



Coscienza e Libertà

SEMESTRALE DI LIBERTÀ RELIGIOSA, LAICITÀ, DIRITTI DAL 1978

A. Angelucci

L'abuso sulla persona
nelle religioni

ISSN 0394-2732

A. Angelucci - S. Baldassarre
V. Beretskyi - C. Cianitto
A. Cupri - M. Krupskyi
F. Dal Bo - A. Ferrari - I. Goss
L. M. Guzzo - B. Hussen
A. Iacovino - V. Pacillo - D. Scolart

Cittadinanza inclusiva, diritto al luogo di culto e pace nell'*everyday life*

Antonio Angelucci

Professore associato di Diritto e Religione, Dipartimento di Diritto, economia e culture,
Università degli Studi dell'Insubria

ABSTRACT

Il presente contributo esamina le complesse dinamiche tra cittadinanza inclusiva, diritto al luogo di culto e pace nell'*everyday life*, con un'attenzione particolare al contesto italiano. Attraverso un'analisi del quadro normativo

e delle pratiche a livello locale, emerge come l'integrazione dei diritti religiosi nel tessuto collettivo contribuisca alla costruzione di una cittadinanza più inclusiva e partecipativa. Il diritto al luogo di culto si rivela fondamentale, non solo come espressione di libertà religiosa, ma altresì come pilastro per l'integrazione e il dialogo interculturale, che rafforza la coesione sociale. L'articolo sottolinea l'urgenza di un approccio normativo più inclusivo e di strategie di *peace-building* che valorizzino le identità religiose come parte integrante della cittadinanza, suggerendo un modello di governance che potrebbe superare le attuali resistenze culturali e operative per promuovere una pace duratura.

SOMMARIO

1. Premessa – 2. La sfida del pluralismo religioso: la costruzione di una cittadinanza inclusiva “*peace-builder*” – 3. Il diritto al luogo di culto – 4. Un connubio per una strategia comunitaria di *peace-building* – 5. Dalle criticità del quadro attuale a nuove prospettive.

1. Premessa

Le trasformazioni sociali e demografiche che caratterizzano le società contemporanee europee impongono una riflessione integrata sui temi del diritto

* Il presente contributo costituisce una rielaborazione della relazione tenuta al convegno “Pace nell'*everyday life*: teorie e strategie di intervento nei conflitti interni alle società occidentali”, giovedì 13 febbraio 2025, Sapienza Università di Roma.



al luogo di culto, della cittadinanza inclusiva e della pace¹.

Nel contesto italiano, il panorama dei luoghi di culto musulmani riflette la complessità di questa sfida integrativa².

La gestione di questa realtà complessa si interseca con il tema della cittadinanza inclusiva e della costruzione della pace sociale. Sul punto, come sottolinea la letteratura, «la religione essenzialmente rappresenta il luogo in cui la persona umana ridisegna la sua identità» e, integrando la struttura pluralistica della società contemporanea, con le sue diverse espressioni, è, pertanto, ordine costitutivo della cittadinanza³. Il consolidamento di un modello realmente inclusivo presuppone una «concezione personalistica» dell'individuo, riconosciuto con una sua identità intesa «come ciò che si è» e, dunque, necessariamente inclusiva del fattore religioso⁴.

¹ Si consenta, di seguito, il rinvio al mio *Libertà religiosa e cittadinanza integrativa. Alcune note sul "vivere assieme" in una società plurale*, in *Stato, Chiese e pluralismo Confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 39, 2017.

² Sul tema dei luoghi di culto mi rifarò, nel prosieguo, principalmente ad AA.Vv., *Problemi pratici della libertà religiosa in Italia rapporto sulla libertà religiosa in Italia* (di seguito più brevemente report FAMI-INTEGRA), in <https://irc-fidr.it/wp-content/uploads/2024/02/REPORTFAMI2022.pdf> - consultato il 7 febbraio 2025. Il Report costituisce l'esito del Progetto FAMI-INTEGRA, a cui hanno partecipato l'Università degli Studi dell'Insubria e Sapienza Università di Roma, ed è temporalmente l'ultima esperienza di collaborazione con il Ministero dell'Interno, Direzione Generale degli Affari dei Culti, che ha prodotto un'indagine "sul campo" e, per questo merita, soprattutto in questi tempi, di essere ricordata. Come documenta il report FAMI-INTEGRA, pp. 29, 30, «in Italia sotto la macrocategoria di moschea si rivengono differenti tipologie di edifici di culto musulmani». Questa diversificazione si articola principalmente in due categorie: i centri islamici, definiti come «costruzioni di dimensioni significative in cui, oltre alla preghiera e al culto, si svolgono anche altre attività connesse a quelle propriamente religiose», e le sale di preghiera (*musallā*), che costituiscono «i luoghi di culto musulmani più diffusi sul territorio nazionale caratterizzati da una sala che, di solito, è ornata da una nicchia nel muro orientata verso la Mecca». La loro distribuzione territoriale riflette le dinamiche di integrazione (ovvero di mancata integrazione) in atto. Secondo i dati del 2021-2022, su un totale di «1.205 strutture islamiche, tra cui quattro moschee, 858 "luoghi di culto" (non meglio precisati) e 343 associazioni culturali», si registra una concentrazione nelle regioni settentrionali. Questa distribuzione rispecchia «di solito quella della presenza dei migranti di fede musulmana», con una maggiore presenza «nei grandi centri urbani (Milano, Torino, Bologna) e nella relativa periferia così come in alcune province caratterizzate da un'economia sviluppata».

³ R. SANTORO, *Appartenenza confessionale e diritti di cittadinanza nell'Unione Europea*, Cacucci Editore, Bari, 2008, p. 15.

⁴ R. RICUCCI, *Cittadini senza cittadinanza. Immigrati, seconde e altre generazioni: pratiche quotidiane tra inclusione ed estraneità*, Edizioni Seb 27, Torino, 2015, p. 49.

In questo quadro, l'accesso effettivo agli spazi di culto non rappresenta solo il riconoscimento di un diritto fondamentale, ma si configura come elemento essenziale per l'integrazione e il dialogo interculturale, contribuendo al rafforzamento di una cittadinanza condivisa e partecipativa.

L'obiettivo del presente contributo è quindi quello di analizzare il rapporto dinamico fra questi elementi, esaminando sia il quadro normativo e istituzionale italiano con brevi cenni a quello europeo, sia le esperienze operative a livello locale, per evidenziare come un approccio integrato possa costituire un modello virtuoso per il *peace-building*.

2. La sfida del pluralismo religioso: la costruzione di una cittadinanza inclusiva "peace-builder"

L'attuale concetto di cittadinanza ha subito una profonda evoluzione, rappresentando il frutto dell'integrazione in una società che si caratterizza per la sua natura multiculturale, multietnica e multireligiosa. Tale processo integrativo richiede una cooperazione efficace tra diversi livelli istituzionali e attori sociali⁵. Il fattore religioso assume in questo contesto un ruolo centrale, poiché «la religione è ben presente nella vita degli immigrati, anche quando il processo di inserimento e l'avanzare delle seconde generazioni gettano le basi per divenire cittadini italiani»⁶.

La ricerca di un modello di cittadinanza realmente inclusivo presuppone il riconoscimento di tre dimensioni fondamentali, ciascuna essenziale per la costruzione della pace sociale. La prima è quella della cittadinanza «condivisa» o «societaria», che si esprime «con la partecipazione dell'individuo al destino della comunità in cui vive». In questo contesto, «anche lo straniero può vedersi attenuare le differenze sostanziali tra la sua condizione e quella dei cittadini del luogo di residenza, ottenendo dai poteri politici il riconoscimento di alcuni diritti che ne sanciscano la piena integrazione nella realtà locale»⁷.

La seconda dimensione è quella «universalistica», che si concretizza quan-

⁵ A. ANGELUCCI, *Libertà religiosa*, cit., p. 1.

⁶ R. RICUCCI, *Cittadini senza cittadinanza*, cit., p. 135.

⁷ *Ivi*, p. 47.



do il rapporto di cittadinanza tra il soggetto e lo Stato/comunità non dimentica la cultura e la religione di appartenenza⁸. Essa risulta particolarmente significativa nel contesto del pluralismo religioso, poiché riconosce l'importanza dell'identità religiosa come elemento costitutivo della persona.

La terza dimensione è quella «integrativa», che si esprime nell'appartenenza del soggetto allo Stato/comunità. Questa si realizza quando la cittadinanza è il risultato di «reali percorsi [...] per tutti i soggetti che vivono e contribuiscono alla crescita di un determinato territorio e ne costituiscono il necessario capitale umano»⁹.

Il pluralismo religioso rappresenta, dunque, una sfida fondamentale per la costruzione di una cittadinanza inclusiva. Non mancano, peraltro, resistenze che, spesso, «generano la stereotipizzazione e la paura del migrante (facilmente identificato con “il musulmano”) e che, talvolta, de-generano in discorsi – se non crimini – d'odio¹⁰: «torrenti di fango» che possono portare a «fiumi di sangue» e alla de-costruzione di una società pacifica¹¹.

3. Il diritto al luogo di culto

Il diritto al luogo di culto nel contesto italiano si configura come elemento fondamentale dell'ordinamento costituzionale, rappresentando non solo un diritto individuale ma una condizione essenziale per il pieno sviluppo dell'identità personale e della partecipazione sociale: un diritto «strumentale al concreto esercizio dei diritti inviolabili (art. 2, Cost.), incluso quello di libertà religiosa (art. 19, Cost.)» e ad esso deve essere riservato «un trattamento alieno da irragionevoli discriminazioni (art. 3, co. 1, Cost.)»¹².

Un aspetto particolarmente rilevante per la costruzione della pace sociale è che il diritto ai luoghi di culto «va garantito nei confronti di tutte le persone e di tutte le comunità religiose, in condizione di eguale libertà (art. 8, co. 1,

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ivi*, p. 48.

¹⁰ A. ANGELUCCI, *Libertà religiosa*, cit., p. 4.

¹¹ Le parole virgolettate sono dell'allora Arcivescovo di Milano, Cardinale Carlo Maria Martini: cfr. www.atriondeigentili.it/un-grido-di-intercessione/ - consultato il 7 febbraio 2025.

¹² *Ivi*, pp. 30, 31. Sul tema, cfr. N. MARCHEI, *Il “diritto al tempio” dai vincoli urbanistici alla prevenzione securitaria. Un percorso giurisprudenziale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

Cost.)». Significativamente, questo diritto «si estende quindi anche alle “nuove presenze religiose” in Italia, comprese quelle che danno vita a formazioni sociali confessionali sprovviste di intese con lo Stato (art. 8, co. 3, Cost.) o non ancora riconosciute come enti morali di cui alla legislazione sui culti ammessi del 1929-30»¹³.

D'altro canto, lo spazio religioso non è solo un bene da preservare contro indebite ingerenze dei pubblici poteri, ma è anche «l'oggetto di un obbligo positivo a carico dello Stato, chiamato a rimuovere gli ostacoli di ordine economico o sociale che possono precludere lo sviluppo della vita interiore e sociale di tutti gli individui, inclusi i musulmani (art. 3, co. 2, Cost.)», indipendentemente dall'assenza di un'intesa con lo Stato¹⁴.

A livello di legislazione ordinaria, il sistema normativo italiano inquadra i luoghi di culto all'interno degli strumenti di governo del territorio. In base all'art. 4, co. 2, lett. c) della legge 24 settembre 1964, n. 847, «le “chiese ed altri edifici religiosi” rientrano tra le opere di urbanizzazione secondaria, mentre l'art. 3, lett. b) del Decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, colloca tutti i luoghi di culto tra le “attrezzature di interesse comune”»¹⁵.

Questo inquadramento normativo riconosce implicitamente il ruolo dei luoghi di culto non solo come strutture religiose, ma anche come spazi di aggregazione e partecipazione sociale. La normativa prevede, così, che tali attrezzature debbano essere incluse negli strumenti del governo del territorio secondo «standard urbanistici» che garantiscano «una dotazione minima inderogabile di aree per abitante da destinarsi a “spazi pubblici” o ad “attività collettive”»¹⁶.

In questo contesto, il diritto al luogo di culto emerge come cartina di tornasole della capacità delle istituzioni di garantire una cittadinanza “*peace-builder*” realmente inclusiva. Tuttavia, le difficoltà nell'accesso e nella gestione degli spazi di culto riflettono spesso ampie problematiche di integrazione e riconoscimento sociale.

¹³ *Ivi*, p. 31.

¹⁴ *Ivi*, p. 31. Cfr. Corte cost., sentenze nn. 195 del 1993, 346 del 2002 e 63 del 2016.

¹⁵ *Ivi*, pp. 31, 32.

¹⁶ *Ivi*, p. 33.



4. Un connubio per una strategia comunitaria di *peace-building*

Lo sviluppo di una cittadinanza inclusiva e la garanzia del diritto al luogo di culto sono elementi necessari e prioritari per la costruzione di una pace duratura nell'“*everyday life*”. Quindi, «il diritto alla disponibilità di un luogo di preghiera e aggregazione sociale», in quanto costitutivo del «governo del territorio» ex art. 117, co. 3, Cost., diviene così parte integrante delle politiche di integrazione e coesione sociale¹⁷.

L'interpretazione costituzionale impone che, «nel destinare spazi pubblici alle sedi di attività di culto delle diverse confessioni, le articolazioni statali, a cominciare da quelle regionali e comunali, tengano conto» delle diverse presenze confessionali nel territorio di riferimento¹⁸. Questo approccio riconosce implicitamente come l'accesso agli spazi di culto costituisca non solo un diritto fondamentale, ma anche uno strumento concreto di *peace-building* socio-culturale attraverso la valorizzazione delle diverse identità religiose.

Le esperienze concrete a livello territoriale dimostrano come l'integrazione tra cittadinanza inclusiva e diritto al luogo di culto possa tradursi in risultati tangibili per la pace sociale. Il caso del Comune di Bologna rappresenta un esempio significativo: attraverso «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 individuate in considerazione della consistenza ed incidenza sociale delle stesse»¹⁹.

Milano offre un altro esempio rilevante. Nel 2019, «quattro nuovi spazi [hanno ottenuto] la destinazione d'uso urbanistica per il culto: la moschea *Mariam* della Associazione *Al-Waqf Al-Islami* in Italia, la Comunità turca *Milli Gorus*, la moschea di via Quarta *al-Fajr*, il Centro islamico dell'associazione *Der El Hadith*»²⁰. Questa politica di riconoscimento formale degli spazi di culto ha contribuito significativamente alla costruzione di un dialogo costruttivo con le comunità musulmane.

¹⁷ Report FAMI-INTEGRA, cit., p. 32.

¹⁸ Ivi. Cfr. Corte cost., sent. n. 63 del 2016, cit.

¹⁹ Report FAMI-INTEGRA, cit., p. 47.

²⁰ Ivi. Cfr. anche Città di Milano, *Relazione e norme di attuazione per le attrezzature religiose. Piano del governo del territorio*, 2018.



Torino, con il suo *Patto di condivisione tra la Città e i centri islamici*, illustra l'importanza dei meccanismi di dialogo strutturato, che hanno permesso di promuovere «un coordinamento permanente con le comunità religiose, i luoghi di culto islamici e la Città», provando come la partecipazione attiva delle comunità religiose alla vita cittadina possa contribuire alla costruzione di una pace sociale duratura²¹.

A Palermo, l'approccio inclusivo ha portato alla gestione di «13 associazioni che gestiscono altrettanti "luoghi di culto islamico"». L'amministrazione comunale e la Consulta delle culture hanno avviato «un percorso di partecipazione e rappresentanza democratica per tutte le Comunità presenti», dimostrando come il riconoscimento degli spazi di culto possa integrarsi efficacemente con politiche più ampie di interazione e di inclusione²².

A Saronno, il Centro Islamico Culturale, impegnato da un lustro nell'organizzazione annuale del Festival del Profeta Muhammad, promuove relazioni con le reti associative cittadine, con la diocesi di Milano tramite il prevosto locale e con le università del territorio insubre e milanese²³.

Come emerge dall'analisi dei casi citati, è essenziale un impegno che sappia integrare la dimensione spaziale del diritto al luogo di culto con processi di mediazione culturale e di costruzione di una cittadinanza attiva. Un processo che deve realizzarsi in uno spazio più libero da contrapposizioni astratte di titolarità di diritti esclusivi, che favorisca, piuttosto, il dialogo e la comprensione reciproca.

Il sistema italiano presenta, tuttavia, ancora, significative criticità operative nella gestione del pluralismo religioso. L'assenza di una legge sulla libertà religiosa e «l'inerzia nel dettare i principi fondamentali che, nell'ambito della competenza concorrente in materia di "governo del territorio", spetterebbe al legislatore nazionale», costituiscono il primo problema. Questa carenza normativa ha conseguenze rilevanti, poiché «le Regioni (e i Comuni) possono ritenersi incoraggiati a prese di posizione *contra Constitutionem* che costringono le co-

²¹ Report FAMI-INTEGRA, cit., p. 48.

²² *Ibidem*.

²³ Cfr. <https://ilsaronno.it/2024/12/24/grande-successo-per-la-3-edizione-di-una-famiglia-in-festival-al-centro-islamico-di-saronno/> - consultato il 7 febbraio 2025.



munità musulmane a lunghi e costosi rimedi giurisdizionali»²⁴.

La situazione è ulteriormente complicata dalla «carenza di un'adeguata legislazione volta alla specifica regolamentazione del profilo associativo del diritto di libertà religiosa». In questo contesto, le associazioni musulmane si trovano spesso costrette a ricorrere a «diversi abiti legali di diritto privato sotto cui mimetizzare la loro natura confessionale», una soluzione che non favorisce la trasparenza e il dialogo necessari per la costruzione di una pace sociale duratura²⁵. Inoltre, l'entrata in vigore del Decreto Legislativo 3 luglio 2017 n. 117 relativo al Codice del Terzo Settore, «estendendo alle Associazioni di promozione sociale l'esclusione delle attività di religione e di culto anche dal novero delle loro cd. attività diverse [...] ha posto le APS musulmane [...] in una situazione di estrema precarietà»²⁶.

Per altro verso, la cittadinanza europea, come definita dagli articoli 20 del TFUE e 9 del TUE, è stata costruita «non in base a principi universali, ma in base alle regole e alle norme che ogni singolo Paese predispone per i propri cittadini», portando all'affermazione di un'impostazione esclusivistica che, talvolta, crea una sorta di muro rispetto a chi è straniero i cui diritti fondamentali, legati alla comune umanità, compreso il diritto di libertà religiosa, finiscono per essere sostanzialmente dimenticati²⁷.

5. Dalle criticità del quadro attuale a nuove prospettive

L'analisi delle criticità evidenziate a più livelli suggerisce la necessità di

²⁴ Report FAMI-INTEGRA, cit., pp. 36, 37. Ad esempio, livello regionale, alcune regioni come la Liguria, il Piemonte e la Campania, hanno sviluppato normative che riservano alle attrezzature religiose un trattamento differenziato rispetto ad altre opere di urbanizzazione secondaria, con il rischio di contrastare l'apertura di nuovi luoghi di culto, in particolare musulmani. Cfr. L.R. Liguria 24 gennaio 1985, n. 4; L.R. Piemonte 7 marzo 1989, n. 15; L.R. Campania 5 marzo 1990, n. 9. Si pensi ai casi delle moschee di Cantù e di Monfalcone, su cui, da ultimo, Marco Croce, *Il diritto all'edificio di culto "preso sul serio". Riflessioni alla luce del contenzioso più recente*, in *Coscienza e Libertà* (68) 2024, pp. 21-35.

²⁵ *Ivi*, p. 34.

²⁶ Report FAMI-INTEGRA, cit., p. 37. Un esempio concreto di queste difficoltà è rappresentato dal caso della Comunità islamica di Parma e Provincia, che è stata cancellata dal Registro regionale delle APS, con conseguente avvio di un procedimento sanzionatorio amministrativo relativo alle difformità edilizie dell'immobile utilizzato come luogo di culto.

²⁷ R. Ricucci, *Cittadini senza cittadinanza*, cit., pp. 63, 64.



sviluppare un nuovo modello di *governance* che sappia integrare le diverse dimensioni del fenomeno religioso, garantendo «su tutto il territorio nazionale livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali delle persone, incluse quelle di fede islamica» e ripensando gli strumenti normativi e amministrativi esistenti, nella direzione di una maggiore inclusività e partecipazione²⁸.

L'indagine condotta evidenzia, poi, come il rapporto tra diritto al luogo di culto, cittadinanza inclusiva e pace sociale costituisca un nodo cruciale per la gestione delle società plurali.

Occorre, dunque, in relazione al diritto al luogo di culto la necessità di azioni legislative in due settori fondamentali. Il primo ambito riguarda «la definizione dei principi fondamentali, essenziali per la regolamentazione costituzionalmente conforme delle materie, come il governo del territorio». Un intervento legislativo in questo campo potrebbe «parametrare la definizione di “luoghi di culto” ed evitare loro procedure discriminatorie rispetto ad altre “attrezzature di interesse generale”»²⁹. Il secondo settore che richiede attenzione urgente è l'associazionismo religioso. La situazione attuale impone una legislazione aggiornata sulla libertà religiosa. Sul piano amministrativo, particolarmente rilevanti risultano le indicazioni del *Patto nazionale per un Islam italiano*, che sottolineano l'esigenza di garantire che i luoghi destinati ai fedeli musulmani mantengano «standard decorosi e rispettosi delle norme vigenti»³⁰. Il report FAMI-INTEGRA evidenzia, inoltre, l'importanza di sviluppare, come sperimentato nei casi virtuosi analizzati, meccanismi di coordinamento permanente tra istituzioni e comunità religiose. Il modello del *Patto di condivisione* sviluppato a Torino dimostra, appunto, l'efficacia di strumenti che promuovono «un coordinamento permanente con le comunità religiose, i luoghi di culto islamici e la Città»³¹. In questo contesto, risulta fondamentale il ruolo delle amministrazioni locali nel promuovere tavoli di dialogo permanenti con le comunità religiose. Le esperienze territoriali analizzate confermano come sia possibile sviluppare

²⁸ Report FAMI-INTEGRA, cit., p. 31.

²⁹ *Ivi*, pp. 48, 49.

³⁰ www.interno.gov.it/sites/default/files/patto_nazionale_per_un_islam_italiano_1.2.2017.pdf - consultato il 7 febbraio 2025.

³¹ Cfr. Deliberazione della Giunta comunale di Torino n. 1643 del 23/12/2021.



soluzioni efficaci quando si combinano competenza amministrativa e partecipazione attiva delle comunità religiose per il riconoscimento formale degli spazi di culto con politiche attive di inclusione e dialogo interculturale.

Tali politiche devono altresì considerare la dimensione religiosa come elemento costitutivo della cittadinanza. A livello europeo, emerge la necessità di superare la cd. «politica della doppia misura»³² e sviluppare standard comuni che valorizzino sia il diritto al luogo di culto sia il principio di inclusività, contribuendo così a una pace condivisa e a un'effettiva integrazione. Così le istituzioni europee sono chiamate a svolgere un ruolo più incisivo promuovendo l'armonizzazione delle normative nazionali nel rispetto delle diversità, la definizione di standard comuni di tutela dei diritti fondamentali e lo scambio di buone pratiche tra Stati membri.

In conclusione, il futuro della convivenza pacifica nelle società plurali dipenderà dalla capacità di tradurre i principi costituzionali in pratiche amministrative efficaci, superando le resistenze culturali e le difficoltà operative attraverso un approccio integrato e partecipativo. Solo attraverso il riconoscimento effettivo del diritto al luogo di culto e la promozione di una cittadinanza realmente inclusiva sarà possibile costruire quella pace sociale duratura che deve rappresentare oggi l'obiettivo quotidiano e ultimo di ogni società democratica.

³² Cfr. A. FERRARI, *Religious Freedom and the Public-Private Divide: A Broken Promise for Europe?*, in S. FERRARI, S. PASTORELLI (eds), *Religion in Public Spaces. A European perspectives*, Ashgate, Farnham 2012, pp. 71-91.