POLITECNICO DI TORINO
Repository ISTITUZIONALE

Fare geografia giuridica. Un'analisi delle catene di attori nella produzione di legge e spazio nel diritto amministrativo in materia di edilizia di culto

Original
Fare geografia giuridica. Un'analisi delle catene di attori nella produzione di legge e spazio nel diritto amministrativo in materia di edilizia di culto / Massenz, G.. - In: RIVISTA GEOGRAFICA ITALIANA. - ISSN 2499-748X. - 132:04/2025(2025), pp. 45-66. [10.3280/rgioa4-2025oa21682]

Availability:
This version is available at: 11583/3006788 since: 2026-01-21T15:24:01Z

Publisher:
FrancoAngeli

Published
DOI:10.3280/rgioa4-2025oa21682

Terms of use:

This article is made available under terms and conditions as specified in the corresponding bibliographic description in the repository

Publisher copyright

(Article begins on next page)

27 November 2026

Giulia Massenz*

Fare geografia giuridica. Un'analisi delle catene di attori nella produzione di legge e spazio nel diritto amministrativo in materia di edilizia di culto

Parole chiave: geografia giuridica, legge e spazio urbano, *street-level bureaucracy*, polizia, luoghi di culto.

Sulla scorta dei recenti contributi teorici sulla geografia giuridica in Italia, questo articolo ne propone un'applicazione pratica volta ad analizzare gli attori coinvolti nella produzione del diritto. A partire dal caso studio dei luoghi di culto islamici in Italia, e attraverso un'analisi sistematica dei contenziosi amministrativi sul tema dal 2009 al 2024 in Lombardia, lo studio rileva l'atteggiamento prolungato di accettazione acritica da parte dei giudici dei verbali di polizia durante i processi. L'uso, spesso banalizzato, di questi documenti – prodotti da agenti il cui operato è fortemente discrezionale e condizionato da pressioni gerarchiche, aspettative dei cittadini e senso del dovere – attribuisce un potere rilevante alla polizia locale. Ne risulta che quest'ultima emerge talvolta come un attore centrale nel processo giuridico e, di conseguenza, nella trasformazione dello spazio urbano.

Doing legal geography. An analysis of actor networks in the production of law and space in administrative law on worship buildings

Keywords: legal geography, law and urban space, street-level bureaucracy, police, worship places.

Building on recent theoretical contributions to legal geography in Italy, this article offers a grounded application of the field, aimed at analyzing the actors involved in the production of law. Focusing on the case study of Islamic places of worship in Italy, and drawing on a systematic analysis of related administrative disputes in Lombardy from 2009 to 2024, the study identifies a prolonged pattern of uncritical judicial acceptance of police reports during legal proceedings. The routinized use of such documents – produced

* Politecnico di Torino, Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio, Viale Pier Andrea Mattioli 39, 10125 Torino, giulia.massenz@polito.it.

Saggio proposto alla redazione il 12 aprile 2025, accettato il 17 settembre 2025.

Rivista geografica italiana, CXXXII, Fasc. 4, dicembre 2025, ISSNe 2499-748X, pp. 45-66, Doi 10.3280/rgioa4-2025oa21682

Copyright © FrancoAngeli.
This work is released under Creative Commons Attribution – Non-Commercial – No Derivatives License.
For terms and conditions of usage please see: http://creativecommons.org.

by officers whose highly discretionary work is shaped by hierarchical pressures, citizen expectations, and a strong sense of duty – effectively concentrates significant power in the hands of local police. As a result, local police emerge as a central institution not only in legal processes but also in the shaping of urban space.

1. Introduzione. – La ricerca accademica sulle figure di giudici e avvocati ha ampiamente interessato non solo la sociologia del diritto, ma anche l'ormai consolidata *legal geography* (geografia giuridica in italiano) (Blomley, 2003; Braverman *et al.*, 2014; Delaney, 2004, 2010). Tale disciplina si occupa di esplorare la relazione di 'costitutività reciproca' tra spazio e legge e negli ultimi anni è diventata un ambito di riferimento per gli studiosi interessati a indagare il nesso tra spazio e potere. David Delaney, uno dei principali esponenti della geografia giuridica. A tal proposito, David Delaney, uno dei principali esponenti della geografia giuridica, ha coniato il termine *nomosfera* per indicare lo spazio performativo che rende visibile precisamente l'interazione tra i diversi ambiti. Egli sottolinea il ruolo preminente di giudici e avvocati in qualità di "unici attori autorizzati" a conferire un "senso legale alle situazioni disturbanti" (Delaney, 2010, p. 157, traduzione propria). Chiamandoli 'tecnici nomosferici', egli li considera i soli in grado di orientare progetti e controprogetti di potere, rimarcando ancora una volta la loro posizione di massimo rilievo nel processo di produzione della legge.

Questo articolo si propone di approfondire la questione dei tecnici nomosferici analizzando il processo di risoluzione dei contenziosi e gli attori coinvolti. Il contributo risponde al recente dibattito internazionale sulla geografia giuridica, che invita a superare una visione limitata alla legge nei tribunali per esplorare la normatività in senso più ampio (Bennett, 2021; Orzeck e Hae, 2019). Si noti comunque che in ambiente italiano ricerche sulle figure che prendono decisioni ed operano nel sistema della giustizia penale e civile, come pubblici ministeri, assistenti sociali, personale medico e infermieristico in certe istituzioni totali, sono state recentemente intraprese nell'ambito degli studi sulla cultura giuridica (Pennisi *et al.*, 2018). Tuttavia, questo contributo è un tentativo di mostrare al pubblico italiano una strada feconda per coloro che sono interessati ad approfondire i modi in cui è possibile 'fare' geografia giuridica, alla luce dei recenti contributi teorici sul tema (Asoni, 2024; Chiodelli, 2025; Giubilaro *et al.*, 2024).

Per riuscire nell'intento preposto, si è sfruttato il caso specifico dei contenziosi attorno ai luoghi di culto islamici in Italia,[1] un tema che interseca legislazione e opinione pubblica. Da un lato, infatti, esiste un significativo vuoto normativo

[1] È qui importante sottolineare che sotto il profilo giuridico la questione dei luoghi di culto è stata affrontata negli ultimi anni da numerosi giuristi italiani, in particolare con riferimento ai luoghi di culto islamici. Tali contributi, tuttavia, saranno richiamati nel testo solo parzialmente, nel caso siano rilevanti ai fini della trattazione.

Copyright © FrancoAngeli.
This work is released under Creative Commons Attribution – Non-Commercial – No Derivatives License.
For terms and conditions of usage please see: http://creativecommons.org.

in materia di edilizia di culto che di fatto rende molto difficile l'installazione di un luogo di culto formale per i gruppi religiosi non cattolici; dall'altro, a causa dell'associazione tra Islam e terrorismo diffusa in Europa e in Italia (El Ayoubi e Paravati, 2018), i luoghi di culto islamici sono spesso considerati potenziali minacce alla quiete e alla sicurezza pubblica da parte delle istituzioni (Marchei, 2018), e quindi percepiti come alogeni dalla cittadinanza. Le controversie ricorrenti vedono contrapposti i comuni, le cui giunte, tendenzialmente orientate a destra, emanano ordinanze volte a chiudere i locali di culto basate su presunte irregolarità urbanistiche, e le associazioni islamiche, che rivendicano il diritto costituzionale alla libertà di culto. Va inoltre sottolineato che, sebbene siano stati rilevati un centinaio di contenziosi in tutta Italia, il numero di luoghi di culto chiusi per mancanza di risorse per difendersi in tribunale è probabilmente molto più elevato.

Attraverso un'analisi sistematica di 50 decisioni giuridiche sui casi lombardi tra il 2009 e il 2024 e interviste qualitative, è emerso che, oltre a giudici e avvocati, altre figure risultano fondamentali nella costruzione e risoluzione dei contenziosi. In particolare, la polizia locale gioca un ruolo cruciale attraverso la redazione di verbali, che, secondo il diritto italiano, costituiscono piena prova fino a querela di falso. Questo conferisce agli agenti un'influenza indiretta ma decisiva sull'esito dei procedimenti amministrativi quando, per esempio, i giudici mostrano un atteggiamento di superficialità rispetto a questioni tecniche. L'articolo mostra, quindi, che essi non sono soltanto "agenti nomosferici" (Delaney, 2010), che lasciano tracce utili per la risoluzione dei casi, ma che, in alcuni casi, possono diventare, sia pure inconsapevolmente, veri e propri tecnici nomosferici. Dimostrando il loro peso nei processi giuridici sul tema dei luoghi di culto e problematizzando il potere discrezionale di cui godono, l'articolo evidenzia come questi attori contribuiscano alla trasformazione dello spazio urbano attraverso la legge.

È opportuno rimarcare che l'ascesa degli agenti nomosferici alla sfera decisionale può verificarsi quando il magistrato assume il ruolo del "giudice-macchina" o "cieco applicatore della legge astratta" (Grosso, 2022, p. 26), talvolta sottraendosi a scelte di natura valoriale o rinunciando all'approfondimento di questioni tecniche complesse. Il dualismo tra questo tipo di magistrato, legato a una concezione meramente formale del diritto, e quello calato nella realtà sociale plurale, portatore di sensibilità ideali, valoriali e culturali, è ampiamente esplorato negli studi sulla cultura giuridica e tornerà nella trattazione dell'articolo come elemento chiave di queste dinamiche.

Il testo è suddiviso in quattro parti. La prima tratta le fondamenta della geografia giuridica ed i suoi obiettivi, specificando il ruolo di primo piano di giudici e avvocati ed introduce alle figure degli *street-level bureaucrats* in generale e la polizia in particolare. La seconda parte contestualizza il caso studio dei contenziosi attorno ai luoghi di culto islamici in Italia, mentre la terza parte è un'analisi siste-

Copyright © FrancoAngeli.
This work is released under Creative Commons Attribution – Non-Commercial – No Derivatives License.
For terms and conditions of usage please see: http://creativecommons.org.

matica delle sentenze attorno ai casi lombardi, con un focus sugli attori coinvolti e i relativi documenti redatti dagli stessi. La quarta sezione discute i risultati e conclude.

2. Geografia giuridica, tecnici nomosferici e *street-level bureaucrats*. – La geografia giuridica è un campo di studio interdisciplinare che mira a far dialogare in modo critico e costruttivo diritto e geografia, discipline storicamente interconnesse. Negli ultimi decenni, questo ambito ha riscosso un crescente interesse sia a livello internazionale (Blomley, 2003; Braverman *et al*., 2014; Delaney, 2004, 2010) che in Italia (Asoni, 2024; Chiodelli, 2025; Giubilaro *et al*., 2024, in questa rivista). Sebbene alcuni studiosi mettano in discussione l'autonomia disciplinare della geografia giuridica, è innegabile che nel contesto anglofono si sia sviluppata una significativa convergenza tra i contributi dei geografi critici, con il loro focus sulla relazione tra spazio e potere, e quelli dei *critical legal studies*, che hanno contestato le concezioni della legge come entità a-contestuale e a-spaziale. Per i geografi giuridici, infatti, il diritto è intrinsecamente connesso alla dimensione spaziale, al punto che né il diritto né lo spazio possono essere compresi come entità separate (Braverman *et al*., 2014). Questo rapporto di 'costitutività reciproca' consente di andare oltre le tradizionali analisi sugli effetti spaziali del diritto o sugli impatti giuridici dello spazio, spostando l'attenzione sul modo in cui il nesso tra legge e spazio si configura in maniera sostanziale e significativa. Rientrano in questa prospettiva le ricerche che indagano i quadri giuridici di riferimento e gli immaginari spaziali associati ai luoghi della quotidianità (Bennett, 2016; Layard, 2010), così come gli studi sulle modalità con cui il diritto regola l'accesso e il movimento negli spazi e sugli impatti che tali normative hanno sulle persone in mobilità (Blomley, 2020; Brighenti, 2010). L'obiettivo comune di queste ricerche è mettere in luce i progetti e i contro-progetti di potere.

Secondo David Delaney, giurista e noto esponente della geografia giuridica, tale operazione è possibile attraverso lo studio della "nomosfera", intesa come "l'ambiente culturale-materiale costituito dalla reciproca materializzazione del 'giuridico' e dalla significazione giuridica del 'socio-spaziale', nonché dagli impegni pratici e performativi attraverso i quali tali momenti costitutivi prendono forma e si sviluppano" (Delaney, 2004, p. 851, traduzione propria). A questo proposito, Delaney pone grande enfasi sulle figure di giudici e avvocati, i responsabili ultimi di tali progetti. Nominandoli 'tecnici nomosferici', l'autore li identifica come gli unici autorizzati a dare un certo senso legale nel caso di contenziosi poiché, attraverso strategie, contromosse, ed operazioni di vario tipo, essi sono i principali fautori della legge e, di riflesso, dello spazio. Nonostante i diversi vincoli a cui sono sottoposti, avvocati e magistrati sono chiamati ad arrivare ad un risultato preciso e nel farlo lavorano con e attraverso ambiguità ed indeterminatezza, che però possono essere

Copyright © FrancoAngeli.
This work is released under Creative Commons Attribution – Non-Commercial – No Derivatives License.
For terms and conditions of usage please see: http://creativecommons.org.

chiarite e semplificate in innumerevoli modi possibili, ed è proprio in tale contingenza che i contro-progetti si rendono possibili (Delaney, 2010).

Recentemente, alcuni autori hanno messo in discussione la supremazia della legge discussa nei tribunali nella produzione letteraria della geografia giuridica (Bennett, 2021; Orzeck e Hae, 2019), privilegiando invece altre sfere normative spazio-culturali che possono emergere in diversi ambienti e grazie a specifici attori. Nel suo studio sui gestori di parchi divertimenti, ad esempio, Bennett (2021) ha sottolineato come questi possano essere definiti "ingegneri normativi", poiché il loro place-making è sì "influenzato dalla consapevolezza dei requisiti legali, ma anche plasmato da altre pressioni normative" (Bennett, 2021 p. 613, traduzione propria). Questo stimolo verso il mondo non strettamente giuridico, insieme all'orientamento alla contingenza di giudici e avvocati, invita ad esaminare in profondità tutti gli attori che gravitano attorno ai processi normativi in senso lato e giuridici in senso stretto, come per esempio guardiani, poliziotti, notai, forze speciali, sindaci, diplomatici (che nell'idea di Delaney sono solo 'agenti nomosferici') al fine di valutarne il ruolo nei progetti e contro-progetti di potere.

Sebbene non tutte le figure citate possano essere considerate *street-level bureaucrats*, la letteratura attorno a questi attori può venire in aiuto alla luce dei risultati di questa ricerca incentrata sulla giustizia amministrativa. Gli *street-level bureaucrats* sono, per Lipsky (1980), tutti quegli attori che, lavorando a stretto contatto con il cittadino in attività atte a far rispettare la legge, possiedono un certo potere discrezionale nell'applicazione delle politiche pubbliche. Se da un lato la discrezionalità è insita nel lavoro di figure come poliziotti o tecnici delle amministrazioni pubbliche per via di un certo pragmatismo – se dovessero far applicare tutte le leggi in tutte le occasioni il loro lavoro non si esaurirebbe mai; dall'altro, molti studi hanno evidenziato come nel momento di decidere se e come applicare o disapplicare alcune (e non altre) norme, questi attori mettono in campo diversi raziocini mediati dal contesto economico-politico, sociale e storico-culturale (Herbert, 1996; Palidda, 2000; Proudfoot e McCann, 2008). Gli studi critici in ambito sociologico, criminologico e geografico sugli *street-level bureaucrats* in generale e la polizia in particolare sono anche concordi nel riscontrare che l'agire di questi attori è strutturalmente mediato dalla supervisione dei propri superiori, dalle pressioni dei clienti e dal senso del dovere nei confronti della legge (Lipsky, 1980). I burocrati negoziano i problemi e le tensioni della loro pratica quotidiana non solo attraverso l'invenzione di determinate modalità di interazione, ma anche con la costruzione di una serie di discorsi organizzativi al fine di giustificarle (Herbert 1996, Proudfoot e McCann, 2008). Herbert, nei suoi studi sulla polizia, per esempio, individua dei discorsi formali legati all'osservanza della legge per giustificare azioni e territorialità, e dei discorsi informali, che includono elementi legati all'avventura, al machismo, alla sicurezza e alla moralità (Herbert 1996). Questi

Copyright © FrancoAngeli.
This work is released under Creative Commons Attribution – Non-Commercial – No Derivatives License.
For terms and conditions of usage please see: http://creativecommons.org.

ultimi, riflettono alcuni valori condivisi dal corpo di polizia, che, insieme a attitudini, aspettative, regole, visioni del mondo, modalità di comportamento propri dell'istituzione stessa concorrono a formare una 'cultura di polizia', non monolitica, ma che fornisce un'idea abbastanza chiara di come la polizia tenda a mantenere l'ordine costituito (Gargiulo *et al*., 2023). Questi attori quindi, seppur costretti da alcuni vincoli, avranno uno sguardo sulla realtà non certamente oggettivo bensì modellato dalle diverse lenti interpretative, cariche di preconcetti e pregiudizi derivati dal contesto in cui si trovano ad operare.

Se le ricerche appena illustrate dimostrano che la discrezionalità della polizia riguarda il *come* e il *dove* dell'azione, un ulteriore aspetto cruciale è il *verso chi*, cioè le categorie di persone che diventano oggetto di sospetto da parte delle forze dell'ordine. L'origine di questa selezione a priori è radicata nella stessa storia dell'istituzione poliziale contemporanea, sviluppatasi con la formazione degli Stati-nazione per proteggere il benessere della cittadinanza – principalmente della borghesia – da minacce percepite, tra cui quelle attribuite ai cosiddetti cittadini di serie B, storicamente identificati con mendicanti e vagabondi. Con l'avvento del liberalismo, l'azione poliziale si è orientata principalmente verso il crimine, le folle e le classi considerate pericolose (Neocleous, 2000). La profilazione e il controllo di gruppi ritenuti minacciosi hanno portato all'emergere di concetti come devianza e razzismo (Reiner, 2015) del corpo di polizia, nozioni che non stupiscono alla luce delle continue violenze e omicidi di persone nere negli Stati Uniti, e non solo. Attraverso atti performativi che definiscono chi sta dentro e chi sta fuori dal raggio d'azione, ma anche chi e cosa è considerato 'a norma', la polizia si configura quindi come creatrice di gruppi e soggetti, sotto forma di categorie (Bowling *et al*., 2018). Storicamente, sono emerse categorie come quella del 'drogato' o del 'senza fissa dimora', che riecheggiano classificazioni già presenti nel XVII secolo. Oggi, invece, figure come il 'richiedente asilo' o, più in generale, il 'migrante' rappresentano i principali bersagli dell'azione poliziale, specialmente in contesti segnati da una crescente svolta securitaria nei confronti della migrazione, come si vedrà a breve.

3. I luoghi di culto islamici tra discriminazione e legge

3.1 *Fatti, dati e contesto giuridico*. – I luoghi di culto islamici vanno anzitutto inquadrati nel contesto socio-politico attorno al fenomeno migratorio nel territorio. Databile in Italia dagli anni Settanta del Novecento in poi, il fenomeno ha provocato un accentramento delle preoccupazioni istituzionali e non per la sicurezza e la coesione sociale verso la figura del migrante (Melossi e Selmini, 2009). A livello nazionale si assiste a politiche migratorie sempre più punitive ed escludenti (Corda, 2016), di esternalizzazione dei confini e di controlli interni; nelle città avviene pressoché lo stesso, attraverso l'implementazione di misure volte alla sicurez-

Copyright © FrancoAngeli.
This work is released under Creative Commons Attribution – Non-Commercial – No Derivatives License.
For terms and conditions of usage please see: http://creativecommons.org.

za urbana, alla luce di una diffusa paura della micro-criminalità che si attribuisce alla popolazione migrante, a cui hanno largamente contribuito i partiti xenofobi del paese. Tra le misure che esemplificano questo atteggiamento vi è sicuramente la Legge 125 del 2008 che permette ai sindaci di emanare ordinanze per presunte minacce alla 'sicurezza urbana', introducendo una definizione volutamente vaga del termine al fine di colpire abitudini ed atteggiamenti attribuibili specialmente alla popolazione migrante (Crocitti e Selmini, 2016).

Apertamente discriminatorie sono, poi, le cosiddette 'leggi anti-moschee', che hanno modificato leggi urbanistiche regionali esistenti in tema di luoghi di culto in maniera restrittiva, cavalcando il panorama descritto, rafforzato da una diffusa opinione pubblica che associa le moschee con ipotetici covi di terroristi alla luce degli attacchi in Occidente, a partire da quello dell'undici settembre (Chiodelli e Moroni, 2017; Marchei, 2018). Queste leggi, che costituiranno il centro di questa indagine, hanno dato il via a continui scrutini e controlli preventivi verso questi luoghi da parte delle autorità (Marchei, 2018). Sono infatti i luoghi di culto a costituire i principali marcatori territoriali della presenza musulmana, rendendola maggiormente visibile e, di conseguenza, oggetto di reazioni di disagio e opposizione. Le stime ufficiali contano otto moschee formali, e tra le 800 e le 1200 associazioni informali[2], 128 solo in Lombardia (Mezzetti, 2022). Tuttavia, tale stima non riflette appieno la presenza musulmana che, con 1.763.000 aderenti (pari al 34,3% della popolazione straniera), rappresenta il secondo gruppo religioso in Italia dopo il vasto insieme dei cristiani appartenenti a diverse denominazioni (IDOS, 2024).

La ragione di questa mancata rappresentazione va in parte rintracciata nella difficoltà di installare un luogo di culto islamico per via della normativa vigente. È qui importante specificare che, sebbene la Costituzione garantisca la libertà di culto, non esiste una legge specifica sulla libertà religiosa che tratti anche l'edilizia di culto in maniera completa ed esaustiva. Al contrario, la regolazione di quest'ultima è frammentariamente disciplinata dal governo del territorio, dall'ordine pubblico e dalla sicurezza. Inoltre, nonostante la revisione dell'articolo 117 della Costituzione abbia assegnato alla competenza concorrente di Stato e regioni questioni di edilizia e urbanistica, lo Stato non ha mai individuato i principi fondamentali della materia, ragione per cui le regioni si sono trovate a legiferare estrapolando i principi fondamentali dalla Costituzione e, in generale, dall'ordinamento.

[2] Il dato deriva dal Rapporto sulla libertà di religione nel mondo. Sezione Italia del 2022, realizzato dal Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, disponibile all'URL www.state.gov/reports/2022-report-on-international-religious-freedom/italy/ (pagina visitata il 10 settembre 2025). Il più recente dato proveniente dal ministero italiano riguarda invece un'interrogazione parlamentare del 2016 all'allora Ministro degli Interni Alfano che aveva parlato di 1205 tra luoghi di culto islamici e associazioni culturali che non necessariamente hanno una sede fisica. Camera dei Deputati, Resoconto stenografico dell'Assemblea, Seduta n. 603 di mercoledì 6 aprile 2016.

Copyright © FrancoAngeli.
This work is released under Creative Commons Attribution – Non-Commercial – No Derivatives License.
For terms and conditions of usage please see: http://creativecommons.org.

Nel governo del territorio, i luoghi di culto sono 'servizi collettivi' al pari di scuole, parchi o ospedali. La Legge 1444/1968 che così li categorizza quantifica lo spazio per abitante da destinare a questi usi attraverso degli indici, i cosiddetti 'standard urbanistici', che possono variare a seconda della regione. Seppur questa definizione sia particolarmente pluralista, l'applicazione di tale legge a livello locale risente ancora di molti pregiudizi cognitivi che tendono a privilegiare alcune confessioni rispetto ad altre[3]. Infatti, per quanto riguarda la realizzazione di nuovi edifici su aree destinate a servizi collettivi pubblici, finanziata attraverso i fondi municipali derivanti dagli oneri di urbanizzazione, nelle amministrazioni comunali prevale l'idea che tale ambito sia di competenza esclusiva degli enti dotati di Intesa, il principale strumento pattizio di riconoscimento tra Stato e confessioni religiose, piuttosto che di qualunque altro ente religioso in possesso di personalità giuridica (Bossi, 2024). È rilevante sottolineare, a questo proposito, che l'Islam in Italia non dispone di tale riconoscimento, nonostante i numerosi tentativi compiuti per ottenerlo.

A questo panorama si somma il fatto che, al loro arrivo in territorio italiano, le minoranze religiose si sono confrontate con una situazione in cui la quasi totalità degli standard urbanistici per questi servizi era già dedicata alle chiese cattoliche (Bolgiani, 2013), ed era quindi necessario attendere che i comuni redigessero nuovi piani o predisponessero deroghe ai piani esistenti. Questo ha fatto sì che le prime comunità installatesi nei maggiori centri urbani prima e nella città diffusa poi, abbiano occupato ex-magazzini o vecchie industrie al fine della preghiera, per eventualmente richiederne il cambio di destinazione d'uso urbanistico a posteriori. Viste le difficoltà burocratiche per la procedura e le impossibilità economiche di molti gruppi religiosi (sul tema si veda Massenz, 2024), l'invisibilità architettonica, che spesso perdura ancora oggi per ovviare alle lunghezze procedurali e agli oneri amministrativi, si è anche tradotta in un *camouflage* istituzionale. Ciò è garantito dalla normativa sull'associazionismo del Terzo Settore (art. 71 del Codice del Terzo Settore D.Lgs. 117/2017 che aggiorna l'art. 32.4 della Legge 7 dicembre 2000, n. 383) che permette alle associazioni culturali di installarsi ovunque, qualsiasi sia la destinazione d'uso urbanistica della zona. Molti gruppi, quindi, facendo leva sull'attività culturale portata avanti da molte associazioni al di fuori del culto e dell'ambiguità tra cultura e religione, si sono potute registrare come associazioni culturali di varia natura ed installarsi in qualsiasi area, non avendo, nella pratica, molte altre opzioni a disposizione.

[3] Per un approfondimento sulla problematicità dell'attribuzione delle aree da destinare a luoghi di culto, e specialmente la discrezionalità decisionale delle amministrazioni pubbliche, si veda Chiodelli e Moroni (2017).

Copyright © FrancoAngeli.
This work is released under Creative Commons Attribution – Non-Commercial – No Derivatives License.
For terms and conditions of usage please see: http://creativecommons.org.

3.2 *Le modifiche alla Legge lombarda per il governo del territorio n. 2 del 2005*. – Le leggi anti-moschee in Liguria, Veneto e Lombardia hanno previsto diverse variazioni alle leggi sul governo del territorio in materia di edilizia di culto nel periodo tra il 2006 e il 2015, proprio per contrastare la pratica ambigua citata sopra. Quella lombarda, la Legge per il governo del territorio n. 2 del 2005, modificata fino al febbraio 2015, è la legge che ha ricevuto maggior attenzione mediatica ed accademica. In questa sede, verranno presentate le modifiche a tale legge che sono particolarmente controverse dal punto di vista costituzionale, ed in particolare la modifica che ha sostanziato le ordinanze di ripristino dei luoghi che saranno oggetto dei contenziosi analizzati in seguito. Introdotta con la Legge 12/2006, si tratta dell'obbligatorietà di presentare un permesso di costruire qualora venga installato un luogo di culto o un centro sociale, anche in assenza di opere (art. 52, par. 3-bis, L.r.). Quest'ultima dicitura, deriva dal fatto che il permesso di costruire è un'autorizzazione amministrativa rilasciata dai comuni che consente di realizzare interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio come nuovi edifici, ampliamenti, sopraelevazioni, o ristrutturazioni importanti che modificano significativamente la struttura o la volumetria di un edificio, lavori che *normalmente* richiedono ingenti opere di costruzione. L'introduzione di tale articolo è garantita dall'articolo 10 (L) comma 3 del Testo Unico per l'Edilizia D.P.R. 380/2001 che cita: "le regioni possono altresì individuare con leggi ulteriori, interventi che, *in relazione all'incidenza sul territorio e sul carico urbanistico* (enfasi propria), sono sottoposti al preventivo rilascio del permesso di costruire".

Vi sono state altre due modifiche altrettanto dibattute ma che hanno dato origine a meno contenziosi. La prima è stata introdotta con la Legge 3/2011, ed ha espanso la definizione di "attrezzatura religiosa" agli "immobili destinati a sedi di associazioni, società o comunità di persone in qualsiasi forma costituite, le cui finalità statutarie o aggregative siano da ricondurre alla religione, all'esercizio del culto o alla professione religiosa quali sale di preghiera, scuole di religione o centri culturali" (art. 71, par. c-bis, L.r.). In un regime pluralista questo potrebbe apparire come un ampliamento delle categorie per cui la libertà di culto è garantita, tuttavia, il Consiglio di Stato (Cons. Stato 5778/2011) ha evidenziato come in realtà si tratta di un modo per ridurre libertà alle cosiddette moschee camuffate.

La seconda modifica, apportata con la Legge 4/2008, ha precisato che "fino all'approvazione del piano dei servizi, la realizzazione di nuove attrezzature per i servizi religiosi è ammessa unicamente su aree classificate a standard nei vigenti strumenti urbanistici generali e specificamente destinate ad attrezzature per interesse comune" (art. 72.4 bis L.r.). Quest'ultima previsione è stata dichiarata incostituzionale dalla sentenza della Corte Costituzionale 254/2019. La Corte ha chiarito che il prerequisito dell'esistenza di un piano dei servizi religiosi per installare un luogo di culto costituisce una grande restrizione alla libertà di culto per via

Copyright © FrancoAngeli.
This work is released under Creative Commons Attribution – Non-Commercial – No Derivatives License.
For terms and conditions of usage please see: http://creativecommons.org.

della discrezionalità dei comuni nella sua implementazione. La decisione è stata fondamentale perché ha esplorato il cuore della questione che ha interessato la giurisprudenza sul tema, ovvero il bilanciamento tra le previsioni della pianificazione urbana e il diritto costituzionale di libertà di culto. La Corte si è espressa in senso costituzionalmente orientato dichiarando che, sebbene la pianificazione è responsabile per un armonioso e bilanciato sviluppo urbano – impedendo per esempio che attività incompatibili siano localizzate in prossimità l'una delle altre o verificando il fabbisogno aggiuntivo di infrastruttura di supporto a determinate nuove attività, il cosiddetto *aumento del carico urbanistico* – questa non può in nessun caso prevaricare sulla libertà di culto.

L'importanza dell'armonioso sviluppo urbano, d'altra parte, spiega perché la modifica presentata all'inizio di questa sezione, che obbliga a presentare il titolo abilitativo di permesso di costruire per l'installazione di un luogo di culto, non è mai stata considerata incostituzionale. Essa sottende che l'installazione di un luogo di culto *potrebbe* determinare un aumento del carico urbanistico, sulla base di un principio consolidato nella prassi amministrativa e nella giurisprudenza, secondo cui il cambio di destinazione d'uso tra categorie funzionali non omogenee, ai sensi dell'art. 23-ter del D.P.R. 380/2001[4], come, ad esempio, da magazzino a luogo di culto, può comportare un incremento del carico urbanistico. La sentenza della Corte Costituzionale 254/2019 dichiara, quindi, che è necessario distinguere tra due tipi di luoghi di culto: quello pubblico, accessibile ad una moltitudine indiscriminata di persone (e, seguendo il ragionamento, *possibilmente* generatore di un aumento del carico urbanistico) e quello privato, riservato ad una cerchia di persone che si riunisce per pregare privatamente.

La domanda relativa al come distinguere queste due categorie di luoghi di culto, e soprattutto chi è incaricato di farlo, rimane aperta e sarà oggetto dell'analisi. Prima di procedere è necessario però evidenziare alcune particolarità del concetto di carico urbanistico. Generalmente inteso come l'effetto che viene prodotto dall'insediamento primario come domanda di strutture ed opere collettive, in dipendenza del numero delle persone insediate su di un determinato territorio, esso non è mai definito per legge, ma è spesso utilizzato nella legge urbanistica nazionale (D.M. 1444/1968), in particolare per il calcolo dello spazio pubblico minimo per abitante e nell'imposizione di contributi per gli oneri di urbanizzazione nelle nuove edificazioni. Il Regolamento Edilizio Tipo, ai sensi dell'art. 4, comma 1-sexies, del T.U.Ed. n. 380/2001, è l'unico documento che lo definisce chiaramente come il "fabbisogno di dotazioni territoriali di un determinato immobile o insediamento in relazione alla sua entità e destinazione d'uso. Costituiscono variazione

[4] L'articolo, nel comma 1, identifica cinque categorie funzionali diverse: a) residenziale; a-bis) turistico-ricettiva; b) produttiva e direzionale; c) commerciale; d) rurale.

Copyright © FrancoAngeli.
This work is released under Creative Commons Attribution – Non-Commercial – No Derivatives License.
For terms and conditions of usage please see: http://creativecommons.org.

del carico urbanistico l'aumento o la riduzione di tale fabbisogno conseguenti all'attuazione di interventi urbanistico-edilizi ovvero a mutamenti di destinazione d'uso". Si noti che il concetto è di tipo relazionale in quanto dipende da due fattori: da un lato, l'uso del territorio e dall'altro, le condizioni ambientali esterne in termini di persone insediate nello stesso.

4. Chi stabilisce qual è un luogo di culto pubblico (e l'aumento del carico urbanistico)?

4.1 *Metodologia*. – Questo lavoro si basa sull'analisi qualitativa di 50 sentenze amministrative e relativi allegati di alcune di esse, e su dieci interviste semi-strutturate con giudici e avvocati coinvolti in alcuni casi rilevanti. La selezione delle sentenze è stata effettuata comparando tre banche dati digitali, De Jure, Foro Plus e Giustizia Amministrativa. Attraverso una ricerca per parole chiave, sono state individuate 254 decisioni per piattaforma all'inserimento della frase "luogo di culto" e 126 riguardano i luoghi delle minoranze religiose nella tematica di presunta incompatibilità urbanistica[5].

Le decisioni riguardanti luoghi di culto delle minoranze religiose nella piattaforma compongono 93 casi in tutta Italia, con una concentrazione specifica in Lombardia (53%), seguita dal Veneto (13%), ma non mancano casi in Campania, Toscana, Lazio, Emilia-Romagna, Liguria e Friuli Venezia Giulia. Ovunque la maggior parte dei contenziosi coinvolge i centri islamici, ma talvolta ad essere protagonisti sono le comunità evangeliche, i gruppi sikh, o i Testimoni di Geova. Le 50 sentenze lombarde, che vanno dal 2009 al 2024, e i 41 casi che ne derivano, hanno costituito il cuore dell'analisi, mentre quelli riguardanti le altre regioni sono stati esclusi dall'analisi per via delle differenze nelle normative regionali; ciò nonostante essi presentano similitudini con i casi lombardi.

Per otto casi sono stati consultati i diversi allegati alle sentenze come per esempio i rapporti tecnici o pareri di questioni edilizie o urbanistiche. Questo tipo di materiale non è reperibile nelle banche dati online per via della riservatezza dei fascicoli processuali, e questo ha costituito un ostacolo alla ricerca. Ciò è stato confermato dal diniego ricevuto alla richiesta di consultazione della documentazione allegata ai tribunali amministrativi di Milano e Brescia per scopi scientifici. I documenti sono stati reperiti, non senza difficoltà, attraverso gli avvocati difensori delle associazioni religiose, previa autorizzazione dei clienti. In alcuni casi, gli avvocati o i clienti hanno declinato le richieste per questioni di privacy.

[5] Per completezza di informazione, le rimanenti riguardano i casi di uso del suolo non autorizzati nelle vicinanze di luoghi di culto o questioni relative a vincoli di soprintendenza per luoghi di culto cattolici.

Copyright © FrancoAngeli.
This work is released under Creative Commons Attribution – Non-Commercial – No Derivatives License.
For terms and conditions of usage please see: http://creativecommons.org.

4.2 *Una revisione sistematica dei contenziosi tra associazioni religiose e comuni lombardi tra 2009 e 2024.* – I contenziosi esaminati vedono principalmente coinvolte associazioni religiose islamiche, che ricorrono contro ordinanze comunali volte a ripristinare l'uso originario di immobili utilizzati come luoghi di culto, e i comuni lombardi che hanno emanato tali provvedimenti. Secondo questi ultimi, l'uso a fini religiosi del luogo avverrebbe in assenza del permesso di costruire, in violazione della normativa regionale (prima modifica individuata nella sezione 3.2). Le ordinanze spesso scaturiscono da segnalazioni di residenti nello stesso edificio o in quelli adiacenti, che denunciano affollamenti sospetti, e dai conseguenti controlli di polizia. Talvolta, i controlli sono condotti in modo mirato in spazi noti informalmente per essere luoghi in cui si svolgono preghiere, come testimoniato da diversi avvocati intervistati. Più rari, ma presenti soprattutto prima della sentenza costituzionale 254/2019, sono i casi in cui le associazioni contestano il diniego del permesso di costruire per l'istituzione di un luogo di culto, diniego che veniva frequentemente motivato dall'assenza del piano dei servizi religiosi, requisito dichiarato successivamente incostituzionale.

L'analisi delle sentenze, sia anteriori che posteriori al 2019, evidenzia la centralità crescente dei verbali della polizia locale nel dibattito giuridico. In 33 dei 41 casi selezionati, questi documenti costituiscono l'elemento probatorio principale su cui si fondano le ordinanze comunali e attorno a cui ruotano le argomentazioni di giudici e avvocati. È possibile distinguere due fasi nella giurisprudenza: la prima, compresa tra il 2009 e il 2014, in cui le argomentazioni si basano su molteplici fronti e fonti diversificate (diversi pareri tecnici oltre ai verbali di polizia, come quelli dei Vigili del Fuoco o degli uffici urbanistici), con esiti delle sentenze altalenanti; la seconda, dal 2015 al 2024, in cui i sempre più ingenti verbali di polizia giocano un ruolo primario nelle argomentazioni ed in cui risultati volgono a favore dei comuni interessati, tranne per pochi casi (si veda la Tab. 1). Le pagine seguenti analizzeranno nel dettaglio i motivi di questa evoluzione, le discussioni che essa ha generato in sede giudiziaria, le strategie adottate dalle difese e le diverse interpretazioni assunte dai tribunali nel corso del tempo.

Nelle sentenze della prima fase emergono alcuni dettagli che rivelano la novità del tema nella giurisprudenza. Per esempio, in molti casi, nelle argomentazioni portate a favore o contro il fatto che il luogo in questione sia un luogo di culto, si sovrappongono, spesso in maniera confusa, questioni relative alle condizioni igienico-sanitarie e di prevenzione antincendio a questioni di destinazione d'uso (cfr. TAR Brescia 1618/2012, TAR Brescia 866/2012, TAR Milano 21/2013). Si spiega così la varietà di documenti citata prima, come pareri e relazioni tecniche di diverse istituzioni, come Asl o Vigili del Fuoco. In questi casi, i giudici si trovano a dover districare il groviglio di argomentazioni portate dagli avvocati attorno a questi documenti per valutare correttamente il caso alla luce dell'ordinanza specifica

Copyright © FrancoAngeli.
This work is released under Creative Commons Attribution – Non-Commercial – No Derivatives License.
For terms and conditions of usage please see: http://creativecommons.org.

Tab. 1 - Analisi schematica delle sentenze lombarde relative ai luoghi di culto, con indicazione della quantità di documenti allegati e degli esiti dei procedimenti di primo e secondo grado. Elaborazione dell'autrice

Caso	*Sentenza*	*Verbali di polizia*	*Altri documenti*	*Risultato*	*II grado*
1	TAR Milano 6221/2009	+	–		–
2	TAR Milano 6226/2009	+	+		–
3	TAR Milano 7050/2010	++	+		
4	TAR Brescia 3522/2010	–	–		–
5	TAR Brescia 1618/2012	++	+		–
6	TAR Brescia 866/2012	++	+++		
7	TAR Brescia 876/2012	++++	–		–
8	TAR Milano 2486/2013	+	+++		–
9	TAR Milano 522/2013	+	–		–
10	TAR Milano 2114/2013	++	+++		
11	TAR Milano 21/2013	–	+		–
12	TAR Milano 2802/2014	++	+		–
13	TAR Brescia 1417/2014	–	–		–
14	TAR Brescia 262/2015	++	–		–
15	TAR Milano 216/2015	++++	–		
16	TAR Milano 1078/2016	++	+		–
17	TAR Brescia 1776/2016	++	–		–
18	TAR Brescia 1615/2016	–	–		–
19	TAR Milano 1939/2018	+	–		
20	TAR Milano 2018/2018	++++	–		
21	TAR Milano 2227/2018	–	–		
22	TAR Brescia 977/2018	++	–		–
23	TAR Milano 119/2018	–	–	–	–
24	TAR Brescia 84/2019	–	–		–
25	TAR Milano 1916/2019	++	–		–
26	TAR Milano 2053/2019	++++	–		–
27	TAR Milano 1411/2019	++++	–		–
28	TAR Brescia 265/2020	+++++	–		
29	TAR Milano 1269/2020	++	–		–
30	TAR Milano 742/2020	+	–		–
31	TAR Milano 2212/2020	++	–		
32	TAR Brescia 207/2021	++	–	–	–
33	TAR Brescia 139/2021	+++++	–	–	–
34	TAR Brescia 836/2022	++++	–		–
35	TAR Milano 22/2022	+++++	–		–
36	TAR Brescia 1005/2022	++	–		–
37	TAR Milano 196/2023	+++++	–		–
38	TAR Milano 832/2024	+++++	–		–
39	TAR Milano 1691/2024	–	–		–
40	TAR Milano 1619/2024	+++++	–	–	–
41	TAR Milano 1291/2024	–	–	–	–

Legenda: + = uno; ++ = meno di cinque; ++++ = molti; ++++++ = ingenti. In grigio chiaro: caso vinto dalle associazioni, in grigio scuro: caso perso dalle associazioni.

Copyright © FrancoAngeli.
This work is released under Creative Commons Attribution – Non-Commercial – No Derivatives License.
For terms and conditions of usage please see: http://creativecommons.org.

emessa. Il caso attorno alla decisione del TAR Brescia 866/2012 è emblematico in quanto al primo grado di giudizio viene confermata l'ordinanza di ripristino dei luoghi, per via dell'esistenza di verbali dei Vigili del fuoco che attestava l'uso saltuario a luogo di culto, mentre al secondo grado di giudizio il risultato è ribaltato perché, secondo i giudici, i verbali dei Vigili del fuoco non sono lo strumento adatto per sciogliere nodi di natura urbanistica (Cons. Stato 5341/2019).

Un altro dettaglio delle argomentazioni delle prime sentenze riguarda i riferimenti ai lavori di ristrutturazione nei luoghi in esame (cfr. TAR Milano 6226/2009). Se si pensa che il permesso di costruire è normalmente richiesto quando vi sono opere edili e non per il solo cambio di destinazione d'uso, risulta chiaro che si potrebbe trattare di un retaggio derivato dal senso comune, che non forma una argomentazione convincente per la questione trattata. Questo rispecchia gli stessi verbali di polizia, in cui appaiono quei dettagli che permetterebbero di individuare dei recenti lavori di miglioria, come evidente nella citazione seguente: "gli operanti entravano nello stabile, ove immediatamente notavano che erano state recentemente imbiancate le pareti, che le scatolette e le canaline per cavi elettrici erano nuove e che erano stati effettuati diversi lavori di manutenzione"(Verbale Polizia Locale n. 2, 2014).

In questa fase, i verbali di polizia iniziano ad assumere un ruolo centrale nelle decisioni. Tuttavia, nella loro redazione essi risultano particolarmente vaghi. Nello stesso verbale citato in precedenza, per esempio, l'unica parte che si riferisce al possibile uso dello spazio è contenuta in queste poche righe: "altro particolare meritevole di attenzione era che il pavimento, ad esclusione dell'ingresso, era interamente ricoperto di tappeti, sui quali si poteva salire solamente scalzi" (Verbale Polizia Locale n. 2, 2014). Per questo, il principale argomento portato dagli avvocati difensori delle associazione in questa fase è che non basta un singolo verbale di polizia che attesta la presenza di persone colte in preghiera per determinare un cambio di uso. I giudici, in questi casi, lo confermano specificando che:

> non è sufficiente […] l'*occasionale* (enfasi propria) riscontro della presenza di persone raccolte in preghiera [per rintracciare una moschea], nel caso un sopralluogo nel corso del quale si è riscontrata: a) la presenza di scaffalature aperte utilizzate come deposito di scarpe; b) la presenza di tappeti; c) la presenza di due persone inginocchiate verso est (TAR Milano 2486/2013).

Le associazioni perdono le cause quando i verbali sono più di uno (cfr. TAR Brescia 876/2012; TAR Milano 2114/2013), dettagliati, in maniera da deporre "in modo chiaro nel senso che nei locali (…) sia stato realizzato un luogo di culto, perché vi è afflusso contemporaneo di persone della stessa religione alla stessa ora per

Copyright © FrancoAngeli.
This work is released under Creative Commons Attribution – Non-Commercial – No Derivatives License.
For terms and conditions of usage please see: http://creativecommons.org.

svolgere in comune pratiche religiose, il che è esattamente quello in cui consiste il luogo di culto" (TAR Brescia 876/2012).

Si assiste così, nella giurisprudenza, alla progressiva costruzione di una distinzione tra luogo di culto pubblico e privato, che sarà in seguito sancita dalla sentenza della Corte Costituzionale 254/2019, e, parallelamente, alla prassi dell'uso dei verbali di polizia contenenti informazioni riguardo agli accessi nei luoghi come elemento probatorio dell'esistenza di un luogo di culto pubblico, e quindi della conferma delle ordinanze di ripristino dei luoghi allo stato originario (di fatto, la chiusura). Il senso della distinzione risiede nel fatto che laddove l'accesso fosse permesso ad un 'indiscriminato numero di persone' (luogo di culto pubblico), esiste l'ipotesi che si modifichi il fabbisogno di infrastruttura dell'area (carico urbanistico) per la collettività.

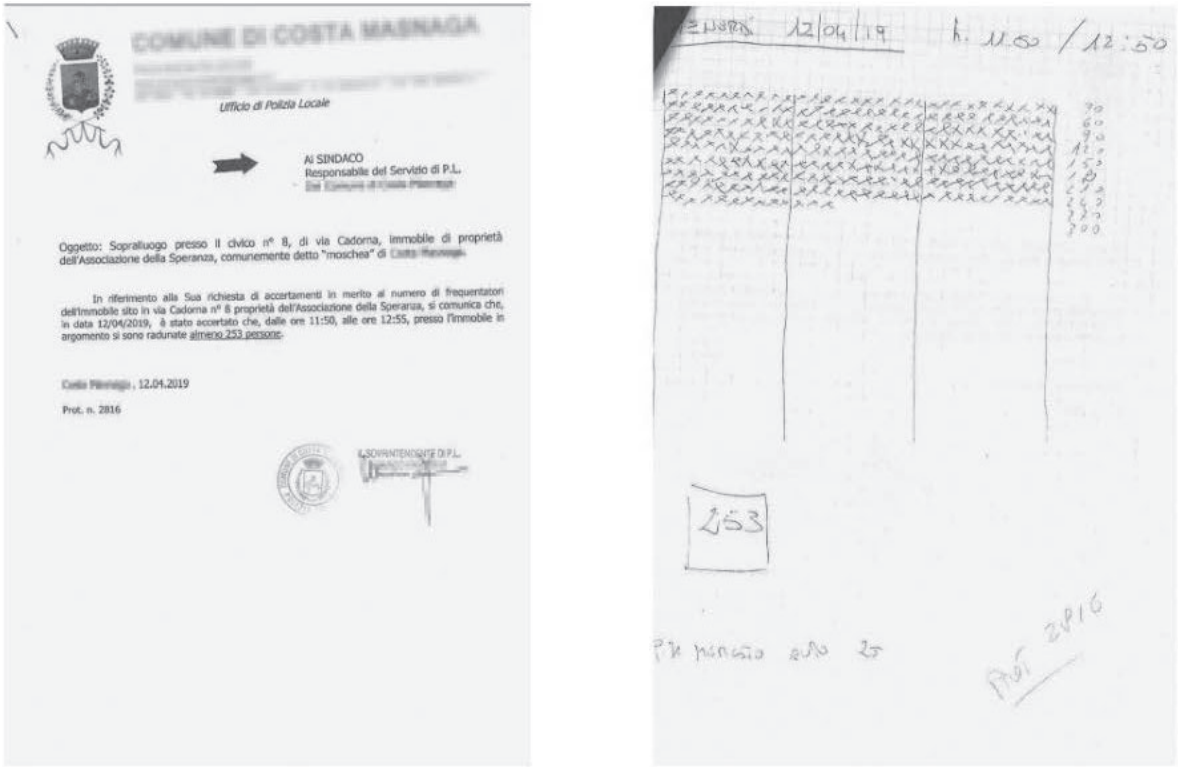
A partire dal 2015, si apre quindi una seconda fase in cui il risultato dei contenziosi è tendenzialmente negativo per le associazioni ed il contenuto dei sempre maggiori verbali di polizia redatti subisce un processo di omogeneizzazione, includendo sistematicamente informazioni sull'afflusso di persone all'interno degli immobili. Ancora una volta, il raziocinio di fondo è che tale informazione è fondamentale in quanto potenzialmente rivelatrice di un mutamento di uso a luogo di culto pubblico che *potrebbe* dare luogo all'aumento del carico urbanistico; tuttavia, come si vedrà a breve, i giudici si accontenteranno per molto tempo di queste informazioni dando per scontato il nesso tra mutamento di uso a luogo di culto pubblico ed aumento del carico urbanistico, fattore, quest'ultimo, che invece la giurisprudenza chiarirà come centrale nella questione con la sentenza della Corte Costituzionale 254/2019.

Rispetto alle informazioni sull'accesso contenute nei verbali, in alcuni casi sono gli stessi responsabili dei luoghi ad ammettere la presenza continuativa di un elevato numero di partecipanti, altre volte l'afflusso di persone è conteggiato in maniera schematica da parte degli agenti (si veda la Fig. 1), ma la meticolosità risiede nella quantità di verbali redatti in pochi mesi, quasi sempre nella giornata del venerdì.

Ad aumentare in questa fase sono anche i dettagli nella descrizione degli spazi. Un esempio significativo è il seguente passaggio:

> L'intero pavimento del capannone era rivestito di tappeti e sul lato destro era presente un piccolo palco in legno; inoltre, nel locale al piano terra erano state posizionate delle pannellature prefabbricate, di altezza di circa 2,00 metri, per la formazione di un piccolo ufficio nell'angolo in fondo a destra e la creazione, sul lato sinistro per tutta la profondità del capannone, di uno spazio ristretto per lo stazionamento delle donne e dei bambini, sempre ricoperto a terra di tappeti (Verbale Polizia Locale n. 3, 2015).

Copyright © FrancoAngeli.
This work is released under Creative Commons Attribution – Non-Commercial – No Derivatives License.
For terms and conditions of usage please see: http://creativecommons.org.



COMUNE DI COSTA MASNAGA

Ufficio di Polizia Locale

Al SINDACO
Responsabile del Servizio di P.L.

Oggetto: Sopralluogo presso il civico n° 8, di via Cadorna, immobile di proprietà dell'Associazione della Speranza, comunemente detto "moschea" di

In riferimento alla Sua richiesta di accertamenti in merito al numero di frequentatori dell'immobile sito in via Cadorna n° 8 proprietà dell'Associazione della Speranza, si comunica che, in data 12/04/2019, è stato accertato che, dalle ore 11:50, alle ore 12:55, presso l'immobile in argomento si sono radunate almeno 253 persone.

, 12.04.2019

Prot. n. 2816

L'UFFICIALE DI P.L.

12/04/19 h. 11:50 / 12:50

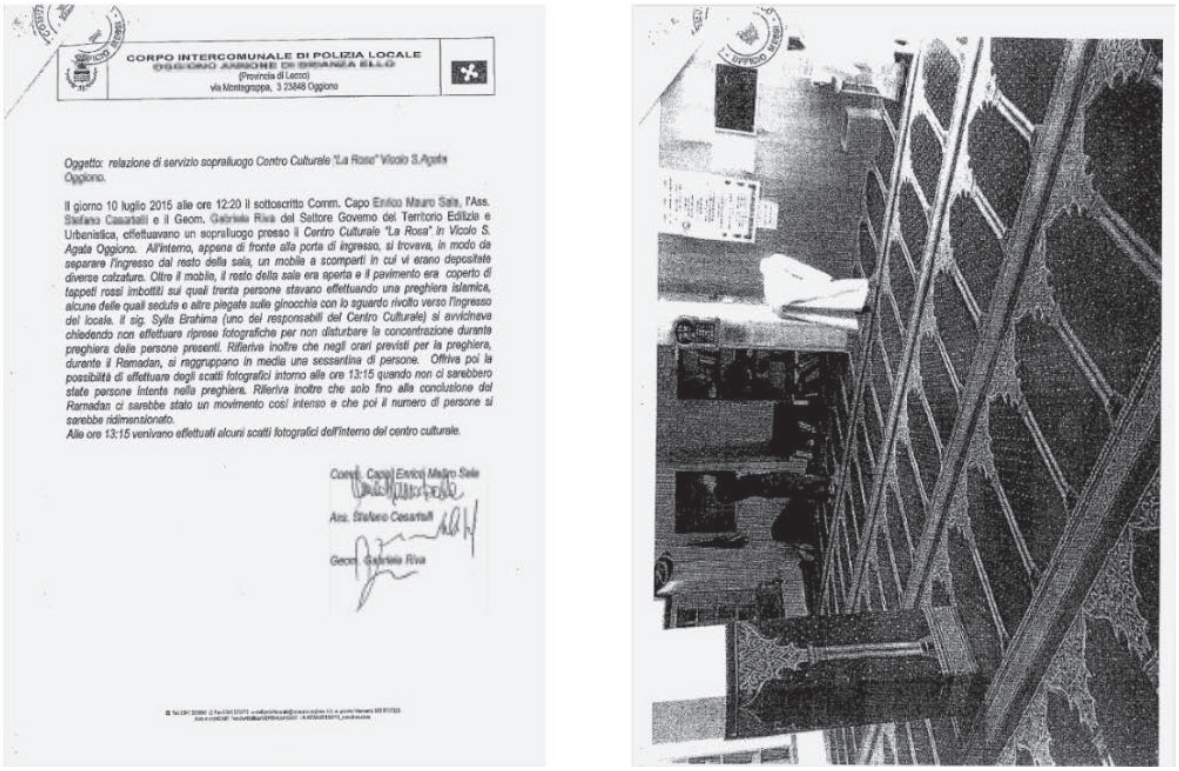
253

Fig. 1 - Verbale di Polizia n. 7, 2019, contenente informazioni sull'afflusso delle persone all'interno del luogo in esame in un dato periodo di tempo. Nella pagina a destra, le crocette si riferiscono alla conta delle persone

A completare il quadro, i verbali fanno sempre maggiore uso di fotografie (si veda la Fig. 2) e, frequentemente, vengono introdotte ulteriori prove a supporto delle ordinanze, come video e post di eventi su Facebook, lettere di segnalazione da parte dei residenti e articoli della stampa locale.

Per i giudici, i verbali di questa seconda fase sono "puntuali" e "accurati" (TAR Brescia 262/2015), e quindi convincenti a decretare l'esistenza di un luogo di culto pubblico. Spesso, inoltre, le loro decisioni si basano sull'assenza di controprove che attestino usi differenti da quello cultuale, fattore che invece deporrebbe a favore del fatto che si tratta di una associazione privata a scopo culturale. Numerose sentenze di questo periodo si concludono con affermazioni come: "gli elementi raccolti [dal Comune] (sistemazione degli spazi, affluenza delle persone, finalità dell'associazione) sono univoci in questo senso [nell'attestare l'esistenza di un luogo di culto]" (TAR Brescia 977/2018). In queste pronunce, vengono sistematicamente rigettate le argomentazioni delle difese delle associazioni, secondo cui i verbali sarebbero "non determinanti di un aumento del carico urbanistico" (TAR Milano 2018/2018). Queste obiezioni, infatti, non sembrano sollevare dubbi nei giudici, i quali ribadiscono invece che, secondo il diritto italiano, "i verbali costituiscono

Copyright © FrancoAngeli.
This work is released under Creative Commons Attribution – Non-Commercial – No Derivatives License.
For terms and conditions of usage please see: http://creativecommons.org.



CORPO INTERCOMUNALE DI POLIZIA LOCALE
OGGIONO ANNONE DI BRIANZA ELLO
(Provincia di Lecco)
via Montegrappa, 3 23848 Oggiono

Oggetto: relazione di servizio sopraluogo Centro Culturale "La Rosa" Vicolo S.Agata Oggiono.

Il giorno 10 luglio 2015 alle ore 12:20 il sottoscritto Comm. Capo Enrico Mauro Sala, l'Ass. Stefano Casartelli e il Geom. Gabriele Riva del Settore Governo del Territorio Edilizia e Urbanistica, effettuavano un sopraluogo presso il Centro Culturale "La Rosa" in Vicolo S. Agata Oggiono. All'interno, appena di fronte alla porta di ingresso, si trovava, in modo da separare l'ingresso dal resto della sala, un mobile a scomparti in cui vi erano depositate diverse calzature. Oltre il mobile, il resto della sala era aperta e il pavimento era coperto di tappeti rossi imbottiti sui quali trenta persone stavano effettuando una preghiera islamica, alcune delle quali seduta e altre piegate sulle ginocchia con lo sguardo rivolto verso l'ingresso del locale. Il sig. Sylla Brahima (uno dei responsabili del Centro Culturale) si avvicinava chiedendo non effettuare riprese fotografiche per non disturbare la concentrazione durante preghiera delle persone presenti. Riferiva inoltre che negli orari previsti per la preghiera, durante il Ramadan, si raggruppano in media una sessantina di persone. Offriva poi la possibilità di effettuare degli scatti fotografici intorno alle ore 13:15 quando non ci sarebbero state persone intente nella preghiera. Riferiva inoltre che solo fino alla conclusione del Ramadan ci sarebbe stato un movimento così intenso e che poi il numero di persone si sarebbe ridimensionato.
Alle ore 13:15 venivano effettuati alcuni scatti fotografici dell'interno del centro culturale.

Comm. Capo Enrico Mauro Sala
Ass. Stefano Casartelli
Geom. Gabriele Riva

Fig. 2 - Esempio di Verbale della Polizia della seconda fase con immagine allegata e descrizione articolata. Verbale di Polizia n. 6, 2015

piena prova, fino a querela di falso, come da art. 2700 c.c." (TAR Milano 2018/2018) e sarebbe particolarmente grave metterli in discussione. Indirettamente, essi affermano che tali verbali provano l'esistenza di un luogo di culto pubblico rilevante ai fini urbanistici, senza tenere in considerazione i reali impatti che questo ha nel territorio in termini di fabbisogno di infrastrutture dell'area.

La tendenza di risultati negativi per le associazioni risente di una breve inversione immediatamente dopo la sentenza costituzionale 254/2019 (TAR Milano 1269/2020, TAR Milano 742/2020). Questa stagione, in cui le difese delle associazioni arricchiscono i loro argomenti con stralci della sentenza costituzionale che sostiene la connessione tra il diritto costituzionale di culto ed un luogo designato in cui espletarlo e diventano più assertive nell'esplicitare la necessità di "riscontrare un effettivo e sostanziale incremento del carico urbanistico" (TAR Milano 1269/2020), sarà abbastanza breve. Nel periodo immediatamente successivo, si osserva infatti un marcato incremento del numero di verbali di polizia (ci si attesta attorno alla trentina per caso) ed un ritorno agli esiti negativi delle decisioni. L'ipotesi, ormai diffusa e confermata dai risultati giudiziari, secondo cui l'ingente flusso di persone, testimoniato dai verbali, determina la presenza di un luogo di culto, sembra costituire la base di questo ulteriore cambio di passo ed una con-

Copyright © FrancoAngeli.
This work is released under Creative Commons Attribution – Non-Commercial – No Derivatives License.
For terms and conditions of usage please see: http://creativecommons.org.

vincente argomentazione, nonostante i tentativi degli avvocati difensori delle associazioni di specificare che riscontrare un mutamento di uso non è sufficiente per provare l'incremento del carico urbanistico da esso potenzialmente provocato.

Precisamente su questo punto, la decisione del Consiglio di Stato 9823/2024 offre un punto di svolta. Qui, il giudice, dopo aver affermato che è indubbio che vi siano state trasformazioni sull'uso del luogo in questione, insiste sul fatto che non sia stato in alcun modo constatato se tale trasformazione abbia dato luogo ad un incremento del carico urbanistico. Rifacendosi ad altre sentenze che hanno lavorato sul concetto, afferma che si tratta di una "nozione relazionale e precisamente differenziale" e che "l'incremento del carico urbanistico si accerta in relazione ad un supposto aumento di esternalità negative, sull'area considerata, conseguente al mutamento di destinazione d'uso, rispetto agli effetti prodotti dalla destinazione precedente" (Cons. Stato 9823/2024). Il giudice constata quindi che la motivazione della sentenza di primo grado che determinava la presenza di un luogo di culto è strutturalmente carente in quanto esamina uno soltanto dei due termini del rapporto relazionale. In altre parole, i verbali di polizia, seppure evidenza di "una presenza di frequentatori costante e non sporadica nel tempo e non limitata ai soli membri dell'associazione" (TAR Milano 2212/2020), non determinano un aumento del carico urbanistico perché non è fornita alcuna informazione del contesto in cui il luogo è inserito.

L'analisi mostra che, per circa un decennio, la sola esistenza di numerosi verbali della polizia locale, incentrati sull'affluenza di persone, ha determinato il risultato delle sentenze e, conseguentemente la probabile chiusura di molti luoghi di culto islamici in Lombardia. Ciò è accaduto perché i giudici hanno dato per scontato il nesso tra mutamento di uso a luogo di culto e aumento del carico urbanistico, senza richiedere ulteriori elementi probatori dalle parti a difesa dei comuni. La questione è stata quindi lasciata al buon senso e alla logica dei giudici, i quali avrebbero invece potuto richiedere altre specifiche, come per esempio una relazione sul nuovo carico urbanistico, documento che dovrebbero redigere specifiche figure negli uffici comunali alla luce dei verbali di polizia.

In conclusione, per molto tempo, i magistrati, trattando con superficialità le tecnicità specifiche dei concetti in questione, hanno dimostrato un atteggiamento di accettazione acritica dei verbali di polizia, lasciando spazio di manovra, di fatto, all'istituzione poliziale. Secondo le parole di un giudice intervistato, questa pratica è resistita "perché il lavoro del giudice è stato più simile a quello di un burocrate" (Giudice n. 2, intervistato a febbraio 2025). La sua distinzione, che ha riscontro negli studi sulla cultura giuridica, tra il "giudice burocrate" – colui che non approfondisce e si limita a un "copia-incolla" delle sentenze precedenti – e il "giudice creazionista" – colui che invece innova e interpreta – risulta utile per comprendere la vicenda appena illustrata. Per esemplificarla, sembra corretto affermare che il

Copyright © FrancoAngeli.
This work is released under Creative Commons Attribution – Non-Commercial – No Derivatives License.
For terms and conditions of usage please see: http://creativecommons.org.

giudice della sentenza del Consiglio di Stato 9823/2024 ha adottato una chiave di lettura 'inventiva', e soprattutto approfondita, per affrontare una questione che, per molti anni, è stata trattata da giudici burocrati.

5. Riflessioni conclusive. – Il caso studio illustrato ha permesso di individuare negli agenti di polizia locale, attraverso la redazione dei verbali, attori inaspettatamente cruciali nella risoluzione dei contenziosi relativi ai luoghi di culto delle minoranze religiose, in particolare quelli islamici. La loro attività, spesso percepita come meramente amministrativa, ha avuto invece un impatto significativo nella definizione delle condizioni di accesso e funzionamento di questi spazi. In questo senso, riprendendo i neologismi di Delaney, si può affermare che tali agenti abbiano assunto, in modo perlopiù inconsapevole, il ruolo di *tecnici nomosferici* (Delaney, 2010), contribuendo alla produzione della legge e, quindi, dello spazio, attraverso pratiche burocratiche e dispositivi regolativi apparentemente neutri.

L'analisi temporale della produzione dei verbali ha evidenziato come il loro numero sia aumentato nel tempo in risposta alla giurisprudenza sul tema, suggerendo una dinamica di retroazione tra il diritto e la prassi amministrativa. Inoltre, la concentrazione di tali verbali nei giorni sacri per la religione islamica, il venerdì in particolare, rafforza le tesi della letteratura sugli *street-level bureaucrats*, secondo cui tali attori subiscono pressioni multiple da parte dei superiori, delle istituzioni e persino della cittadinanza (Lipsky, 1980). Questa connessione è stata confermata da molti avvocati intervistati, i quali hanno interpretato la produzione sistematica di questi verbali come una diretta conseguenza di ordini impartiti a livello comunale, sottolineando il ruolo dell'amministrazione locale nella regolazione, e talvolta nell'ostacolo, della libertà religiosa in ambito urbano.

L'ultima sentenza discussa mostra come il giudice, con la propria sensibilità, rimanga l'unico attore formalmente autorizzato a rimescolare le carte e ridefinire l'orientamento giurisprudenziale, potenzialmente influenzando anche i casi futuri. Questo aspetto risulta particolarmente significativo nel contesto della giustizia amministrativa, solitamente incline a confermare le decisioni delle amministrazioni locali piuttosto che a metterle in discussione. Tuttavia, come evidenziato dal giudice intervistato, in questo specifico scenario attori secondari – gli agenti di polizia locale – hanno acquisito un ruolo rilevante nella gerarchia decisionale proprio perché molti magistrati si sono limitati a operare come burocrati, adottando un approccio standardizzato e carente della capacità di discernimento che ha invece caratterizzato l'ultima sentenza analizzata.

Più in generale, questo articolo ha messo in luce le relazioni tra i diversi attori coinvolti e le loro sensibilità nell'intreccio tra creazione giuridica e produzione dello spazio. Attraverso un'analisi approfondita delle sentenze e dei loro tecnicismi – una pratica ancora poco diffusa tra i geografi – è stato possibile esplorare il

Copyright © FrancoAngeli.
This work is released under Creative Commons Attribution – Non-Commercial – No Derivatives License.
For terms and conditions of usage please see: http://creativecommons.org.

modo in cui il diritto contribuisce a plasmare lo spazio urbano e, viceversa, come le dinamiche spaziali influenzino l'interpretazione e l'applicazione delle norme. In questo processo, gli *street-level bureaucrats* si rivelano attori fondamentali per le trasformazioni urbane, agendo non solo a contatto con il cittadino e mediante l'applicazione selettiva del diritto (Proudfoot e McCann, 2008), ma anche nel processo giurisprudenziale.

Infine, questa ricerca ha offerto un contributo alle indagini sul ruolo della polizia locale, un ambito di studi ancora relativamente poco sviluppato in Italia per via delle difficoltà di accesso al campo (Gargiulo *et al.*, 2023). Ha mostrato come le forze di polizia non siano solo agenti di classificazione sociale, capaci di creare categorie di soggetti attraverso l'applicazione del diritto, spesso attraverso la forza, ma anche, indirettamente, attori nella produzione dello spazio urbano, attraverso la legge. L'interazione tra pratiche 'di strada', regolazione giuridica e trasformazioni spaziali emerge dunque come un campo di ricerca cruciale per comprendere le dinamiche di governance e controllo del territorio nelle città contemporanee.

Bibliografia

Asoni E. (2024). Spazio, diritto e la loro relazione: percorso e confini della *legal geography*. *Rivista geografica italiana*, 131(1): 5-23. DOI: 10.3280/rgioa1-2024oa17374.

Bennett L. (2016). How does law make place? Localisation, translocalisation and thing-law at the world's first factory. *Geoforum*, 74: 182-191. DOI:10.1016/j.geoforum.2016.06.008.

Bennett L. (2021). Reconsidering law at the edge: How and why do place-managers balance thrill and compliance at outdoor attraction sites? *Area*, 53(4): 611-618. DOI: 10.1111/area.12667.

Blomley N. (2003). From 'what?' to 'so what?': law and geography in retrospect. In: Holder J., Harrison C., a cura di, *Law and geography*, Oxford: Oxford University Press.

Blomley N. (2020). Precarious Territory: Property Law, Housing, and the Socio-Spatial Order. *Antipode*, 52: 36-57. DOI: 10.1111/anti.12578.

Bossi L. (2024). *Le religioni e la città. La governance locale della diversità.* Bologna: Il Mulino.

Braverman I., Blomley N., Delaney D., Kedar A.S., a cura di (2014). *The Expanding Spaces of Law. A Timely Legal Geography.* Stanford: Stanford Law books.

Brighenti A.M. (2010). Lines, barred lines. Movement, territory and the law. *International Journal of Law in Context*, 6(3): 217-227. DOI: 10.1017/S1744552310000121.

Bolgiani I. (2013). Attrezzature religiose e pianificazione urbanistica: luci ed ombre. *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 28: 1-23.

Bowling B., Reiner R., Sheptycki J. (2019). *The politics of the police*. Oxford: Oxford University Press.

Copyright © FrancoAngeli.
This work is released under Creative Commons Attribution – Non-Commercial – No Derivatives License.
For terms and conditions of usage please see: http://creativecommons.org.

Chiodelli F., Moroni S. (2017). Planning, pluralism and religious diversity: Critically reconsidering the spatial regulation of mosques in Italy starting from a much debated law in the Lombardy region. *Cities*, 62: 62-70. DOI: 10.1016/j.cities.2016.12.004.

Chiodelli F. (2025). Fare ricerca in geografia del diritto: alcune coordinate metodologiche. *Rivista geografica italiana*, 132(1): 5-21. DOI: 10.3280/rgioa1-2025oa1948.

Corda A. (2016), Sentencing and penal policies in Italy. The tale of a troubled country. *Crime&Justice. A Review of Research*, 45: 107-173. DOI: 10.1086/686042.

Crocitti S., Selmini R. (2016). Controlling Immigrants: The Latent Function of Italian Administrative Orders. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 23(1): 99-114. DOI: 10.1007/s10610-016-9311-4

Delaney D. (2004) Tracing displacements: Or evictions in the nomosphere. *Environment and Planning D: Society and Space*, 22(6): 847-860. DOI: 10.1068/d405.

Delaney D. (2010). *The Spatial, the Legal and the Pragmatics of World-Making. Nomospheric Investigations*. Routledge.

El Ayoubi M., Paravati C., a cura di (2018). *Dall'islam in Europa all'islam europeo: la sfida dell'integrazione*. Roma: Carocci.

Gargiulo E., Fabini G., Tuzza S. (2023). *Polizia: un vocabolario dell'ordine.* Milano: Mondadori.

Giubilaro C., Mauri D., Picone M., Sardo M., Starita M. (2024). Al crocevia fra geografia e diritto. Un progetto di ricerca interdisciplinare su legal geographies e cambiamento climatico. *Rivista geografica italiana*, 131(3): 71-79. DOI: 10.3280/rgioa3-2024oa18437.

Grosso E. (2022). Pluralismo giudiziario e correntismo nell'attuale crisi di identità della magistratura. *Costituzionalismo.it*, 1-2022. ISSN 2036-6744.

Herbert S. (1996). *Policing Space: Territoriality and the Los Angeles Police Department*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

IDOS (2024). *Dossier statistico immigrazione 2024, Centro Studi e Ricerche*. Roma: Edizioni IDOS.

Layard A. (2010). Shopping in the public realm: a law of place. *Journal of Law and Society*, 37(3): 412-441. DOI: 10.1111/j.1467-6478.2010.00513.x.

Lipsky M. (1980). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

Marchei N. (2018). *Il "Diritto al tempio". Dai vincoli urbanistici alla prevenzione securitaria.* Napoli: Editoriale Scientifica.

Massenz G. (2024). I "percorsi ecclesiali" delle chiese pentecostali africane: il caso di Torino. *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 140: 124-145. DOI: 10.3280/ASUR2024-140006.

Melossi D., Selmini R. (2009). Modernisation of institutions of social and penal control in Europe: the 'New' crime prevention. In: Crawford A., a cura di, *Crime prevention policies in comparative perspective*. Cullompton: Willan.

Mezzetti G. (2022). La presenza islamica tra radicamento e trasformazioni. In: Ambrosini M., Molli S.D., Naso P., a cura di, *Quando gli immigrati vogliono pregare. Comunità, pluralismo, walfare*. Milano: Il Mulino.

Neocleous M. (2000). *The Fabrication of Social Order. A Critical Theory of Police Power*. London: Pluto Press.

Copyright © FrancoAngeli.
This work is released under Creative Commons Attribution – Non-Commercial – No Derivatives License.
For terms and conditions of usage please see: http://creativecommons.org.

Orzeck R., Hae L. (2019). Restructuring legal geography. *Progress in Human Geography*, 44(5): 832-851. DOI: 10.1177/0309132519848637.

Pennisi F., Prina M.A., Quiroz Vitale (2018). *Amministrazione, cultura giuridica e ricerca empirica*. Torino: Maggioli.

Palidda S. (2000). *Polizia Postmoderna*: *etnografia del nuovo controllo sociale*. Milano: Feltrinelli.

Proudfoot J., McCann E.J. (2008). At street level: Bureaucratic practice in the management of urban neighborhood change. *Urban Geography*, 29(4): 348-370. DOI: 10.2747/0272-3638.29.4.348.

Reiner R. (2015). Revisiting the Classics. Three Seminal Founders of the Study of Policing. Michael Banton, Jerome Skolnick and Egon Bittner. *Policing and Society*, 25(3): 308-327. DOI: 10.1080/10439463.2015.1013753.

Copyright © FrancoAngeli.
This work is released under Creative Commons Attribution – Non-Commercial – No Derivatives License.
For terms and conditions of usage please see: http://creativecommons.org.