



diritto & religioni

Semestrale
Anno VIII - n. 1-2013
gennaio-giugno

ISSN 1970-5301

15



**LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE**

Diritto e Religioni

Semestrale
Anno VIII - n. 1-2013
Gruppo Periodici Pellegrini

Direttore responsabile
Walter Pellegrini

Direttore
Mario Tedeschi

Segretaria di redazione
Maria d'Arienzo

Comitato scientifico

F. Aznar Gil, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. A. Bonnet, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, M. C. Folliero, A. Fuccillo, M. Jasonni, G. J. Kaczyński, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, L. Musselli, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, M. Ventura, A. Zanotti, F. Zanchini di Castiglionchio

Struttura della rivista:

Parte I

SEZIONI

Antropologia culturale
Diritto canonico
Diritti confessionali

Diritto ecclesiastico
Sociologia delle religioni e teologia
Storia delle istituzioni religiose

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci
A. Bettetini, G. Lo Castro
M. d'Arienzo, V. Fronzoni,
A. Vincenzo
M. Jasonni, L. Musselli
G.J. Kaczyński, M. Pascali
R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

SETTORI

Giurisprudenza e legislazione amministrativa
Giurisprudenza e legislazione canonica
Giurisprudenza e legislazione civile

Giurisprudenza e legislazione costituzionale e comunitaria
Giurisprudenza e legislazione internazionale
Giurisprudenza e legislazione penale
Giurisprudenza e legislazione tributaria

RESPONSABILI

G. Bianco
P. Stefani
L. Barbieri, Raffaele Santoro,
Roberta Santoro

G. Chiara, R. Pascali
S. Testa Bappenheim
V. Maiello
A. Guarino

Parte III

SETTORI

Lecture, recensioni, schede,
segnalazioni bibliografiche

RESPONSABILI

F. Petroncelli Hübler, M. Tedeschi

Comitato dei referees

Prof. Andrea Bettetini - Prof.ssa Geraldina Boni - Prof. Salvatore Bordonali - Prof. Orazio Condorelli - Prof. Pierluigi Consorti - Prof. Raffaele Coppola - Prof. Pasquale De Sena - Prof. Saverio Di Bella - Prof. Francesco Di Donato - Prof. Olivier Echappè - Prof. Nicola Fiorita - Prof. Antonio Fuccillo - Prof. Federico Aznar Gil - Prof. Ivàn Ibàn - Prof. Pietro Lo Iacono - Prof. Dario Luongo - Prof. Agustin Motilla - Prof. Salvatore Prisco - Prof. Patrick Valdrini - Prof. Gian Battista Varnier - Prof. Carmela Ventrella - Prof. Marco Ventura.

Disegni di legge della XVI legislatura sulla disciplina degli edifici di culto

FABIO VECCHI

1. Introduzione. Note minime sul metodo d'indagine. Problemi del presente e soluzioni in prospettiva

Da alcuni anni la dottrina giuridica si interroga sul progressivo cedimento dell'omogeneità del modello giuridico di Stato nazionale, travolto sotto le bordate di una montante «universalizzazione dei popoli». Le dinamiche volte all'omologazione di tradizioni giuridiche, culturali e religiose, sembrerebbero presaghe di futuri e non incoraggianti scenari sul «destino delle libertà individuali»¹.

Tale constatazione è stata accolta, nonostante l'imperante introiezione del giurista sul solo dato normativo², dagli ecclesiasticisti di più recente for-

¹ Con la consueta perspicacia Gaetano Catalano proponeva, poco meno di vent'anni fa, una diagnosi precisa sul futuro prossimo degli Stati nazionali di matrice occidentale. GAETANO CATALANO, *Libertà religiosa e diritti fondamentali nelle società pluralistiche*, in *Scritti minori II. Scritti giuridici* (a cura di M. TEDESCHI), Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, p. 1283.

Scenari non migliori offre il vicino Oriente: nell'Egitto del post-Mubarak, è stata presentata (2 giugno 2011) una proposta di legge sugli edifici di culto, subito apparsa gravida di punti oscuri (obbligo di una distanza minima tra edifici di culto; dimensione minima dell'edificio; autorizzazione alla costruzione rimessa all'assoluta discrezionalità dei governanti regionali) che si tradurranno in un chiaro discrimine sulla libertà religiosa per le comunità confessionali di minoranza. Cfr. sito www.asianews.it. L'orientamento legislativo è coerente, rinviando ad un noto editto, il *Khatt'i Humayun* ottomano (1856) che nel prevedere il solo restauro delle Chiese, implicitamente ne vietava la costruzione di nuove. Nessuno stupore, invece, per il divieto assoluto di costruire chiese, vigente in Arabia Saudita: Stato che si proclama «islamico» ortodosso. Così, MAURICE BORRMANS, *Le libertà religiose nei paesi musulmani, tra teoria e prassi*, in *Libertà religiosa e reciprocità* (Atti del Convegno di studi PUSC, Roma, 26-27 marzo 2009); SAMI A. ALDEEB, *I movimenti dell'assolutismo islamico, la legge islamica e i diritti dell'uomo*, in *Riv. intenzionale dei diritti dell'uomo*, X, 1997, pp. 481 ss.

² La valutazione metodologica puramente gius-positiva del dato normativo non rende giustizia del fenomeno confessionale islamico nella sua ampiezza. Il giurista, specialmente l'ecclesiasticista, dovrebbe tenere in maggior conto gli insegnamenti dei passati Maestri della disciplina in ordine al criterio della «esperienza giuridica» e al fatto che il metodo di indagine non dovrebbe arrestarsi

mazione; v'è anche chi prefigura, di fronte alla crisi della stessa sovranità nazionale determinata dal ricomporsi di fatto di società sempre più complesse, il ricorso a modelli di «*multilevel governance*» su cui articolare le sopraggiunte condizioni di esercizio della residua sovranità statale³.

Lo sgretolarsi dell'unitaria omogeneità abbraccia insieme la composizione del tessuto sociale e del territorio. L'uomo europeo avverte da tempo quanto le imponenti correnti migratorie dal Sud al Nord del mondo stiano rimodellando la fisionomie etnica, culturale e – con maggiori tempi di decantazione – dei centri urbani⁴.

Questo contributo intende affrontare una questione di grande rilievo: l'*Islam* immigrato in Italia chiede riconoscimento legale e, certamente, il tema degli edifici adibiti all'esercizio del pubblico culto, per la speciale visibilità della moschea, delle sue cupole e dei suoi minareti, come per la sonorità del canto del *muezzin* solleva, con maggior effetto di altri capitoli sull'integrazione, la questione di una disciplina rispettosa della libertà religiosa: una libertà che, per dettato costituzionale, supera la stretta condizione di «cittadinanza»⁵, ed attende dalle amministrazioni locali un'azione politica non discriminatoria e modelli dialogico-negoziati a vocazione localistica, in grado di registrare e comporre costruttivamente le divergenze. Va precisato che la questione delle moschee non è isolata al settentrione italiano ma si estende all'intero territorio nazionale sul quale va distribuendosi, anche se

ed esaurirsi tutto nella comparazione meccanica tra norma e norma o, peggio, nel voler decifrare i fatti attraverso la norma, così da renderla lo strumento principale, se non il parametro assoluto, per l'interpretazione della realtà. Ciò specialmente nel confronto con fenomeni complessi: e l'*Islam* ne rappresenta l'esemplarità. Per questo, e contrariamente alle sottovalutazioni dell'orientamento maggioritario, vorrò sottolineare il lavoro di indagine fatto di periodiche relazioni, censimenti, *dossiers*, svolto senza clamore dalle pubbliche autorità: resoconti che, con preoccupante frequenza ci avvertono dell'attività di certi sedicenti *Imam* o «predicatori» (*Tabligh*) i quali, affiancandosi ad un autentico insegnamento di pace, attraggono adepti esaltati, pronti al sacrificio supremo della vita e alla globalizzata «guerra santa».

³ ANGELO LICASTRO, *Libertà religiosa e competenze amministrative decentrate*, in *Stato, Chiesa e pluralismo confessionale*. Rivista telematica (www.statoechiese.it), novembre 2010, pp. 1 ss. e 25.

⁴ NICOLA FIORITA, *La moschea, il consiglio comunale e il diritto di libertà religiosa*, in QDPE, Il Mulino, Bologna, 18/2 (2010), p. 464. Sulle moschee e lo *status* giuridico degli *Imam* in Europa, vedasi il *Parere del Comitato per l'Islam Italiano. Luoghi di culto islamici*. Min. Interno, 3 marzo 2011, pp. 5-8 e la *Relazione* al ddl. Sbai, pp. 5-7.

⁵ L'art. 19 Cost., infatti, «assicura a tutti il diritto di professare liberamente la propria fede religiosa... nel pubblico culto». Così, ANTONINO MANTINEO, *La legislazione sull'edilizia di culto alla prova della giurisprudenza (nella Regione Calabria e altrove)*, in QDPE, Il Mulino, Bologna, 13 (2005), p. 677. Analogamente, GIUSEPPE CASUSCELLI, *Il diritto alla moschea, lo statuto lombardo e le politiche comunali: le incognite del federalismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica (www.statoechiese.it), settembre 2009, p. 1.

difformemente, la presenza dei seguaci del Profeta⁶.

Nell'accogliente Bologna, il progetto di una moschea non si è mai imbattuto negli scogli del pregiudizio. La Regione Emilia-Romagna e i suoi borghi vantano una cultura politica e giuridica di apertura verso il riconoscimento di diritti e garanzie a tutela delle «differenze». Basti il richiamo ai principi di multiculturalismo ed accoglienza enunciati nelle Carte statutarie delle tre entità territoriali: lo Statuto regionale⁷, quello della Provincia di Bologna⁸ e quello del Comune⁹: normativa dalla quale discendono per effetto a catena disposizioni relative all'edilizia (l.r. n. 31/2002)¹⁰, all'associazionismo (l.r. n.

⁶ Le Relazioni semestrali sul censimento dei luoghi di culto islamici in Italia (*dossiers* segreti della Direzione Centrale della Polizia di Prevenzione, presso il Min. Interno) offrono un quadro non certo rassicurante della situazione, specie per i giudizi espressi verso il Centro Islamico Culturale d'Italia, con sede nella Grande moschea di Roma. Cfr. VLADIMIRO POLCHI, *Moschee d'Italia, la mappa del rischio*, in *La Repubblica*, 19 novembre 2010.

Va ricordato che tecnicamente per moschea si deve intendere il manufatto provvisto di un pulpito e del minareto, e cui accede solitamente il centro di cultura, condizioni assolute solo dalle tre grandi moschee di Roma, Catania e Milano. In ogni caso, Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna sono le Regioni ad oggi con la maggior concentrazione di luoghi di culto ed associazioni islamiche. Si veda il *Parere del Comitato* cit., pp. 2-3. Cfr. NICOLA FIORITA, *La moschea* cit., pp. 1-2.

⁷ L.r. 27 luglio 2009, n. 12 (Statuto della Regione Emilia-Romagna), art. 2.1: «La Regione ispira la propria azione prioritariamente ai seguenti obiettivi:...-lett. c: Il riconoscimento e la valorizzazione delle identità culturali e delle tradizioni storiche che caratterizzano le comunità residenti nel proprio territorio; ...-lett. e: Il rispetto delle differenti culture, etnie e religioni;...-lett. f: il godimento dei diritti sociali degli immigrati...».

⁸ Statuto della Provincia di Bologna, art. 4, lett. a: «La Provincia di Bologna informa la propria azione ai principi (...) di – tolleranza, solidarietà, giustizia, a fondamento dell'ordinata convivenza civile».

⁹ Statuto del Comune di Bologna, art. 2.7: «Il Comune (...) valorizza le diverse culture che nella città convivono». Cfr. (a cura di R. BOTTA), *Le norme di interesse religioso negli Statuti regionali, provinciali e comunali*, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 101-103.

¹⁰ L.r. Emilia-Romagna 25 novembre 2002, n. 31: (*"Disciplina generale dell'edilizia"*), la quale:

- istituisce lo Sportello Unico per l'Edilizia, attraverso cui i Comuni «...disciplinano l'attività urbanistica ed edilizia e...la trasformazione del territorio» e «forniscono un'adeguata e continua informazione ai cittadini sui contenuti degli strumenti urbanistici ed edilizi» (art. 2.1 e 2.2);
- prevede permessi di costruzione in deroga «...rilasciati esclusivamente per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico, previa deliberazione del Consiglio comunale» (art. 15.1);
- permette ai proprietari o soggetti interessati all'edificazione di ottenere una valutazione edilizia al SUE, tramite una relazione «...avente riguardo ai vincoli, alla categoria d'intervento, agli indici urbanistici ed edilizi e alla destinazione d'uso» (art. 16.1);
- contempla una serie di disposizioni in materia di mutamento di destinazione d'uso dell'immobile o unità abitativa, con l'obbligo di denuncia della stessa (art. 26.1 e 26.2);
- individua i «requisiti tecnici» delle opere edilizie qualificando come «urgenti e obbligatori su tutto il territorio regionale [quelli] tesi a soddisfare le esigenze previste dalla legislazione vigente in materia di sicurezza, igiene, benessere ambientale, fruibilità, mobilità e risparmio energetico» (art. 33.2, lett. a);
- definisce e inquadra tra gli «interventi di nuova costruzione, [quelli] di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio [quali]: gli interventi di urbanizzazione primaria e secondaria realizzati da soggetti diversi dal Comune» (Allegato 1, lett. g, g2).

34/2002)¹¹ e alla promozione del modello a rete di cittadinanza sociale (l.r. n. 2/2003)¹².

Proprio in vista della erigenda moschea nella periferia felsinea si sono riproposti a livello politico dubbi e problemi ricorrenti, talora richiamanti questioni nodali – come l'identificazione del soggetto rappresentativo di base promotore dell'iniziativa edificatoria¹³ – e che, come si esporrà, sono oggetto delle proposte legislative giacenti nelle Commissioni parlamentari.

Per paradosso, la maestosità del manufatto religioso, ed il suo irrompere nelle abitudinarie prospettive urbanistiche, mette a confronto diretto due culture ed i reciproci modelli di pensiero.

¹¹ L.r. Emilia-Romagna 9 dicembre 2002, n. 34: (*"Norme per la valorizzazione delle associazioni di promozione sociale. Abrogazione della l.r. 7 marzo 1995"*). La legge riconosce e favorisce il ruolo dell'associazionismo, specialmente nei suoi connotati sociali e di ricupero della tradizione storica locale (art. 9.1, lett. a) e, pur prevedendo blande forme di controllo preventivo e successivo sulle associazioni (art. 3.1, lett. a-1; art. 17), conferisce loro larghi benefici fiscali e economici (artt. 7-13). Offrendo agevoli strumenti in deroga delle disposizioni sulla destinazione urbanistica, favorendo l'incontrollata costruzione di edifici di culto in aree ed manufatti non destinati a tale uso, la legge è stata oggetto di critiche. Allo scopo basta, infatti, la sola costituzione in associazione culturale di promozione sociale e la dichiarazione nello Statuto che tra i fini perseguiti è prevista l'attività di culto. Si veda *Parere cit.*, p. 3.

¹² L.r. Emilia-Romagna 12 marzo 2003, n. 2: (*"Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"*), con un chiaro richiamo nell'art. 1.1 ai: «...**principi e ai valori della Costituzione e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea**...per la promozione della cittadinanza sociale» nel quadro della realizzazione di un sistema integrato di interventi.

¹³ Cfr. *Resoconti dell'Assemblea della Camera. Interpellanze ed Interrogazioni. Interpellanza Garagnani: (Problematiche inerenti al finanziamento e al presunto ruolo dell'Ucoii in relazione al progetto di realizzazione della moschea di Bologna - n. 2-00001)*. Circa la progettata moschea di Bologna, con annesso centro di cultura, sono stati sollevati dubbi sia sull'origine non chiara dei finanziamenti, sia sul ruolo svolto per la gestione della moschea dall'Unione delle Comunità e Organizzazioni Islamiche in Italia (UCOII): associazione essa stessa «di natura ambigua». Le istituzioni, per voce del sottosegretario agli Interni, on. Mantovano, hanno decisamente stigmatizzato l'atteggiamento dell'UCOII: **«sodalizio che in base ai propri dichiarati intenti costitutivi, punta a fornire alle comunità di musulmani una serie di servizi...con ciò avendo di mira l'obiettivo di diventare la sola o quantomeno la principale rappresentanza di fronte allo Stato italiano»**, ma nel contempo rivelandosi «organizzazione di orientamento radicale...spesso al centro di polemiche dentro e fuori gli ambienti islamici». Ne è conferma la mancata partecipazione alla formulazione, ed il successivo diniego ad aderirvi, alla Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione (emanata dal Ministero dell'Interno il 23 aprile 2007), nonché il suo dichiarato «neotradizionalismo», favorevole alla «...costituzione di comunità separate all'interno delle nazioni occidentali».

Il Resoconto prosegue rammentando come, nel 2003, le procedure per l'individuazione dell'area sede della moschea si fossero arenate, nonostante le vantaggiose condizioni offerte dal Comune di Bologna a sottoscrivere alcune clausole contemplate negli accordi. L'ente promotore infatti, pur aderendo alla Carta dei valori e anche accettando la presenza di un organo di controllo per la verifica della provenienza dei fondi, si rifiutava di affidare la titolarità dell'area dell'edificio e la gestione delle attività ad una Fondazione che soddisfaceva i requisiti richiesti dal Comune. Non sembra potersi escludere un condizionamento indiretto dell'UCOII, posto che alla definizione del terreno edificando era intervenuto l'Ente di gestione dei beni islamici in Italia, aderente alla citata entità politico-rappresentativa.

Accomunare nel quadro degli edifici di culto chiese, sinagoghe o moschee può risultare un'operazione di comodo, per agevolare un impiego terminologico per il legislatore, il giurista¹⁴ o per l'uomo comune. Ma non c'è bisogno di sondaggi comparativi per cogliere complesse scale concettuali descriventi l'edificio di culto¹⁵. E che non si tratti di puntualizzazioni dettate da puro gusto linguistico, lo attestano gli effetti giuridici che l'*Islam* attribuisce alle accennate varianti semantiche, giacché già solo alla moschea intesa nella accezione pacificatoria, territorio nel cui recinto protettivo il fedele ritrova intatta la sua cultura ancestrale, certi interpreti del Libro vorrebbero attribuire una speciale condizione giuridica di extraterritorialità, così da rendere quel luogo di preghiera e raccoglimento spirituale una *enclave* immune dalle leggi dello Stato in cui sorge¹⁶.

Il problema del dialogo e dell'accettazione delle regole democratiche vigenti nello Stato «ospitante», il riflesso dello *status* giuridico della moschea, si intreccia così con l'affievolimento di sovranità degli Stati democratici occidentali.

D'altra parte, la regolamentazione equilibrata del diritto della realizzazione della moschea è una via obbligata entro una disciplina di largo respiro con l'*Islam* italiano. Per la sua plurima valenza, culturale, cultuale, didattica, formativa, la moschea è, infatti, il luogo per eccellenza identificante la comunità di fedeli, con una funzione sociale aggregante¹⁷ che non può né deve essere sottovalutata, ma valorizzata ai fini dell'integrazione.

Per questo motivo, l'interesse dello Stato a detenere un controllo pieno – a prescindere dalle qualificazioni civilistiche cui assoggettare gli edifici di culto – sugli elementi dinamici e, talvolta, contraddittori della moschea ossia l'uso, la destinazione e il tipo di interessi che in essa si agitano e che

¹⁴ Cfr. VINCENZO DEL GIUDICE, *Nozioni di diritto canonico*, Giuffrè, Milano, 1970¹², pp. 174 ss.; LUIGI DE LUCA, *Il diritto ecclesiastico e la società degli anni '80*, Bulzoni, Roma, 1983³, pp. 145-148; FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico* (aggiornato da A. BETTETINI e G. LO CASTRO), Zanichelli, Bologna, 2009¹⁰, p. 356; MARIO TEDESCHI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2010⁵, p. 278; ANTONIO VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1993⁷, p. 390, n. 95.

¹⁵ Il luogo di culto islamico, sulla base di una prospettiva metafisica del mondo, può essere inteso in senso pacificante (*dar al-islam*, cioè casa dell'Islam, o *dar al-amn*, casa della sicurezza), o con accezione conflittuale (*dar al-harb*, ossia casa della guerra, o *dar al-kufr*, casa del miscredente); ed infine, in senso mediano-dialogico (*dar al-sulb*, ossia casa della tregua e *dar al-ahd*, casa dell'alleanza). Cfr. *Parere cit.*, pp. 4-5. Cfr. anche MAURICE BORRMANS, *Le libertà religiose nei paesi musulmani cit.*

¹⁶ *Parere cit.*, p. 5. Non comparabile, per l'ampiezza dell'immunità pretesa e i presupposti storico-culturali e giuridici (la copertura di un Concordato) la disciplina sui luoghi sacri della Chiesa cattolica, sottoposta all'esclusiva autorità ecclesiastica e sottratta alla giurisdizione civile. Cfr. ARTURO CARLO JEMOLO, *Elementi di diritto ecclesiastico*, Firenze, 1927, p. 153; FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico cit.*, p. 357.

¹⁷ NICOLA FIORITA, *La moschea cit.*, p. 459.

intende soddisfare, è massimo¹⁸. Del resto, la ritualità pubblica del culto espressa nelle moschee permetterebbe alle comunità di equilibrare gli aspetti di una fede che, nei sondaggi sociologici tende a fotografare un «Islam privatizzato»¹⁹, così da raffreddare i toni di una fede assoluta e totalizzante, naturale terreno di coltura di derive terroristiche. I disegni di legge sul tema, dunque, in diversa misura tengono conto del fatto che la libertà religiosa trova un ineludibile momento espressivo nell'esercizio pubblico del culto il quale ha, nell'edificio a ciò dedicato, la sua naturale ed insostituibile dimensione spaziale e rituale collettiva²⁰.

Superfluo, infine, osservare la necessità di un'attenta soluzione normativa nel contesto di un panorama legislativo carente e datato, le cui lacune rinviano forzosamente a disposizioni di origine sovranazionale²¹, o all'intervento tampone della giurisprudenza amministrativa²² e costituzionale²³.

I temporeggiamenti del legislatore nel mettere mano ad una legge generale sulla libertà di culto in Italia così da far soggiacere il varo ad un'attesa indefinita, unita a discipline generali ma tangenti, di ripiego e non comprensive²⁴, hanno lasciato in sospeso la questione, che il trascorrere del tempo

¹⁸ In tal senso, MARIO TEDESCHI, *Manuale cit.*, p. 279.

¹⁹ NICOLA COLAIANNI, *Come la xenofobia si traduce in legge: in tema di edifici di culto*, in www.olir.it, giugno 2004, p. 2. Indicativo, sul punto, il «Codice delle buone pratiche» proposto da due importanti associazioni islamiche italiane, la Comunità Religiosa Islamica (COREIS) ed il Centro Islamico Culturale d'Italia (CICI).

²⁰ FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico cit.*, p. 203.

²¹ Per tutte, l'art. 6 e 7 Risoluzione ONU n. 36/55 (del 25 novembre 1981): «Dichiarazione sull'eliminazione di tutte le forme di intolleranza», richiamata nella *Relazione* al ddl. Zaccaria *et al.*, p. 2.

²² Per la giurisprudenza del Consiglio di Stato v.: sent. 1 giugno 1992, n. 489, Sez.V (commentata da V. TOZZI, *Edilizia di culto*, in *QDPE*, 1990/1, p. 101 ss.); sent. 13 dicembre 2005, n. 7078, Sez.V (sulla costruzione di opere di urbanizzazione cd. secondaria); sent. 27 luglio 2010, n. 4915 e 27 novembre 2010, n. 8928 (in materia di abuso edilizio e cambio di destinazione d'uso). Di particolare interesse, ai fini del presente studio, la sent. 28 gennaio 2011, n. 683 dalla quale si evince che: «l'art. 15 l.r. Em.-Rom., 25 novembre 2002, n. 31, prevede espressamente che il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici venga rilasciato esclusivamente per edifici...di interesse pubblico, previa deliberazione del Consiglio comunale» in attuazione «del POC e del PUA ovvero del PRG e relativi strumenti attuativi» ed in ogni caso le modifiche non possono essere di tale entità da elidere le esigenze di ordine urbanistico garantite dagli strumenti urbanistici di piano. Decisione reperibile al sito www.olir.it.

²³ Si allude alle sent. C.Cost. 59/1958; 195/1993 e 346/2002, tutte ampiamente commentate in dottrina, cui si rinvia: FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico cit.*, p. 372; ANGELO LICASTRO, *Libertà religiosa cit.*, p. 24; ANTONINO MANTINEO, *La legislazione cit.*, p. 678; NICOLA COLAIANNI, *Come la xenofobia cit.*, p. 3; GIUSEPPE CASUSCELLI, *Il diritto alla moschea cit.*, pp. 9-10. Si consulti anche il ddl. Zaccaria, *Relazione*, pp. 2-3.

²⁴ Così, la cd. legge «Bossi-Fini» (d. lgs.vo 25 luglio 1998, n. 286 «Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero») e ulteriori meccanismi divaganti tra il tecnico politico, che equivalgono ad una via alternativa a soluzioni negoziate per intesa con l'Islam italiano.

non potrà che aggravare, del riconoscimento confessionale. Il timore è la creazione di un diritto speciale per gli islamici: rischio oggi, antistorico, tenuto conto del consolidato orientamento del legislatore italiano sull'esaurimento del diritto privilegiario in materia confessionale²⁵. Ma che la questione sulla libertà di costruire edifici di culto per l'*Islam* italiano sia tutta aperta, e necessariamente richieda una leale collaborazione tra le «Parti», è un fatto. Di fronte al paventato isolamento italiano avverso un più progressista diritto europeo²⁶ e alla necessità di non circoscrivere entro il cordone sanitario di un *ius speciale* la libertà religiosa ed offrire legittimità agli orientamenti intransigenti di talune amministrazioni locali, occorre agire con il metro del realismo²⁷.

Ma per superare incomprensioni, diffidenze e odiosi controlli polizieschi occorre da parte della comunità confessionale l'impegno sincero alla condivisione di valori e di principi laici di civiltà²⁸.

2. *I recenti disegni di legge della XVI legislatura in tema di edilizia di culto (rectius, in tema di moschee)*

Sono parecchi i disegni di legge che nel corso della XVI legislatura riposano nelle Commissioni parlamentari in attesa di esame, a segnalare l'attenzione del legislatore sul tema dell'edilizia di culto, specialmente delle moschee islamiche²⁹.

I progetti di legge che riservano ampie competenze ai Comuni in un'ottica di decentramento di funzioni legislative ed amministrative declinano, affiancandoli alla libertà di costruire luoghi di culto, le attese per una chiara regolamentazione delle guide confessionali – gli *Imam* – con una più generale disciplina delle comunità religiose e, in senso più estensivo, con l'auspicata legge generale sulla libertà religiosa in Italia. A mio parere le proposte di legge aventi come firmatari Cossiga, Zaccaria e Sbai, provenienti da diversi settori politici e, quindi, rappresentative di differenti sensibilità, colgo-

²⁵ ANTONINO MANTINEO, *La legislazione* cit., p. 676; ANGELO LICASTRO, *Libertà religiosa* cit., p. 5; NICOLA FIORITA, *La moschea* cit., p. 465.

²⁶ GIUSEPPE CASUSCELLI, *Il diritto alla moschea* cit., p. 3.

²⁷ «Non è ipotizzabile una...regolamentazione specifica che riguardi l'*Islam* perché...le leggi debbono essere intese *erga omnes* e uguali per tutti i cittadini» e tuttavia «...occorre che si affianchi una realistica consapevolezza della configurazione dell'*Islam* in Italia». Cfr. *Parere* cit., pp. 2 e 4.

²⁸ Si allude alla Carta dei valori, della cittadinanza e dell'integrazione (decr. Ministero Interni, 23 aprile 2007).

²⁹ *Parere* cit., pp. 1-2.

no con maggiore attenzione e completezza il complesso argomento. Vorrò qui esaminare nell'insieme le normative seguendo l'ordine cronologico della presentazione dei testi alle Camere.

La proposta di legge Garagnani³⁰ è ispirata da intenti di un'effettiva integrazione, possibile a condizione che i promotori dell'edificazione di nuove moschee – termine in verità mai impiegato nel testo – assicurino la massima trasparenza nella gestione delle risorse economiche dirette alla costruzione dell'edificio di culto e all'attività in esso svolta. A ciò, si ipotizza l'istituzione di un Osservatorio permanente a composizione mista di rappresentanti (delle comunità confessionali, del Comune e del Prefetto), da parte dei Comuni interessati dai progetti edificatori (artt. 1.1 e 1.2). Quanto alle attività d'insegnamento, si prescrive che il centro culturale annesso alla moschea assicuri, attraverso l'elaborazione di uno statuto, la «adesione ai principi fondamentali della Costituzione italiana» (art. 2.3)

Lascia perplessi la modalità del divieto di cui all'art. 2.2, per cui: «...gli edifici di culto (...) non possono costituire sede di scuole» **apparendo illusorio**, per un verso, ritenere che una simile misura possa garantire il rispetto dei programmi di insegnamento della tradizione culturale italiana disciplinata dalla legislazione scolastica e conferendo alla legge, per altro verso, un carattere oppressivo.

Ispirata ad un ancor più alto livello di allarmismo, a contrasto del terrorismo islamico, la proposta di legge Napoli³¹ prescrive l'«**esclusività**» della natura della moschea come luogo di culto, onde sradicare incontrollate derive estremiste. A ciò, si fa obbligo agli *Imam* di dotarsi di un certificato antiterrorismo rilasciato dall'autorità di P.S. «dopo adeguata verifica», così da accertare l'estraneità della guida religiosa ad organizzazioni terroristiche (artt. 1.1 e 1.2).

A fronte di tali soluzioni d'emergenza, appare senz'altro più moderata la proposta di legge Santelli³² che, nell'esigenza di predisporre una «**tracciabilità curricolare**» degli *Imam* in modo da conoscerne provenienza e formazione, supera la prospettiva difensiva e allarmistica dei precedenti progetti, e si allarga ad una visuale costruttiva degli «*Imam* d'Europa», i quali, sciolte le logore impostazioni di un *Islam* tradizionale eretto su una «**territoriali-**

³⁰ Fabio Garagnani (PdL): “*Disposizioni concernenti gli edifici di culto delle confessioni religiose che non hanno stipulato intese con lo Stato ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione*”, AC. n. 552, presentato il 29 aprile 2008.

³¹ Osvaldo Napoli (PdL): “*Disposizioni concernenti i responsabili religiosi delle moschee*”, AC. N. 512, presentato il 29 aprile 2008.

³² Jole Santelli (PdL): “*Istituzione di un registro degli imam in Italia*”, AC. N. 1050, presentato il 15 maggio 2008.

tà ancestrale» (il *dar al-Islam*), si propongono oggi nei Paesi d'accoglienza dell'Europa dell'immigrazione, con una serie di essenziali funzioni di raccordo culturale ed istituzionale. Attualmente l'*Imam* è il ganglio di collegamento tra lo Stato (ed i suoi enti locali periferici) e la comunità religiosa, ed assolve a funzioni di strategica importanza come «mediatore culturale» (art. 1.3) o tecnicamente eletto, in quanto competente in quel sapere teologico e giuridico in cui la sua comunità di riferimento si identifica.

Titolare indiscusso ed autorevole del metodo interpretativo (*igtihad*) – così sfatando l'idea di un diritto musulmano (*Shari'a*) pietrificato e latore di verità assolute ed indiscutibili, incapace di adeguarsi ai mutamenti dei modelli sociali –, l'*Imam* si eleva a garante materiale del rispetto delle regole condivise da parte della sua comunità di fedeli. Il disegno di legge, quindi, mosso da identiche esigenze di trasparenza nelle relazioni tra comunità islamica e istituzioni statali, propone l'istituzione presso il Ministero dell'Interno di un registro degli *Imam*, ad iscrizione obbligatoria (art. 1.1) nell'osservanza di alcuni requisiti minimi tra cui, la residenza legale in Italia e il non aver riportato condanne penali (art. 1.2, lett. a, d) e sebbene taccia del ruolo sempre più incisivo del rapporto in atto tra *Imam* ed enti locali, a questo aspetto implicitamente rinvia. Detto rinvio, si sottolinea, si estende alle procedure negoziali tra le Parti rappresentative, in ordine non solo all'apertura e gestione di moschee, ma più in generale, alla possibilità di adeguare gli strumenti giuridico-legislativi attuali, in mancanza di una legge generale sulla libertà di culto in Italia e, nel caso specifico, di un'intesa con l'*Islam* italiano, al fenomeno inedito dell'*Islam* nazionale italiano.

La proposta di legge Gibelli-Cota³³, già oggetto di severe critiche da parte della dottrina ecclesiasticista³⁴, si allinea verso il fenomeno immigratorio su posizioni intransigenti che si estremizzano rispetto al tema degli edifici di culto.

La presupposta inconciliabilità giuridico-culturale tra i due sistemi ordinamentali – islamico e occidentale – avrebbe radice nella prospettiva totalizzante della Mezzaluna, con la conseguente impossibilità di giungere a quel sistema liberale di complementarietà giuridica tra dimensione civile e reli-

³³ Andrea Gibelli-Roberto Cota (Lega Nord): “Disposizioni concernenti la realizzazione di nuovi edifici destinati all'esercizio dei culti ammessi”, AC. N. 1246, presentata il 4 giugno 2008. La *Relazione* della proposta di legge è tutta impostata sull'assunto dell'inconciliabilità storica e culturale tra i due sistemi giuridici italiano e del diritto coranico, fino ad affermare enfaticamente in un'ottica di antagonismo, l'inquietante predominio della *sharia* sulla legge italiana: «Migliaia sono i casi dai quali emerge sempre la prevalenza della legge coranica rispetto alle norme del paese ospitante».

³⁴ NICOLA COLAIANNI, *Come la xenofobia* cit..

giosa sintetizzata nella formula «libera Chiesa in libero Stato»³⁵. Il disegno di legge è inteso come giustapposizione netta, senza luoghi mediani, tra due modelli culturali e religiosi tra loro alternativi e la moschea viene additata ad esempio di tale inconciliabilità³⁶. In questa penombra selettiva che riconosce il luogo culturale in base ai parametri della tradizione culturale europea, i caratteri di estraneità³⁷ sovrappongono le difficoltà di redigere una disciplina normativa esauriente ai prolungati silenzi della legge statale.

I punti critici della proposta Gibelli-Cota sono molteplici. Pietra angolare dell'architettura normativa è la condizione scriminante dell'avere o meno la confessione religiosa sottoscritto un'intesa con lo Stato: fatto che assurge ad ombrello di copertura privilegiaria sulla possibilità di edificare luoghi di culto. A tale circostanza, infatti, si lega l'ampiezza variabile degli spazi facoltativi discrezionali rimessi alla Regione di regolamentare in senso favoritivo alla confessione sia i piani di edificazione e di ristrutturazione degli edifici destinati alle funzioni culturali; sia la potestà autorizzatoria per la realizzazione, ristrutturazione o cambio di destinazione d'uso di detti edifici, sia la stessa definizione normativa di cosa sia legalmente un edificio destinato all'esercizio del culto (artt. 1.1 e 1.2); sia relativamente alle disposizioni sugli oneri di urbanizzazione secondaria (art. 3.1, *lett. a*); sia circa certe modalità liturgiche connesse al culto (art. 3.1, *lett. c*); sia riguardo al registro degli *Imam* (art. 4.3); sia – e qui, applicando un singolare principio di esenzione inversa – il fatto che detta legge, e le sue preclusive condizioni, non si applica alle confessioni che hanno stipulato accordi formali con lo Stato, per intesa, o per la Chiesa concordataria (art. 5)³⁸.

³⁵ Cfr. *Relazione* della citata Proposta di legge Gibelli-Cota, p. 2.

³⁶ «La moschea è il luogo dove si raduna la comunità e non può essere assimilata al concetto di chiesa, così come concepita dalla tradizione cristiana, cioè come luogo consacrato destinato esclusivamente alla preghiera», *ult. loc. cit.* che, in proposito, distingue concettualmente la moschea dalla «*musalla*». Detta inconciliabilità culturale si rifletterebbe fatalmente nella comparazione dei concetti giuridici. L'equivoco «rivelatore» si potrebbe scorgere nella traduzione islamica del termine «legge», impiegato nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, reinterpretato nel senso che «tutti gli uomini sono uguali di fronte alla *Shari'a*». Ne conseguirebbe che la cultura giuridica musulmana avrebbe rielaborato e fatto propria, distortandone il significato e riducendone i contenuti ai parametri della *sharia* e alle sue prescrizioni, spesso discriminatorie, la lettura originaria del testo DUDU. Ne sortirebbe una Carta dei diritti dell'uomo musulmano (la «Carta del Cairo»), effettivamente firmata da 45 Paesi islamici, distinta dalla DUDU e tale da dare luogo ad un «diritto internazionale su due piani». Cfr. *Relazione cit.*, p. 4.

³⁷ La citata proposta di legge sottolinea il «carattere giuridico esteriore globale legato a rituali molto differenti dalla nostra tradizione culturale», nel quale si vanno confondendo l'elemento militare, con l'attività commerciale (*suké*) e questo, con l'indottrinamento delle scuole coraniche (*madrasse*).

³⁸ Si rinvia qui alla sent. Corte Europea 17.09.1996 (Manoussakis c. Grecia) che, in osservanza dell'art. 9 della Convenzione di Roma sui diritti dell'uomo (1950) ha escluso ogni potere discrezionale dello Stato volto a determinare la legittimità delle credenze religiose e delle loro modalità espressive.

Intese a parte, la proposta di legge è puntellata da una serie di criteri stringenti, tutti più o meno giuridicamente opinabili. Anzitutto, il principio numerico quantitativo, sulla cui base (il numero effettivo di immigrati regolari regolarmente residenti nel territorio del Comune interessato alle nuove edificazioni), la Regione dovrà redigere il piano di insediamento edificativo (art. 2.4). A seguire, il criterio elettivo-localistico, per il quale verrebbe rimesso agli umori della popolazione del Comune interessato l'approvazione per via referendaria del piano urbanistico (art. 2.1). L'art. 3.1, *lett. b, d* individua tra le pieghe delle prescrizioni urbanistiche un principio di ripartizione territoriale relativo agli edifici di culto che, unito a parametri sulle distanze minime di rispetto e di natura estetico-tipologica degli ambienti urbani, finisce con l'essere, tenuto conto delle saturazioni edilizie, specie dei centri storici, non solo selettivo, ma preclusivo per nuove edificazioni.

Il principio all'adesione ai principi occidentali di laicità e democrazia è alla base della disciplina dedicata alla disciplina degli *Imam* e agli statuti di cui le confessioni e associazioni religiose si debbono dotare (art. 4.1). In proposito, il disegno di legge comprensivamente menziona «ministri di culto, formatori spirituali e guide del culto» (art. 4.2), quale categoria cui dirigere una serie di direttive e divieti (art. 4.4, *lett. a-f*).

Discorso diverso vale per il disegno di legge Cossiga³⁹, nel quale la disciplina sulle moschee e gli *Imam* è sostanzialmente assorbita in un progetto normativo di più vasta portata: quello di identificare e costituire con criterio democratico, un'entità stabile, unitaria e istituzionalmente affidabile, rappresentativa della multiforme realtà islamica in Italia, cui sarebbe funzionale il proposito di realizzare una regolamentazione provvisoria e preliminare alla stesura di una o più intese regolanti le diverse culture e nazionalità d'origine (sunniti, sciiti, ismailiti, *wahabiti*) della *Umma* in Italia (art. 1)⁴⁰.

³⁹ Francesco Cossiga (Gruppo Misto), AS n. 755: “Regolamentazione delle comunità volontarie islamiche in Italia”, comunicata l'11 giugno 2008. Per completezza, si rammenta qui anche il disegno di legge a firma Renato Farina (PdL): AC n. 1454: “Istituzione del registro nazionale volontario degli islamici in Italia e disciplina delle comunità volontarie islamiche in Italia”, presentato il 8 luglio 2008, che replica nella sostanza il progetto Cossiga.

⁴⁰ È singolare che il ddl Cossiga ai fini del riconoscimento di uno «status giuridico» delle comunità islamiche in Italia escluda la via di una legge generale sui culti e punti tutto sul modello negoziato, per intesa, ex art. 8, comma 3 Cost.

È prevista l'istituzione presso il Ministero dell'Interno di un Registro nazionale volontario degli islamici in Italia (RNVII), ossia di «coloro che dichiarano di professare la fede islamica», con la triplice caratteristica di essere non obbligatorio, estensibile (ai figli e alla moglie o mogli) e propeudeutico alla costituzione degli iscritti in comunità regionali, raggruppati nella Unione Nazionale degli Islamici Italiani (UNII) (art. 3). Passo successivo sarebbe la formazione di un'Assemblea costituente islamica per l'approvazione di uno Statuto dell'Unione (art. 4). In via interinale il Governo adotterà un Regolamento che assicuri il rispetto di regole democratiche per la formazione degli organi

A tale scopo il disegno di legge Cossiga è corredato da uno Statuto provvisorio, inteso a riconoscere e garantire l'attività delle confessioni religiose islamiche in Italia, in quanto «formazioni sociali originarie, la cui esistenza plurimillenaria si basa sui principi religiosi, etici e sociali dell'*Islam*»⁴¹.

Dallo Statuto si possono ricavare alcune disposizioni che qui interessano, sugli edifici di culto, sugli *Imam* e sui controlli di natura finanziaria, estrapolandole dall'impianto normativo principalmente volto, come detto, a regolamentare i profili statutari, rappresentativi e organizzativi delle singole Comunità.

Quanto agli edifici di culto, un evidente riferimento, implicito, alle moschee, è rinvenibile nei compiti assegnati alle comunità islamiche alle quali spetta «in via istituzionale»: occuparsi delle moschee, attraverso le attività in esse svolte e, dunque: «a) curare l'esercizio del culto, assicurare i servizi rituali, provvedere all'istruzione e all'educazione islamica; b) promuovere e divulgare il pensiero, la lingua araba e la cultura islamica; (...) d) istituire, gestire, organizzare corsi e scuole di ogni ordine e grado che assicurino un insegnamento ispirato ai principi dell'islamismo (art. 1.2, *lett. a, b, d*); sia attraverso la costituzione gli edifici di culto e, dunque: «...e) istituire, gestire e organizzare (...) ogni altra struttura destinata al soddisfacimento delle esigenze sociali della collettività islamica» (art. 1.2, *lett. e*). Di edifici di culto si parla ancora a proposito della capacità di autonomia decisionale assegnata al Consiglio della comunità territoriale, chiamato a definire la circoscrizione e l'attribuzione dei relativi edifici di culto, nel caso della costituzione (anche per scissione o distacco da una originaria) di una nuova comunità (art. 5.1). Sulle vicende giuridico patrimoniali (alienazioni) di tali edifici, e le delibere del Consiglio, si richiederà il *placet* dei superiori organi dell'Unione (art. 23.1, *lett. g*)⁴². A supporto di tale norma sta l'inquadramento delle moschee (analogamente ai cimiteri o altri beni immobili) nel patrimonio della comunità (art. 32.2).

rappresentativi interni (art. 5). È notevole osservare – si tratta di una apertura esplicita alla *Sbari'a*, confermata in plurimi passaggi del testo dell'allegato Statuto (artt. 1.1; 30.1; 35.1; 53.2 *lett. d*) – che il Regolamento è volto a disciplinare i punti focali e più critici della venuta a contatto tra principi di diritto di cultura «occidentale» e quelli riflettenti il Corano, in quanto dichiara la comprensione dei «principi e criteri direttivi contenuti nella legge islamica» sia per la disciplina del matrimonio e divorzio, sia per l'istituzione e funzionamento delle corti di giustizia islamiche (per le quali si applicherà a modello il regime vigente nei rapporti concordatari con la Chiesa cattolica) (art. 5, *lett. b, c*).

⁴¹ Cfr. *Preambolo* allo «Statuto provvisorio della Unione delle Comunità degli Islamici in Italia» allegato, ex art. 3.2, al ddl Cossiga n. 755.

⁴² «Spetta al Consiglio (...) g) deliberare operazioni immobiliari (...). L'efficacia delle delibere che riguardino l'alienazione di beni mobili o immobili aventi destinazione o carattere di culto è subordinata al parere favorevole della Consulta degli *Imam* e della giunta dell'Unione».

Molteplici disposizioni scolpiscono la fisionomia dell'*Imam*. L'art. 30.1 e 30.2 ne riconosce la figura e le polifunzionalità, secondo la legge coranica, e assicura il suo servizio ad ogni comunità⁴³.

È prevista anche una duplice via di inquadramento per la nomina dell'*Imam*: per chiamata o per concorso. Entrambe secondo criteri che assicurino equità nella scelta ed equilibrio nel designato.

Specialmente per la via concorsuale i principi democratici di elezione si coniugano con quelli fondati sul credito scientifico e l'autorevolezza dei commissari d'esame (art. 31.1). L'ufficio, sempre revocabile «per gravi motivi» che inficino il giudizio di originario accoglimento, è stabilizzato – ciò ad ulteriore presidio sull'equilibrio del nominato –, trascorsi tre anni di esercizio delle funzioni (art. 31.2).

Il rilievo istituzionale dell'*Imam* viene ulteriormente amplificato, riconoscendogli un ruolo rappresentativo che non si esaurisce nell'ambito stretto della sua comunità, estendendosi alla compartecipazione istituzionale come organo componente l'Unione delle Comunità (art. 41).

L'Assemblea degli *Imam* avrà il compito di «dibattere ogni questione relativa al culto e alla promozione della cultura e dell'istruzione islamica in Italia» (art. 52.2). In proposito appare centrale il disposto ex art. 53, che impone al Consiglio dell'Unione l'ascolto della Consulta degli *Imam* e l'ascolto obbligatorio del suo parere «...su tutti gli argomenti di carattere generale, spirituale e culturale che interessano l'*Islam*», compresi i temi ex art 23.1, lett. g e 39.2, lett. b, e, f, l. A tale organo, inoltre, spetta la vigilanza sulla formazione delle guide del culto (*Imam*, insegnanti, funzionari del culto) (art. 52.2, lett. c) e gli viene riconosciuta la specifica competenza giurisdizionale propria delle corti di giustizia islamiche, potendo esprimere «...per quanto di sua competenza responsi e pareri motivati in fatto e in diritto su quesiti, relativi a provvedimenti e delibere di organi comunitari, proposti per eventuale contrasto con la legge e la tradizione islamica» (art. 53.2, lett. d).

Quanto, infine, ai controlli sui movimenti finanziari, lo Statuto ripercorre i «pilastri» coranici, riconoscendo l'obbligo, annuale, di contribuzione economica del fedele «allo scopo di assicurare lo svolgimento delle attività istituzionali della comunità» (art. 35.1). Notevole, l'art. 38, che delega le comunità islamiche – con ciò attribuendo un alto grado di responsabilizzazione sulla tenuta di regolari bilanci e la trasparenza dei finanziamenti, anche ai fini di un'azione di contrasto alle infiltrazioni terroristiche –, nell'«espletamento

⁴³ «Gli *Imam* esercitano la funzione di magistero, di giurisdizione e di direzione del culto che gli competono secondo la legge e la tradizione islamica. Essi (...) devono dare il loro parere su tutte le questioni relative al rito, al culto ed alla istituzione islamica» (art. 30.1).

della vigilanza sugli enti islamici civilmente riconosciuti»⁴⁴. A tale norma si lega l'art. 40 che individua i mezzi finanziari a disposizione dell'Unione delle Comunità Islamiche Italiane, per «il raggiungimento dei fini istituzionali»: fini che includono certamente la costruzione di moschee⁴⁵.

Ad integrazione dei controlli finanziari ed estesa alla «**tutela dell'immagine dell'Islam**» e ai suoi rappresentanti, l'UCII è intesa a sciogliere l'annoso nodo della rappresentanza unitaria delle varie sensibilità islamiche e delle multiformi tentazioni rappresentative. L'art. 39 ne fissa i compiti, tra cui, in connessione con la funzione istituzionale delle moschee, sta quello di provvedere alle esigenze religiose e culturali, al rispetto delle tradizioni e a stimolarne l'osservanza (art. 39.2, *lett. b, c, f, l*).

Il disegno di legge Musso⁴⁶ ripropone la questione della costruzione di edifici di culto – anche qui parafrasi allusive evitano l'impiego di termini diretti «moschee» e «confessione islamica» – nel quadro di un controllo verso qualsiasi «religione non tradizionalmente radicata nel territorio italiano»⁴⁷. Il dichiarato duplice scopo del progetto normativo – tutelare il diritto di libertà religiosa nella pienezza delle sue manifestazioni e nello spazio territoriale (art. 1) e garantire in trasparenza il controllo delle attività di culto – si esaurisce in una dichiarazione di principio controbilanciata da una serie di condizioni limitanti. Così, l'autorizzazione del Comune territorialmente interessato alla realizzazione dell'edificio di culto può essere negata per ragioni urbanistico-pianificatorie, o a causa del tipo di utilizzo dell'edificio o a causa dei trascorsi poco chiari del soggetto richiedente (art. 3, *lett. a, d*). Il disegno di legge si concentra specificamente sulle garanzie di ordine pubblico e di sicurezza, quasi individuando nella moschea e nelle sue guide potenziali espressioni di rischi imminente della pubblica incolumità. È infatti prevista una serie di ipotesi di revoca dell'autorizzazione concessa, tutte legate alla conformità tra quanto dichiarato in sede procedurale e l'effettiva situazione, sia quanto al soggetto gestore dell'edificio di culto, che dell'attività in esso realmente svolta (artt. 3.2 e 3.3 e art. 4.1, *lett. a, b*). Più arduo sostenere giuridicamente la facoltà di revoca del Consiglio comunale sulla base di voto maggioritario, anche per l'evidente contraddittorietà con il principio

⁴⁴ «...le comunità devono in ogni caso: a) verificare la conformità del bilancio consuntivo e preventivo degli enti stessi, alle norme di legge e dei rispettivi statuti» (art. 38.1, *lett. a*).

⁴⁵ «L'Unione provvede al raggiungimento dei fini istituzionali ed allo svolgimento delle proprie attività mediante: a) mezzi e redditi patrimoniali; b) contributi delle comunità; c) corrispettivi dei servizi; d) offerte, donazioni, eredità e legati, finanziamenti pubblici e privati» (art. 40.1).

⁴⁶ Enrico Musso (PdL): «*Disposizioni in materia di realizzazione di edifici di culto*», AS. n. 1042, comunicato il 23 settembre 2008.

⁴⁷ *Relazione* al citato ddl. Musso.

dell'obbligo della motivazione su cui reggerebbe il bilanciamento dell'intero impianto normativo (art. 4.2). Anche la negazione dell'effetto ambulatorio della titolarità, in caso di alienazione della proprietà dell'edificio, si traduce in un'ulteriore ipotesi di revoca *de facto* (art. 5.2).

La proposta di legge ad iniziativa dei deputati Zaccaria *et al.*⁴⁸ è una costola del disegno di legge relativo alla normativa generale sulla libertà religiosa in Italia. Il richiamo al principio costituzionale (ex art. 2 Cost.) della garanzia «a tutti» di professare ed esercitare i riti del proprio credo (art. 1), affiancato al canone giurisprudenziale (ex sent. Corte Cost. 203/1989) della laicità dello Stato in materia religiosa (art. 2.2), ne è chiaro indice.

Mossa dall'esigenza di realizzare una disciplina non restrittiva ma all'altezza dei tempi e degli orientamenti del diritto europeo in materia di libertà di culto e delle modalità della sua libera esplicitazione, sollecitata in ciò da alcuni sintomatici episodi di cronaca che hanno avuto come teatro due emblematiche città del settentrione italiano, là dove maggiore è la presenza sul tessuto sociale dei musulmani immigrati⁴⁹, la proposta di legge è volta a ribadire – fino a renderlo criterio orientativo dell'intero impianto normativo –, la «strumentalità della libertà in materia di edifici di culto rispetto alla professione della fede religiosa»⁵⁰.

Sulla base di tale strumentalità non solo le confessioni religiose vantano un vero e proprio diritto alla costruzione e alla destinazione di edifici all'esercizio del culto, ma è lo Stato medesimo ad essere direttamente sollecitato a questo tipo di interventi attivi (art. 2.2); ed ancora, si oppone un netto e generale limite di competenze funzionali agli enti dello Stato – «qualsiasi autorità» – relativamente a «provvedimenti di attuazione e di dettaglio... di natura legislativa, regolamentare o amministrativa» i quali «non possono produrre effetti discriminatori, anche diretti, a danno di una confessione o dei suoi appartenenti» (art. 2.4). Questa disposizione, centrale nel quadro del disegno di legge e tale da distinguersi profondamente dagli altri progetti di legge, rappresenta una fondamentale valvola di garanzia sulla libertà

⁴⁸ Proposta di legge Zaccaria, Amici, Corsini, Ferrari, Giovanelli, Mazzarella (PD): “*Disposizioni per l'attuazione del diritto di libertà religiosa in materia di edifici di culto*”, AC, n. 2186, presentata il 10 febbraio 2009. Il testo affronta un versante del disegno di legge Boato-Spini sulla legge generale di libertà religiosa in Italia (AC nn. 36 e 134), poi ricondotto in Testo Unico (del 4 luglio 2007) e successivamente riproposta dallo stesso on. Zaccaria con AC. n. 448. Il fallito esito dei lavori su questo progetto ha infine condotto alla presente nuova proposta.

⁴⁹ Ci si riferisce alla inusuale forma di protesta che ha avuto come protagoniste le comunità islamiche di Bologna e Milano, per la mancanza di adeguati luoghi di culto nei quali assolvere ai precetti confessionali, espressa nella adunata di migliaia di fedeli a Piazza Duomo, a Milano, e a Piazza Maggiore, a Bologna.

⁵⁰ Cfr. *Relazione* al citato ddl Zaccaria.

religiosa, intesa a razionalizzare l'interpretazione dei principi fondamentali inscritti nell'art. 117 Cost., armonizzandone i contenuti con le prescrizioni dell'art. 8, comma 1 Cost. (art. 2.3).

Da tale norma e, analogamente, dall'art. 5 della proposta⁵¹, infatti, si ricava di riflesso, sulla scia di recenti indicazioni della giurisprudenza costituzionale, il rifiuto di applicazioni discriminatorie fatte dipendere dalla circostanza che la confessione sia o meno provvista di intesa, facendo da tale requisito discendere trattamenti differenziati e preclusivi per i culti non convenzionati⁵². Sempre in sintonia con i dettami della Consulta, va letto l'art. 3.1 riguardo all'ottenibilità di agevolazioni e contributi economici, ai fini della costruzione degli edifici di culto, in rapporto all'entità della presenza della comunità di fedeli nel territorio comunale (art. 3.2), questa volta utilizzando il criterio numerico-quantitativo in senso non discriminatorio.

L'art. 3.1 si presta però ad altri notevoli rilievi giacché propone la questione del corretto uso degli strumenti urbanistici, nel senso di una previsione certa e obbligatoria da parte dei Comuni competenti alla progettazione urbanistica, in ordine alle cd. opere di urbanizzazione secondaria alle quali vanno sicuramente ricondotti gli edifici di culto.

Per tali manufatti la norma si spinge anche a consentire, in base al principio di non discriminazione ex art. 8 Cost., la «deroga alle norme urbanistiche sulla zonizzazione, ove limitative senza giustificati motivi»⁵³.

Sulla base di un clima di tolleranza e liberalità si inquadrano alcune specifiche disposizioni di controllo delle attività svolte: così, andranno accompagnate dalla traduzione in italiano gli avvisi ai fedeli affissi nell'edificio (art. 4.3); saranno soggette al diritto comune le «attività diverse» dall'esercizio pubblico del culto (art. 5.2); la forza pubblica avrà accesso in detti luoghi solo in caso di urgente necessità (art. 6.1).

Di tutt'altro tenore la proposta di legge dell'onorevole Sbai⁵⁴ che, con il proposito di «salvaguardare l'identità e il ruolo delle moschee e degli *Imam*

⁵¹ Si prevede l'estensione alle confessioni senza intesa di alcune discipline ora previste solo per altre confessioni con intesa (es. estensione del vincolo di destinazione o della costruzione con contributo regionale o comunale) di cui godono la Chiesa cattolica e la Comunità ebraica. Cfr. *Relazione* cit., p. 4.

⁵² Nel richiamare la sent. C.Cost. n. 346 del 12 luglio 2002, il proponente, infatti, precisa che le intese, in quanto «...strumento previsto dalla Costituzione per la regolazione (...) degli aspetti che si collegano alle specificità delle singole confessioni o che richiedono deroghe al diritto comune (...) non sono e non possono essere, invece, un condizione imposta dai poteri pubblici per usufruire di libertà [comunque loro costituzionalmente garantite ex art. 8 Cost.], né per usufruire di norme di favore...». Cfr. *Relazione* cit., p. 3.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Souad Sbai (PdL), AC. n. 3294: «Istituzione del Registro pubblico delle moschee e dell'Albo nazionale degli Imam», presentato il 24 febbraio 2010.

in Italia...e per assicurare il rispetto delle esigenze di trasparenza e sicurezza» contro il rischio di infiltrazioni terroristiche ispirate al fondamentalismo di *Al Qaeda*⁵⁵, istituisce il Registro pubblico delle moschee e l'Albo nazionale degli *Imam* (art. 1).

Il testo è molto articolato ed esauriente ma si presta ad una lettura in chiaro scuro sull'equilibrio dei provvedimenti. Allo scopo di regolamentare l'edificazione e la gestione dei luoghi destinati al culto pubblico islamico, l'art. 2.1 prevede l'istituzione di un Registro nazionale delle moschee in Italia, previo censimento. Saranno le guide del culto⁵⁶ ad inoltrare la domanda di iscrizione al Ministero dell'Interno, attraverso il locale ufficio di prefettura, nel concorso dei requisiti elencati all'art. 3.

Detto articolo prevede una serie di condizioni, dalla dichiarazione sottoscritta di responsabilità dell'*Imam* e di una quota di aderenti al culto residenti, corredata da documentazione edilizio-catastale, dal piano economico di gestione e dall'elenco dei finanziatori; a pena di nullità deve contenere informazioni sull'*Imam* e la moschea (art. 2.2, *lett. a-d*) e, in allegato, informazioni sull'attività svolta e i principi cui si ispira, relativamente ai riti e alle «attività di insegnamento, delle materie e dei principi oggetto dell'insegnamento» (art. 3.3, *lett. a-2*). Se la citata disposizione appare ispirata ad un oppressivo regime poliziesco sembra, viceversa, davvero opportuno l'obbligo fatto alla guida del culto di dichiarare i suoi rapporti e la collocazione organizzativa, nel senso di chiarire non solo le sue generalità ma anche «l'autorità religiosa da cui l'ente dipende», in considerazione delle differenti scuole di pensiero islamico e delle diverse provenienze nazionali, nonché «l'elenco delle altre sedi italiane ed estere, con i nominativi dei responsabili» (art. 3.3, *lett. a-3, a-4, a-5*). Parimenti legittima sembra la norma che impone chiarezza circa i finanziamenti a disposizione della moschea, con la dichiarazione bancaria sulla consistenza del patrimonio mobiliare e «sull'origine dei finanziamenti per la realizzazione e gestione della moschea» (art. 3.3, *lett. c, d*). Opportunamente questa normativa è integrata nell'art. 6.2 dall'obbligo all'*Imam* della presentazione annuale del bilancio di gestione economica della moschea, nonché «...l'aggiornamento dell'elenco degli eventuali finanziatori italiani o stranieri».

Nel quadro dell'azione di controllo delle pubbliche autorità, la proposta

⁵⁵ La *Relazione* alla proposta di legge riassume una serie di episodi e progetti di attentato che hanno avuto come protagonisti immigrati, in genere nord-africani, che hanno attratto l'attenzione delle forze investigative italiane per il rischio di derive *jihadiste*. Cfr. *Relazione* cit., pp. 2 e 5.

⁵⁶ Utilizzo tale espressione per riassumere la formula legislativa comprensiva, indicante: «...coloro che esercitano la funzione di *Imam* o di responsabili della direzione del luogo di culto o di centri culturali a connotazione religiosa» (art. 2.2).

non ne limita l'incidenza alla sola dichiarazione di responsabilità e alla prova d'atto dei requisiti richiesti, ma si spinge a forme di verifica successiva (artt. 4 e 6). Ciò avviene per le moschee «assumendo...informazioni dagli organi di P.S.» (artt. 4.1 e 4.2) e ricorrendo ad indagini incrociate su materie le quali, in verità, lasciano perplessi: dubbi di congruenza logica emergono non tanto dalle verifiche sulle condizioni di sicurezza ed igiene dei locali o dal rispetto delle regole urbanistiche, ma dalla natura fortemente discrezionale dello strumento messo in mano alla prefettura che «...**esprime parere motivato sull'impatto sociale derivante dall'autorizzazione all'iscrizione nel Registro**» (art. 4.2, *lett. c*), quasi che il solo fatto dell'iscrizione sia fonte di allarme sociale.

Quanto agli *Imam*, la vigilanza *ex post* da parte della prefettura lega a filo doppio la sorte loro con quella della moschea, giacché la perdita dei requisiti di legge comporta «nei casi di particolare gravità» la provvisoria chiusura del luogo di culto (art. 6.4). Anche tale disposizione si presta ad interpretazioni su ciò che sia da intendere come «particolarmente grave» e in ordine alla decisione rimessa alla discrezionalità del Ministro dell'Interno. Ulteriori dubbi e incertezze permeano quei «...**fatti di particolare importanza**» e l'osservanza delle norme preposte «al regolare svolgimento dei meccanismi di sicurezza», che assurgono a strumenti di valutazione di grande ampiezza, rimessi alla pubblica autorità, al fine «**dell'adozione dei necessari provvedimenti**» (art. 6.1). Condivisibile, al contrario, l'informazione immediata alle autorità nel caso di avvicendamento della guida del culto, con l'obbligo del subentrante, di presentare *ex novo* la prescritta documentazione alle autorità competenti (art. 6.3).

Presentata dalla proponente come un «**primo passo verso una razionalizzazione di questa corporazione sociologica**», l'**iscrizione obbligatoria all'Albo nazionale** istituito presso il Ministero dell'Interno (art. 7.1) diviene condizione necessaria per esercitare la funzione medesima di *Imam*.

Una lunga serie di requisiti circonda questa iscrizione. Il non avere riportato condanne penali e l'accertata non contiguità dell'*Imam* con organizzazioni terroristiche valgono come condizioni di buona condotta (art. 7.2, *lett. c, e*) da integrare con una formazione culturale che attesti la conoscenza delle tradizioni storiche italiane e la condivisione dei principi politici e giuridici della nostra civiltà (art. 7.2, *lett. d*). La prevista delega ad istituti universitari italiani di organizzare «**corsi di formazione**» **volti al conseguimento di un titolo** valevole per l'iscrizione nell'Albo, risponde ad una logica di integrazione⁵⁷. Il progetto dà inoltre rilievo ai corsi formativi stabilendo le modalità d'acces-

⁵⁷ Non si comprende, tuttavia, l'inserimento nel piano di studi tra le materie obbligatorie, la lingua e letteratura araba, la storia della civiltà araba ed il diritto islamico (art. 7.2, *lett. f*).

so per accordo tra la Consulta per l' *Islam* Italiano e le università interessate, che sono poi deputate a trasmettere l'attestato formativo (art. 9.1 e 9.2).

Tutti i menzionati requisiti non garantiscono la stabilità dell'iscrizione dell' *Imam*, la quale può essere revocata con un provvedimento con effetto definitivo, sia per il loro venir meno (art. 7.3), sia per condotte di rilievo penale (art. 8.1, 2 e 3), tutte verificate dal prefetto.

3. *Le questioni emergenti e la centralità delle amministrazioni territoriali locali nell'attuazione delle garanzie degli interessi religiosi circa l'edilizia di culto*

In sintesi, i nodi attorno cui gravita la libertà di costruzione di edifici di culto islamico si riducono a due. Il primo riguarda la necessità per l' *Islam* italiano di giungere ad un assetto normativo per via statutaria che assicuri un'identità rappresentativa univoca, certa, visibile e reciprocamente concordata, funzionale ad un dialogo istituzionale utile a regolare, volta per volta, specifiche tematiche confessionali e, eventualmente, a concludere accordi generali e stabili per intesa⁵⁸. Questa condizione farebbe chiarezza, una volta per tutte, sia sulla delicata questione della formazione degli *Imam*, sia sull'attività del culto e culturale svolta nelle moschee, sia sulla trasparenza sull'origine e successiva gestione dei finanziamenti per la costruzione degli edifici, non esclusa l'eventuale contribuzione con fondi degli enti locali⁵⁹.

Il secondo punto critico consiste nel ruolo giocato dagli enti locali nel quadro dell'assetto federalista e sussidiario, la cui centralità nell'attuazione delle garanzie di libertà religiosa non deve debordare in azione politica e discrezionalità assoluta⁶⁰. Occorre, in ogni caso, certezza normativa che dal centro si estenda sino alle realtà delle amministrazioni locali di Regioni e Comuni, giacché abusi in spregio delle regole urbanistiche sono all'ordine del giorno⁶¹.

⁵⁸ *Parere* cit., p. 4. Sulla necessità del concorso di una concorde volontà nella definizione del soggetto rappresentativo della «Parte» confessionale, v. ANTONINO MANTINEO, *La legislazione* cit., p. 680.

⁵⁹ Sull'esigenza di assicurare regole di trasparenza e seguire «ordinari standards di legalità» volti a perseguire una concreta opera di integrazione, v. *Parere* cit., p. 8. A seguito del d. lgs. vo 6 giugno 2001, n. 378, che ha abrogato la disposizione della cd. Legge Bucalossi che inquadrava la costruzione degli edifici di culto tra le opere di urbanizzazione cd. «secondaria» e per ciò soggette al pubblico finanziamento, sono venuti meno gli oneri dello Stato. Così, FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico* cit., pp. 370-371; cfr. però GIUSEPPE CASUSCELLI, *Il diritto alla moschea* cit., p. 11.

⁶⁰ Paventa un rischio di reversione a schemi ordinamentali medioevali e di polverizzazione di autorità assolute suddivise per aree geografiche GIUSEPPE CASUSCELLI, *Il diritto alla moschea* cit., p. 13.

⁶¹ Si tratterebbe della consuetudine, che la giurisprudenza amministrativa ha univocamente censurato, ma agevolata da normative locali a volte troppo tolleranti (come la citata l.r. Emilia-Romagna, n.

Gli esaminati disegni di legge rinviano ai requisiti tecnico-giuridici di natura edilizia e urbanistica e a quella serie di presidi giuridici (ordine pubblico, normativa di sicurezza ed igiene, ambientale ecc.) che individuano negli enti dell'amministrazione locale il soggetto controllore.

Per altro verso, in questa materia il legislatore locale non ha assicurato quella conformazione ai principi dettati dalla riforma federalista del titolo V Cost. Un imperante torpore legislativo, in discontinuità con la tradizionale attenzione sul tema, ha favorito, specialmente nell'edilizia di culto, un predominio del sentire politico sulla voce della legge⁶².

Come accennato, la questione si concentra sulla concessione e destinazione di aree riservate per l'insediamento di luoghi di culto, per i quali vanno predisposti nei PRG apposite zone destinate a servizi sociali⁶³, nonché sul cambio di destinazione d'uso. Profilo, quest'ultimo, assai delicato qualora gli si riconosca, così come sembra orientarsi il legislatore nazionale, la specifica valenza di **«strumento atto a caratterizzare un servizio collettivo e sociale»**, perché in ogni caso, sia la modifica di destinazione e, a maggior ragione, il diniego opposto dall'amministrazione locale alla comunità confessionale, non potrà non porre un problema di regolamentazione e così chiarire se esista un rapporto funzionale inscindibile tra destinazione d'uso del manufatto e «servizio religioso»⁶⁴.

È dunque chiaro che la questione delle moschee contiene un passaggio obbligato nel chiarimento sul fatto che la centralità delle autonomie locali nel governo del territorio, raggiunta per effetto di **«devoluzione» della disciplina sull'edilizia di culto**, in un'ottica di competenza concorrente tra Stato e Regioni (ex art. 117 Cost. novellato), non vuol dire affatto delega di discrezionalità⁶⁵. Nella già accennata atmosfera di rilassamento legislativo nel

34/2002), di presentare ai Comuni la richiesta di autorizzazione ad aprire locali pubblici come centri culturali. Il cambio di destinazione d'uso avviene automaticamente, non appena ottenuta la concessione amministrativa dagli spazi, in deroga alla normativa di piano urbanistico. Cfr. *Parere cit.*, p. 3.

⁶² Tale torpore è singolare se confrontato con la solida tradizione legislativa che ha circondato la materia relativa alle opere di urbanizzazione, dai tempi dell'Italia umbertina. Cfr. MARIO TEDESCHI, *Manuale cit.*, pp. 279-281.

⁶³ ANDREA BETTETINI, *La condizione giuridica dei luoghi di culto tra autoreferenzialità e principio di effettività*, in *QDPE*, 18 (2010), p. 13; ALBERTO ROCCELLA, *Esigenze religiose e principi urbanistici, in L'edilizia di culto. Profili giuridici* (a cura di C. MINELLI), Vita e Pensiero, Milano, 1995, p. 62.

⁶⁴ Sul punto, gli approfondimenti di ADRIANO GIUFFRÉ, *Profili giuridici dell'edilizia di culto*, Roma, 1983, p. 17 ss. Cfr. ANTONINO MANTINEO, *La legislazione cit.*, pp. 688-690; MARIO TEDESCHI, *Manuale cit.*, p. 279.

⁶⁵ GIUSEPPE D'ANGELO, *Pronunce recenti in tema di edifici ed edilizia di culto: uno sguardo d'insieme*, in *QDPE*, 16/3 (2008), p. 740. Finocchiaro ricorda come la scelta del modello a competenza concorrente tra Stato (che conserva potere di indirizzo e coordinamento sull'assetto urbanistico di livello

quale lo Stato si è limitato a conformare generici *standards* urbanistici, le Regioni e, soprattutto, i Comuni hanno preso la mano elaborando un orizzonte normativo vario ma disarmonico⁶⁶. La questione moschee, dunque, rinvia più in alto, alla necessità di scuotere le tradizionali impostazioni centraliste su cui si sono svolti i rapporti Stato-confessioni religiose, indifferenti alla necessità di varare un modello istituzionale decentrato e attento agli interessi religiosi a livello locale⁶⁷.

4. Conclusioni. Negoziazione a livello locale: una procedura di dialogo auspicabile nel confronto tra «Parti» rappresentative degli interessi di ordine confessionale

Le questioni di merito ora delineate impegnano vari livelli istituzionali e richiedono una armonizzazione tra fonti giuridiche plurilivello in un'ottica interdisciplinare. Prima ancora, richiedono una preventiva definizione dei contorni metodologici.

I progetti di legge sembrano ancorati ad una formula di lavoro che dà per implicita la conservazione della tradizionale «riserva trasversale» di competenze ex art. 117 Cost.⁶⁸. Assodato che, pur nella complessità e disomogeneità delle fonti di diritto ecclesiastico prodotte dalle autorità territoriali locali, la nuova centralità delle Regioni, e soprattutto dei Comuni, rende tali soggetti «Parti» principali del rapporto con le «soggettività» confessionali islamiche a livello locale, si tratta di stabilire i criteri formali di un dialogo.

Mai, come per altre espressioni confessionali, il modello negoziale appare il più adatto ad affrontare i nodi di una religione che, per l'*Islam*, esprime tratti di unicità, ma anche seri interrogativi sulla capacità di elaborare valori democratici, espressione di un pensiero liberale distante dai parametri fondamentali della *Shari'a*⁶⁹. In tal senso il criterio di ragionevolezza nella traduzione in norme degli interessi religiosi appare il più indicato a favorire un adattamento ed un bilanciamento degli stessi, oltre che a promuovere un

nazionale) e Regioni-Comuni (che acquisiscono funzioni amministrative anche in materia di edifici di culto) è stata preannunciata già dal d. lgs.vo 31 marzo 1998, n. 112 (art. 94.2, *lett. d*) e confermata dal d. lgs.vo 30 marzo 1999, n. 96 (art. 37). FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico* cit., p. 368.

⁶⁶ FRANCESCO FINOCCHIARO, *Ibidem*; ANGELO LICASTRO, *Libertà religiosa* cit., p. 21, nota 65.

⁶⁷ ANGELO LICASTRO, *Ult. op. cit.*, pp. 8-9 e 33.

⁶⁸ ANGELO LICASTRO, *Ult. op. cit.*, pp. 13-14 e 18.

⁶⁹ Il ddl. Cossiga, si ricordi, è costruito interamente sul presupposto di una futura intesa, o intese, con l'*Islam* italiano.

principio di adeguatezza delle scelte e di flessibilità dei provvedimenti. Appare dunque auspicabile che la nuova centralità degli enti locali territoriali, anziché esprimere progetti regressivi e legislatori autoreferenziali o ispirati da logiche campanilistiche, o elettorali, evolva verso un modello che guardi, in una logica di flessibilità, a «sistemi negoziati di amministrazione»⁷⁰. Ma ciò, s'intende, nel quadro di controlli e puntuali verifiche nei quali l'attesa della correttezza della «**controparte**», **unita a spirito di lealtà e fattiva collaborazione** – anche attraverso l'adesione alla Carta dei valori –, trovi conferma.

A questa volontà sincera e leale che responsabilizzi tutti i fedeli immigrati, a prova di un'effettiva accettazione e condivisione di principi democratici, guarda fiducioso il legislatore nazionale. In tal senso, infatti, i menzionati disegni di legge Cossiga, Zaccaria e Sbai contribuiscono a suggerire una strada per la soluzione del problema moschea. Non ultimo, il ddl Zaccaria, fondato sul criterio ispiratore della strumentalità dell'edificio di culto⁷¹ quale momento qualificante di una più generale tutela della libera esplicazione della libertà religiosa⁷², sembra indicare un utile suggerimento, che necessita tuttavia di molti bilanciamenti e correzioni, per una disciplina all'insegna della tolleranza e della ragione.

⁷⁰ ANGELO LICASTRO, *Libertà religiosa* cit., pp. 24-25.

⁷¹ *Relazione* al ddl. Zaccaria, cit. p.

⁷² Cfr. FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico* cit., p. 207; MARIO TEDESCHI, *Manuale* cit., p. 281; ANTONINO MANTINEO, *La legislazione* cit., p. 686.