colaiani, Nicola, *L'Europa e i migranti: per una dignitosa libertà (non solo religiosa)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 40, 2017, pp. 1-20

Colaiani, Nicola, *Ateismo de combat e intesa con lo Stato*, in *www.rivistaaic.it*, n. 4, 2014, pp. 1-18

Colaiani, Nicola, *Il crocifisso in giro per l'Europa: da Roma a Strasburgo (e ritorno)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (*www.statoechiese.it*), novembre 2010, pp. 1-29

Colaiani, Nicola, *Eguaglianza e diversità culturali e religiose*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 1-252

Colaiani, Nicola, *Come la xenofobia si traduce in legge in tema di edifici di culto*, in *Commenti e contributi di OLIR: osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose – Quaderni, Materiali*, 1, Roma, Aracne, 2005, pp. 65-72

Colaiani, Nicola, *Confessioni religiose*, in *Enc. dir., Agg.*, IV, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 363-380

Colaiani, Nicola, *Le intese con i Buddhisti e i Testimoni di Geova*, in *QDPE*, n. 2, 2000, pp. 475-494

Colaiani, Nicola, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Bari, Cacucci, 1990, pp. 1-275

Colaiani, Nicola, *Delegificazione concordataria e sistema delle fonti*, in *Il foro italiano*, V, 1987, pp. 297-310

Comitato per gli enti e i beni ecclesiastici, Circolare n. 32, *Cessione di locali e spazi pastorali a terzi per uso diverso*, 10 maggio 2002

Commissione europea, Documento di lavoro dei servizi della Commissione (Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione de suolo) del 15 maggio 2012 SWD (2012) 101 final/2

Conferenza Episcopale Italiana – Ufficio nazionale per le comunicazioni sociali, DPCM, la posizione della CEI. Il disaccordo dei Vescovi, Roma, 26 aprile 2020, in <https://diresom.net/2020/04/26/italian-episcopal-conference-the-disagreement-of-the-bishops/>

Conferenza Episcopale Italiana, Comitato per gli enti e i beni ecclesiastici, Lettera *Le chiese non più utilizzate per il culto*, 4 ottobre 2012

Conferenza Episcopale Italiana, *Istruzione in materia amministrativa*, Roma, 1° settembre 2005, Milano 2006

Conferenza Episcopale Italiana, *I Beni Culturali della Chiesa in Italia. Orientamenti*, in *Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana*, 9 dicembre 1992

Conferenza Episcopale Italiana, *Norme per la tutela e la conservazione del patrimonio storico – artistico della Chiesa in Italia*, 14 giugno 1974

Congregazione per il Clero, *Linee guida per la modificazione di parrocchie, la chiusura o riduzione delle chiese ad uso profano non indecoroso, e l'alienazione delle medesime*, 30 aprile 2013, consultabili in *Enchiridion Vaticanum*, n. 29, 2013, 562a-562ii

Consorti, Pierluigi, *Diritto e Religione. Basi e prospettive*, Roma-Bari, Laterza, 2020, pp. 1-410

Consorti, Pierluigi, *Esercizi di laicità: dalla bilateralità pattizia al dialogo interreligioso (a causa del Covid-19)*, in *people.unipi.it*, 7 maggio 2020

Consorti, Pierluigi, *La libertà religiosa travolta dall'emergenza*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 2, 2020, pp. 369-380

Consorti, Pierluigi, *Dalla Francia una nuova idea di laicità per il nuovo anno*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (*www.statoechiese.it*), n. 1, 2018, pp. 1-15

Consorti, Pierluigi, *The 'Mosque Affaire' in European divided societies. The Florence case: a new participatory model*, in Marcello, Mollica (ed.), *Bridging religiously divided societies in the contemporary world*, Pisa, Pisa University Press, 2015, pp. 149-174

Consorti, Pierluigi, *Conflitti, mediazione e diritto interculturale*, Pisa, Pisa University Press, 2013, pp. 1-240

Consorti, Pierluigi, *La responsabilità della gerarchia ecclesiastica nel caso degli abusi sessuali commessi dai chierici, fra diritto canonico e diritti statuali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (*www.statoechiese.it*), n. 5, 2013, pp. 1-30

Cox, Harvey G., *Fire from Heaven. The Rise of Pentecostal Spirituality and the Reshaping of Religion in the Twenty-First Century*, Reading [Massachusetts], Addison-Wesley, 1995, pp. 1-372

Cox, Harvey G., *La città secolare*, Firenze, Vallecchi, 1968, pp. 1-276 (trad. it. dell'edizione originale del 1965 *The Secular City*, New York, Macmillan)

Crisafulli, Vezio e Nocilla, Damiano, *Nazione*, in *Enc. dir.*, XXII, Milano, Giuffrè, 1977, pp. 787-816

Croce Marco, *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*, 3 maggio 2016, pp. 1-5

- Croce, Marco, *La decisione CEDU Lautsi c. Italia e la sua influenza come precedente nelle decisioni interne successive*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 3, 2019, pp. 70-84
- D'Angelo, Giuseppe, *Fattore religioso e Costituzione economica. A proposito di enti ecclesiastici-religiosi e impresa sociale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 9, 2022, pp. 1-45
- D'Angelo, Giuseppe, *Dallo spazio pubblico per la religione alla dimensione pubblica dell'agire religiosamente connotato. Equilibri in divenire e rinnovate criticità*, in Alberto Fabbri (a cura di), *Spazio pubblico per il fenomeno religioso*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 7-28
- D'Angelo, Giuseppe, *Esigenze di qualificazione e forme "diverse" di manifestazione del fatto religioso organizzato: alcune considerazioni sul ripensamento della disciplina giuridica del fenomeno religioso*, in Valerio Tozzi e Gianfranco Macrì (a cura di), *Europa e Islam. Ridiscutere i fondamenti della disciplina delle libertà religiose*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009, pp. 157-182
- D'Angelo, Giuseppe, *Pronunce recenti in materia di edifici ed edilizia di culto: uno sguardo d'insieme*, in *Quad. dir. pol. ecc.*, n. 3, 2008, pp. 737-759
- D'Angelo, Giuseppe, *Ultime vicende giudiziarie della Chiesa di Scientology*, in *Dir. Eccl.*, n. 2, 1998, pp. 384-408
- D'Angelo, Giuseppe e Pasquali Cerioli, Ilia, *L'emergenza e il diritto ecclesiastico: pregi (prospettici) e difetti (potenziali) della dimensione pubblica del fenomeno religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 9, 2021, pp. 25-78
- Dalla Torre, Giuseppe, *Se gli sudi giuridici declassano il fenomeno religioso*, in *Avvenire*, 27 maggio 1998, pp. 1-16, oggi in Dalla Torre, Giuseppe, *Scritti su Avvenire. La laicità serena di un cattolico gentile*, a cura di Geraldina Boni, Roma, Studium Edizioni, 2021, pp. 237-240
- Damonte, Marco, *Dal nichilismo verso una religione post-moderna. Le proposte storiografiche di W. Weischedel e J. Schellenberg*, in *Bollettino Filosofico*, n. 30, 2015, pp. 247-272
- Daneels, Frans, *Soppressione, unione di parrocchie e riduzione ad uso profano della chiesa parrocchiale*, in *Ius ecclesiae*, vol. 10, n. 1, 1998, pp. 111-148
- Davie, Grace, *Believing without Belonging: Is This the Future of Religion in Britain?*, in *Social Compass*, vol. 37, n. 4, 1990, pp. 17-37
- De Felice, Renzo, *Mussolini il fascista. L'organizzazione dello Stato fascista 1925-1929*, Torino, Einaudi, 1968, pp. 1-608
- De Gregorio, Laura, *Laudato si': per un'ecologia autenticamente cristiana*, in Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 41, 2016, pp. 1-33
- De Leonardis, Francesco, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Diritto Amministrativo*, fasc. 4, 1° dicembre 2021, pp. 779-812
- Decimo, Ludovica, *Templa moderna: i luoghi di Dio. La disciplina giuridica degli edifici di culto*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2021, pp. 1-308
- Decimo, Ludovica, *La tutela giuridica dei luoghi di culto: riflessioni applicative sull'art. 2645-ter c.c.*, in *Diritto e Religioni*, 1, I, 2016, pp. 153-165
- Del Giudice, Vincenzo, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 1951⁷, pp. XIV-350
- Demuro, Gianmario, *Le delegificazioni: modelli e casi*, Giappichelli, Torino, 1995, pp. X- 226
- Dessi, Ugo, *Religioni e globalizzazione: un'introduzione*, Roma, Carocci, 2019, pp. 1-132
- Dieni, Edoardo - Ferrari, Alessandro - Vincenzo, Pacillo (a cura di), *I simboli religiosi tra diritto e culture*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. IX-402
- Dimodugno, Davide, *Il riuso degli edifici di culto*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 23, 2017, pp. 1-32
- Dimodugno, Davide, *Il riuso degli edifici di culto: Casi, criteri di gestione e prospettive nella diocesi di Torino*, in *in_bo*, vol. 7, n. 10, 2016, pp. 115-132
- Diotallevi, Luca, *Lettura sociologica e pastorale del fenomeno della dismissione di chiese*, in Capanni, Fabrizio (a cura di), *Dio non abita più qui? Dismissione di luoghi di culto e gestione integrata dei beni ecclesiastici*, Roma, Editoriale Artemide, 2019, pp. 1-531

Durkheim, Emile, *Le forme elementari della vita religiosa. Il sistema totemico in Australia*, Roma, Newton Compton Italiana, 1973, pp. 1-540

Eckes, Christina, *Test case for the resilience of the EU's constitutional foundations: international sanctions against individuals*, in *European Public Law*, Vol. 15, Issue 3, 2009, pp. 351-378

Elsheikh, Mahmoud Salem, *La verità sommersa dei rapporti fra Oriente e Occidente*, in Mostafa El Ayoubi e Claudio Paravati (a cura di), *Dall'islam in Europa all'islam europeo. La sfida dell'integrazione*, Roma, Carocci, 2018, pp. 23-32

European Environment Agency, *Urban sprawl in Europe*, Report No 11/2016, consultabile in www.eea.europa.eu/publications/urban-sprawl-in-europe

Fabbri, Alberto, *Le unità pastorali: tipologie e valenza giuridica. Una prima analisi*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), marzo 2011, pp. 1-24

Falco, Mario, *Introduzione allo studio del "Codex iuris canonici"*, a cura di Giorgio Feliciani, Bologna, Il Mulino, 1992, pp. 1-458

Falco, Mario, *Lo spirito della nuova legge sulle comunità israelitiche italiane*, Città di Castello, Tip. un. Arti Grafiche, 1931, pp. 1-22

Fantappiè, Carlo, *Chiesa romana e modernità giuridica*, vol. I, *L'edificazione del sistema canonistico (1563-1903)*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. XXV-1282

Fantappiè, Carlo, *Pio X e il "Codex iuris canonici"*, in Arturo Cattaneo (a cura di), *L'eredità giuridica di San Pio X*, Venezia, Marcianum Press, 2006, pp. 155-171

Favaro, Tamara, *Verso la smart city: sviluppo economico e rigenerazione urbana*, in *Riv. Giur. dell'edilizia*, n. 2, II, 2020, pp. 87-120

Feliciani, Giorgio, *La codificazione per la Chiesa latina: attese e realizzazioni. Dobbiamo tornare alle Decretali?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 38, 2018, pp. 1-24

Ferrajoli, Luigi, *Per una Costituzione della Terra*, in *Teoria Politica*, n. 10, 2020 (<https://journals.openedition.org/>)

Ferrajoli, Luigi, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, a cura di Ermanno Vitale, Roma-Bari, Laterza, 2001, pp. IX-369

Ferrari, Alessandro, *Covid-19 e libertà religiosa*, in *Settimana News*, 6 aprile 2020 (www.settimananews.it/)

Ferrari Silvio, *Perché è necessaria una legge sulla libertà religiosa? Profili e prospettive di un progetto di legge in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 21, 2017, pp. 1-26

Ferrari, Silvio, *I simboli religiosi nello spazio pubblico*, in *QDPE*, n. 2, 2012, pp. 317-330

Ferrari, Silvio, *Dalla tolleranza ai diritti: le religioni nel processo di unificazione*, in *Concilium*, n. 2, 2004, pp. 60-70

Ferrari, Silvio, *Una modesta proposta per prevenire...*, in *QDPE*, n. 1, 1998, pp. 3-10

Ferrari, Silvio, *La nozione giuridica di confessione religiosa (come sopravvivere senza conoscerla)*, in Vittorio Parlato e Giovanni Battista Varnier (a cura di), *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, Torino, Giappichelli, 1995, pp. 19-47

Ferrarotti, Franco, *La religione dissacrante. Coscienza e utopia nell'epoca della crisi*, Bologna, EDB, 2013, pp. 1-176

Ferrarotti, Franco, *Il "paradosso del sacro"*, Roma-Bari, Laterza, 1993, pp. 1-149

Ferrero, Edoardo, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Foro amm.*, 4, 2015, pp. 1267-1286

Ferruti, Andrea e Saraceni, Rossana, *Edilizia e urbanistica*, Governo del territorio, pianificazione, attività edilizia, Roma, Legislazione Tecnica, 2020, pp. 1-192

Filoramo, Giovanni, *Che cos'è la religione: temi, metodi, problemi*, Torino, Einaudi, 2004, pp. XVI-408

Finocchiaro, Francesco, *Diritto ecclesiastico*, Bologna, Zanichelli, 2012¹¹, pp. 1-592

Finocchiaro Francesco, *Confessioni religiose e libertà religiosa nella Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1983, pp. 1-191

Fiorita, Nicola, *Alla ricerca di una nozione giuridica di "identità culturale": riflessioni di un ecclesiasticista*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 8, 2009, pp. 1-23

- Fiorita, Nicola e Tarchiani, Francesca, *L'Islam a Colle di Val d'Elsa: pregi e difetti di un protocollo d'intesa*, in *Diritto e Religioni*, n. 1/2, 2006, pp. 218-227
- Floris Pierangela, *Ateismo e Costituzione*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, n. 1, 2011, pp. 87-112
- Folke, Carl - Carpenter, Steve - Elmqvist, Thomas et al., *Resilience and Sustainable Development: Building Adaptive Capacity in a World of Transformations*, in *AMBIO A Journal of the Human Environment*, vol. 31, n. 5, September 2002, pp. 437-445
- Fornero, Giovanni, *Indisponibilità e disponibilità della vita: una difesa filosofico giuridica del suicidio assistito e dell'eutanasia volontaria*, Torino, UTET, 2020, pp. 1-812
- Fornerod, Annee, *Le régime juridique du patrimoine religieux*, Paris, L'Harmattan, 2013, pp. 1-512
- Francesco, Esortazione apostolica, *Evangelii Gaudium*, Roma, 24 novembre 2013
- Franz, Gianfranco e Zanelli, Michele (a cura di), *Dieci anni di riqualificazione urbana in Emilia-Romagna*, Regione Emilia-Romagna, 2013, pp. 1-191
- Freni, Fortunato, *I "nuovi accordi" Stato-confessioni in Italia tra bilateralità necessaria e diffusa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 15, 2020, pp. 19-34
- Fuccillo, Antonio, *La circolazione dei beni immobili culturali ecclesiastici tra diritto "pattizio" e diritto "speciale"*, in *I Quaderni della Fondazione Italiana del Notariato*, vol. 13, fasc. 2, 2009, pp. 115-128
- Fuccillo, Antonio, *La religione "contagiata" dal virus? La libertà religiosa nella collaborazione Stato-chiesa nell'emergenza covid-19*, in Giulia Mazzoni e Alessandro Negri (a cura di), *Libertà religiosa e Covid-19: tra diritto alla salute e salus animarum. I focus del dossier Olir "Emergenza Coronavirus"*, Milano, Alessandro Negri, 2021, pp. 75-80
- Fuccillo, Antonio (a cura di), *Multireligiosità e reazione giuridica*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 1-441
- Gasparini, Carlo, *Sessione resilienza*, in *Urbanistica Informazioni*, settembre-ottobre 2015, pp. 1-2
- Gazzoni, Francesco, *Osservazioni sull'art. 2645-ter c.c.*, in *Giust. civ.*, II, 2006, pp. 165-186
- Giacchi, Orio, *La legislazione italiana sui culti ammessi*, Milano, Vita e Pensiero, 1934, pp. 1-104
- Gianfreda, Anna, *Aboliti i funerali? Le necessità di un ripensamento della libertà religiosa in un contesto d'emergenza*, in *Il Regno*, 2020, pp. 206-208
- Gianfreda, Anna, *Tra terra e cielo. Libertà religiosa, riti funebri e spazi cimiteriali. Diritto dello Stato e diritti delle religioni*, Tricase, Libellula edizioni, 2020, pp. 1-379
- Giannini, Massimo S., *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 1, 1976, pp. 3-38
- Giovanni Paolo II, *Costituzione apostolica Sacrae disciplinae leges di promulgazione del nuovo Codice di diritto canonico*, Roma, 25 gennaio 1983
- Grossi, Paolo, *I diritti di libertà ad uso di lezioni*, Torino, Giappichelli, 1991, pp. 1-390
- Grotberg, Edith, *A guide to promoting resilience in children: Strengthening the human spirit*, in *Early Childhood Development: Practice and Reflections*, 8, Netherlands, Bernard van Leer Foundation, 1995, pp. 1-39
- Guzzo, Luigi M., *Intervista a Consorti, Pierluigi. Riprendono anche i riti non cattolici. Per la prima volta accordi con Islamici e confessioni senza intesa*, in *DiReSoM Papers* (www.diresom.net), 16 maggio 2020
- Guzzo Luigi M., *Coronavirus, politica ecclesiastica e protocolli sanitari: dalla bilateralità pattizia alla multilateralità estesa*, in *Ordines*, n. 1, giugno 2020, pp. 305-320
- Iannaccone, Maria N., *Le alienazioni di immobili degli enti ecclesiastici tra autorizzazioni tutorie e art. 12 del D.lgs. 42/2004*, in *federnotizie.it*, 20 febbraio 2017, pp. 1-21
- Izzo, Giancarlo, *Attacco dei residenti ai Testimoni di Geova: non vogliamo la chiesa*, 26 novembre 2012, in <https://corrieredelmezzogiorno.it>, sezione Caserta.
- Jemolo, Arturo Carlo, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Torino, Einaudi, 1963, pp. 1-571
- Jemolo, Arturo Carlo, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 1962, pp. VI-491.
- Kern, Leslie, *La gentrificazione è inevitabile e altre bugie*, Milano, Treccani, 2022, pp. 1-284
- La Porta, Ubaldo, *L'atto di destinazione di beni allo scopo trascrivibile ai sensi dell'art. 2645-ter c.c.*, in *Riv. notar.*, 2007, pp. 1067-1072
- Lamberti, Cesare e Campiani, Marco Lucio (a cura di), *I centri storici tra norme e politiche*, Napoli, Jovene, 2015, pp. 1-201
- Lariccia, Sergio, *Un passo indietro sul fronte dei diritti di libertà e di eguaglianza in materia religiosa [?]*, in

Saggi Nomos, n. 1, 2016, pp. 1-28

Lariccia, Sergio, *Un passo indietro sul fronte dei diritti di libertà e di eguaglianza in materia religiosa [?]*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 20, 2016, pp. 1-33

Lecomte, Bernard, *Giovanni Paolo II a cinque anni dalla morte. Un Papa controcorrente*, in *L'Osservatore Romano*, 29-30 marzo 2010 (www.vatican.va/)

Leonardi, Roberto, *I due piatti della bilancia: la necessità del bilanciamento tra libertà di culto e tutela del territorio*, in *Giustizia insieme*, 8 giugno 2020 (www.giustiziainsieme.it/)

Licastro, Angelo, *Il lockdown della libertà di culto pubblico al tempo della pandemia*, in *Consulta online*, fasc. 1, 14 aprile 2020, pp. 229-241

Licastro, Angelo, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 26, 2016, pp. 1-34

Licastro, Angelo, *Riappare un "deja vu" nella giurisprudenza: la responsabilità oggettiva del vescovo per gli atti illeciti dei suoi sacerdoti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 1, 2013, pp. 1-21

Licastro, Angelo, *Danno e responsabilità da esercizio del ministero pastorale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 5, 2012, pp. 1-36

Lo Calzo, Antonello, *Il diritto ad un luogo di culto nel rapporto tra ordinamento interno e ordinamento sovranazionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1, 2020, pp. 28-65

Lo Giacco, Maria Luisa, *I "Protocolli per la ripresa delle celebrazioni delle confessioni diverse dalla cattolica": una nuova stagione nella politica ecclesiastica italiana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 12, 2020, pp. 107-114

Long, Gianni, *Le confessioni «diverse dalla cattolica». Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, Bologna, Il Mulino, 1991, pp. 1-316

Longhi, Andrea, *Chiese abbandonate, chiese invisibili, chiese resilienti: storie di architetture ecclesiali, tra conoscenza e rigenerazione*, consultabile in www.fondazioneleercaro.it, marzo 2021, pp. 1-8

Longhi, Andrea, *Vent'anni di chiese nella diocesi di Torino*, in *Atti e Rassegna Tecnica*, LXXI:1-2-3, 2017, pp. 191-195

Longhi, Andrea, *Il ruolo contemporaneo delle chiese storiche, tra processi di appropriazione, patrimonializzazione e abbandono*, in *Ricerche e progetti per il territorio, la città e l'architettura*, n. 10, dicembre 2016, pp. 30-43

Longhitano, Adolfo, *Il sacro nel codice di diritto canonico*, in *Ius Ecclesiae*, vol. 6, n. 2, 1994, pp. 709-730

Losito, Massimo, *Moschea a Coronata, riprendono i lavori tra le polemiche*, 30 agosto 2012, in www.genovatoday.it

Luckmann, Thomas, *La religione invisibile*, Bologna, Il Mulino, 1969 (trad. it. *The Invisible Religion. The Transformation of Symbols in Industrial Society*, New York, Macmillan Co., 1967), pp. 1-167

Mace, Jessica, *Redundant since construction: the fate of two late-nineteenth-century churches in Toronto*, in Jean-Sebastien, Sauvé - Thomas, Coomans (eds.), *Le devenir des églises. Patrimonialisation ou disparition*, Québec, Presses Universitaires du Québec, 2014, pp. 115-138

Macrì, Gianfranco, *La libertà religiosa alla prova del Covid-19. Asimmetrie giuridiche nello "stato d'emergenza" e nuove opportunità pratiche di socialità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 9, 2020, pp. 23-49

Macrì, Gianfranco, *La libertà religiosa, i diritti delle comunità islamiche. Alcune considerazioni critiche su due progetti di legge in materia di moschee e imam*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 5, 2018, pp. 1-35

Macrì, Gianfranco, *Il futuro delle intese (anche per l'Uaar) passa attraverso una legge generale sulla libertà religiosa. Brevi considerazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 3, 26 ottobre 2016, pp. 1-10

Madonna, Michele, *Religione \ La libertà religiosa ai tempi del coronavirus tra diritto e letteratura*, in *Osservatorio sulla democrazia*, 9 novembre 2020 (<https://fondazionefeltrinelli.it/la-liberta-religiosa-ai-tempi-del-coronavirus-tra-diritto-e-letteratura/>)

Malaguti, Elena e Cyrulnik, Boris (a cura di), *Costruire la resilienza. La riorganizzazione positiva della vita e la creazione di legami significativi*, Trento, Erickson, 2005, pp. 1-280

Malecha, Paweł, *Gli altari nella vigente legislazione canonica*, in *V&P*, 21 ottobre 2019 (<https://jus.vitaepensiero.it/>)

Malecha, Paweł, *Riduzione a uso profano delle chiese e sfide attuali*, in Fabrizio Capanni (a cura di), *Dio non abita più qui? Dismissione di luoghi di culto e gestione integrata dei beni ecclesiastici*, Roma, Editoriale Artemide, 2019, pp. 49-58

Malgeri, Francesco, *Chiesa cattolica e regime fascista*, in *Italia contemporanea*, n. 194, marzo 1994, pp. 53-63

Mancini, Susanna, *Lautsi II: la rivincita della tolleranza preferenzialista*, in *Forum dei Quaderni di Diritto costituzionale*, 2011, pp. 1-3

Manin, Bernard, *La democrazia minacciata? Resilienza delle istituzioni rappresentative*, in *Com. Pol.*, n. 2, 2015, pp. 163-174

Marano, Venerando, *Art. 831*, in Antonio Jannarelli e Francesco Macario (a cura di), *Commentario del codice civile. Della proprietà. Artt. 810-868*, Torino, UTET, 2012, pp. 262-288

Marano, Venerando, *Gli edifici di culto. Regime proprietario e atti di disposizione*, in <https://economato.chiesacattolica.it/wp-content/uploads/sites/36/2017/06/Venerando-Marano.pdf>

Marchei, Natascia, *La Corte costituzionale sugli edifici di culto tra limiti alla libertà religiosa e interventi positivi*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, in *Rivista telematica (www.statoechiese.it)*, n. 5, 2020, pp. 64-80

Marchei, Natascia, *La legge della Regione Lombardia sull'edilizia di culto alla prova della giurisprudenza amministrativa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica (www.statoechiese.it)*, n. 12, 2014, pp. 1-16

Margiotta Broglio, Francesco, *Laicità italiana vs laicità francese?*, in Andrea Cardone e Marco Croce (a cura di), *30 anni di laicità dello Stato: fu vera gloria?*, Atti del Convegno di Firenze del 27 e 28 settembre 2019 nel trentennale della s. n. 203/1989 della Corte costituzionale, Roma, Nessun Dogma, 2021

Martines, Temistocle, *Delegificazione e fonti del diritto*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, Milano, Giuffrè, vol. II, 1987, pp. 863-898

Martino, Roberto - Alicino, Francesco - Barone, Antonio (a cura di), *L'impatto delle situazioni di urgenza sulle attività umane regolate dal diritto*, Milano, Giuffrè, 2017, pp. x - 822

Martucci, Laura Sabrina, *Radicalizzati jihadisti: profilazione e deradicalizzazione Constitution-compliant*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica (www.statoechiese.it)*, n. 8, 2019, pp. 1-26

Maternini, Maria Fausta e Scopel, Laura (a cura di), *La bioetica e le confessioni religiose*, Trieste, EUT Edizioni Università di Trieste, 2013, pp. 1-131

Mazziaa, Maria M., *Del Código de 1917 al Código de 1983... y otros*, in *Universitas Canonica*, Pontificia Universidad Javeriana, vol. 35, n. 51, 2018 (<https://revistas.javeriana.edu.co/>)

Mazzola, Roberto, *Ordinamento statale e confessioni religiose. La politica delle fonti di diritto in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica (www.statoechiese.it)*, n. 34, 2018, pp. 1-8

Miccoli, Giovanni, *Chiesa e società in Italia dal Concilio Vaticano I (1870) al pontificato di Giovanni XXIII*, in *Storia d'Italia*, V, II, Torino, Einaudi, 1973, pp. 1495-1548

Milani, Daniela, *Delicta reservata seu delicta graviora: la disciplina dei crimini rimessi alla competenza della Congregazione per la Dottrina della Fede*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica (www.statoechiese.it)*, n. 32, 2013, pp. 1-25

Milani, Daniela e Negri, Alessandro, *Tra libertà di religione e istanze di sicurezza: la prevenzione della radicalizzazione jihadista in fase di esecuzione della pena*, in *Stato, Chiese e pluralismo religioso*, *Rivista telematica (www.statoechiese.it)*, n. 23, 2018, pp. 1-23

Montanari, Tomaso, *Chiese chiuse*, Torino, Einaudi, 2021, pp. 1-160

Musselli, Luciano, *Chiesa e Stato all'Assemblea costituente. L'articolo 7 della Costituzione italiana*, in *Il Politico*, n. 1, vol. 53, 1988, pp. 69-97

Odoni, Mario, *Il crocifisso esposto a scuola e il principio della pari dignità e del rispetto di tutte le espressioni*

culturali: spunti di riflessione sulla posizione della Corte Europea dei Diritti Umani, in *La Comunità Internazionale*, n. 2, 2012, pp. 277-302

Olios Francesca, *La Corte Costituzionale e la legge regionale lombarda: cronaca di una morte annunciata o di un'opportunità mancata?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 24 ottobre 2016, pp. 1-29

Olivadese, Rosamaria, *Il riuso degli edifici esistenti a scopo residenziale in Italia: nuovi standard per l'innovazione dei modelli abitativi*, Pavia, Università di Pavia, 2016, pp. 1-248

Orlandi, Piero - Vecchi, Luciano - Zanelli, Andrea (a cura di), *Conservazione, riuso e programmi complessi*, Bologna, Regione Emilia-Romagna, 1997, pp. 1-279

Pace, Enzo, *La nuova geografia socio-religiosa in Europa: linee di ricerca e problemi di metodo*, in *Quaderni di Sociologia*, vol. 55, 2011, pp. 65-89

Pace, Enzo, *La Pocket-religion. Il New Age nel sistema religioso italiano (1999)*, in *Quaderni di Sociologia*, 26/27, 2001, pp. 409-431

Pacillo, Vincenzo, *Sovranismo e religione cattolica: alcuni spunti di riflessione*, in *Logos. Rivista politico culturale*, 2018

Pacillo, Vincenzo, *La politica ecclesiastica tra discrezionalità dell'Esecutivo, principio di bilateralità e laicità/neutralità dello Stato: brevi note a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 10 marzo 2016*, in *Lo Stato*, n. 6, 2016, pp. 245-260

Pacillo, Vincenzo, *Diritto, potere e simbolo religioso nella tradizione giuridica occidentale*, in Aa.Vv., *Simboli e comportamenti religiosi nella società globale*, a cura di Marco Parisi, Napoli, ESI, 2006, pp. 193-198

Parisi, Marco (a cura di), *L'insegnamento del diritto ecclesiastico nelle Università*, Napoli, ESI, 2002, pp. 1-146

Passaseo, Francesco, *La dimensione giuridico-ecclesiological degli altari delle chiese dismesse: questioni divise tra diritto canonico, diritto liturgico e diritto dello Stato*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 14, 2021, pp. 173-225

Passaseo, Francesco, *La tutela dell'interesse religioso dei beni culturali. Riflessioni tra ius conditume ius condendum*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 7, 2018, pp. 1-29

Pelanda, Carlo, *La difesa della fiducia*, in Centro Studi di Geopolitica, *Sicurezza: le nuove frontiere*, Milano, Franco Angeli, 2005, pp. 71-105

Petrelli, Gaetano, *Vincoli di destinazione ex art. 2645-ter c.c. e trust quindici anni dopo*, in *Riv. notar.*, 2020, pp. 1091-1165

Petroncelli, Mario, *Edifici di culto cattolico*, in *Enciclopedia del Diritto*, XIV, Milano, Giuffrè, 1965, pp. 297-311

Peyrot, Giorgio, *Gli evangelici nel loro rapporto con lo Stato dal fascismo ad oggi*, Torrepelice, Società degli studi valdesi, 1977, pp. 1-40

Piacentini, Mario, *I culti ammessi nello Stato italiano*, Milano, Hoepli, 1934, pp. XI-529

Pignatelli, Nicola, *La dimensione fisica della libertà religiosa: il diritto costituzionale ad un edificio di culto*, in www.federalismi.it, 2015, pp. 1-43

Pontificia commissione centrale per l'arte sacra in Italia, nella *Carta sulla destinazione d'uso degli antichi edifici ecclesiastici*, Roma, 1987, nn. 6-7

Ratzinger, Joseph, *Le nuove problematiche avviate negli anni Novanta sulla situazione della fede e della teologia oggi*, in *Fede, Verità, Tolleranza. Il Cristianesimo e le religioni del mondo*, Siena, Edizioni Cantagalli, 2003, pp. 119-143

Ratzinger, Joseph, *Relativismo problema della fede*, in *Il Regno-Documenti*, 784/1, 1997, pp. 51-56

Ricca Mario, *Una modesta proposta. Intese estese e libertà di estendersi*, in *Calumet*, n. 3, 2016, pp. 1-40

Ricca, Mario, *Culture interdette. Modernità, migrazioni, diritto interculturale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2013, pp. 1-406

Ricca, Mario, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Palermo, Torri del Vento, 2012, pp. 1-466

Ricca, Mario, *Chi vuole il crocifisso? Domande semplici, democrazia interculturale, fede personale*, in *DUDI*, fasc. 1, 2010, pp. 1-35

Ricciardi Celsi, Francesco, *Pluralismo religioso, multiculturalismo e resilienza urbana: profili di diritto ecclesiastico*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 12,

2017, pp. 1-28

Rochat, Giorgio, *Regime fascista e chiese evangeliche*, Torino, Claudiana, 1990, pp. 1-349

Romano, Maria Chiara, *La città-regione quale figura interdisciplinare. Soluzioni istituzionali e nuovi livelli di governo delle città capitali e metropolitane nella prospettiva europea*, in *Diritto Amministrativo*, fasc. 3, 1° settembre 2020, pp. 677-707

Ruggeri, Antonio, *"Fluidità" dei rapporti tra le fonti e duttilità degli schemi d'inquadramento sistematico (a proposito della delegificazione)*, in *Dir. Pubbl.*, n. 2, 2000, pp. 351-383

Ruggiu, Ilenia, *Il giudice antropologo* Milano, Franco Angeli, 2012, pp. 1-400

Sauvé, Jean-Sebastien - Coomans, Thomas (eds.), *Le devenir des églises. Patrimonialisation ou disparition*, Québec, Presses Universitaires du Québec, 2014, pp. 1-234

Scarcella, Antonella, *L'area di via Pallavicini al Centro Islamico: 'Nessuna grande moschea'. Ma il centrodestra va all'attacco*, 31 luglio 2018, in www.bolognatoday.it

Scoppola, Pietro, *Il fascismo e le minoranze evangeliche*, in Sandro Fontana (a cura di), *Il fascismo e le autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 1973, pp. 331-394

Serafini, Marta, *Pregghiera online ed Eid a rischio, così il coronavirus influenza il mese del Ramadan*, in *Corriere della Sera*, 23 aprile 2020

Spadaro, Antonio, *Libertà di coscienza e laicità nello stato costituzionale. Sulle radici «religiose» dello Stato «laico»*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. XX-281

Sturzo, Luigi, *Chiesa e Stato. Studio sociologico-storico*, Bologna, Zanichelli, 1978

Susini, Fabiana, *Chiese non più chiese: inediti itinerari pisani tra sacro e profano*, Aprilia (LT), Aracne, 2018, pp. 1-164

Tagliaferro, Carolina, *La politica ambientale europea: l'evoluzione, i principi e gli strumenti*, Napoli, Università degli Studi di Napoli, 2019, pp. 1-25

Tamma, Michele, *Diritti culturali, patrimonializzazione, sostenibilità*, in Lauso Zagato, Marilena Vecco (a cura di), *Citizens of Europe. Culture e diritti*, Venezia, Edizioni Ca' Foscari, 2015, pp. 479-495

Tarantino, Giovanni, *Su un rapporto armonico tra uomo e natura: una riflessione etico-giuridica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 12, 2018, pp. 1-17

Taylor, Charles, *Varieties of Religion Today: William James Revisited*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 2002, trad. it. *La modernità della religione*, Roma, Meltemi, 2004, pp. 1-159

Tedeschi, Mario, *La legge sui culti ammessi*, in Giuseppe Leziroli (a cura di), *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa*, Atti del Convegno di Ferrara del 25-26 ottobre 2002, a cura di G. Leziroli, Napoli, Jovene, 2004, pp. 35-47

Tedeschi, Mario, *L'islam come confessione religiosa*, in Mario Tedeschi (a cura di), *Studi di diritto ecclesiastico*, Napoli, Jovene, 2002, pp. 27-35

Thunberg, Greta, *La nostra casa è in fiamme. La nostra battaglia contro il cambiamento climatico*, Milano, Mondadori, 2020, pp. 1-228

Thunberg, Greta, *Nessuno è troppo piccolo per fare la differenza*, Milano, Mondadori, 2019, pp. 1-112

Tira, Alessandro, *Libertà di culto ed emergenza sanitaria: il protocollo del 7 maggio 2020 concordato tra Ministero dell'Interno e Conferenza Episcopale Italiana*, in *Giustizia insieme*, 16 maggio 2020 (www.giustiziainsieme.it/)

Tira, Alessandro, *Normativa emergenziale ed esercizio pubblico del culto. Dai protocolli con le confessioni diverse dalla cattolica alla legge 22 maggio 2020, n. 35*, in *Giustizia insieme*, 8 giugno 2020 (www.giustiziainsieme.it/)

Torelli, Gabriele, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2017, pp. 651-679

Tozzi, Valerio, *150 anni di unità dell'Italia. Breve storia e problemi attuali della libertà religiosa*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XXVIII, 2012, pp. 675-722

Tozzi, Valerio, *Le confessioni prive di intesa non esistono*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), gennaio 2011, pp. 1-14 (oggi con il titolo *Le confessioni religiose senza intesa non esistono*, in *Aequitas sive Deo, Studi in onore di Rinaldo Bertolino*, Torino, Giappichelli, vol. II, 2011, pp. 1033-1046

Tozzi, Valerio, *C'è una politica ecclesiastica. E la dottrina?*, in Paolo Picozza e Giuseppe Rivetti (a cura di), *Religione, cultura e diritto tra globale e locale*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 149-173

Tozzi, Valerio, *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, Salerno, Edisud, 1990, pp. 1-204

Tozzi, Valerio - Macrì, Gianfranco - Parisi, Marco (a cura di), *Proposte di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 1-403

Tropea, Giuseppe, *Edilizia di culto: un importante passo avanti verso la "laicità positiva"*, in *Giustizia insieme*, 24 dicembre 2019 (www.giustiziainsieme.it/)

Urbani, Paolo, *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000, pp. 1-232

Ventura, Marco, *La contronarrativa alla propaganda dell'Isis*, in *Gnosis*, n. 1, 2017, pp. 64-71

Vitale, Antonio, *Lo stato degli studi di diritto ecclesiastico in Italia*, in *An. Der. Ecl. Est.*, 12, 1996, pp. 435-456

Zanatta, Loris, *Il populismo*, Roma, Carocci, 2013, pp. 1-166