



diritto & religioni

Semestrale
Anno XII - n. 2-2017
luglio-dicembre

ISSN 1970-5301

24



**LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE**

Diritto e Religioni

Semestrale
Anno XII - n. 2-2017
Gruppo Periodici Pellegrini

Direttore responsabile
Walter Pellegrini

Direttori
Mario Tedeschi - Maria d'Arienzo

Comitato scientifico

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

Struttura della rivista:

Parte I

SEZIONI

Antropologia culturale

Diritto canonico

Diritti confessionali

Diritto ecclesiastico

Sociologia delle religioni e teologia

Storia delle istituzioni religiose

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci

A. Bettetini, G. Lo Castro

M. d'Arienzo, V. Fronzoni,

A. Vincenzo

M. Jasonni, L. Musselli (†)

G.J. Kaczyński, M. Pascali

R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

SETTORI RESPONSABILI

Giurisprudenza e legislazione amministrativa

Giurisprudenza e legislazione canonica

Giurisprudenza e legislazione civile

*Giurisprudenza e legislazione costituzionale
e comunitaria*

Giurisprudenza e legislazione internazionale

Giurisprudenza e legislazione penale

Giurisprudenza e legislazione tributaria

G. Bianco, R. Rolli

M. Ferrante, P. Stefani

L. Barbieri, Raffaele Santoro,

Roberta Santoro

G. Chiara, R. Pascali, C.M. Pettinato

S. Testa Bappenheim

V. Maiello

A. Guarino, F. Vecchi

Parte III

SETTORI

*Lecture, recensioni, schede,
segnalazioni bibliografiche*

RESPONSABILI

M. Tedeschi

Comitato dei referees

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

Edilizia di culto e potestà legislativa regionale

ANDREA AMBROSI

1. *Attribuzioni regionali e libertà religiosa*

Il rapporto tra attribuzioni delle Regioni in materia urbanistico-edilizia ed effettività del diritto di esercitare in privato e in pubblico il culto religioso è da lungo tempo oggetto di indagine, e numerosi sono i contributi di rilievo pubblicati sul tema¹. Recenti interventi legislativi di alcune Regioni, i quali sono apparsi subito come provvedimenti intenzionalmente discriminatori nei confronti di (appartenenti a) minoranze religiose², e due conseguenti decisioni della Corte costituzionale (la sentenza n. 63 del 2016, su disposizioni della l. reg. Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, e la sentenza n. 67 del 2017, su parte della l. reg. Veneto 12 aprile 2016, n. 12) concorrono peraltro a riportare di attualità il tema, offrendo al dibattito nuovi elementi per la riflessione³.

2. *La libertà religiosa nell'art. 19 Cost. e il 'diritto ad un luogo di culto'*

Come ineludibile punto di partenza, occorre domandarsi quale sia il

¹ V., anche per ulteriori indicazioni, VALERIO TOZZI, *La disciplina regionale dell'edilizia di culto*, in RAFFAELE BOTTA (a cura di), *Interessi religiosi e legislazione regionale*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 41 ss.; ALBERTO ROCCELLA, *Esigenze religiose e piani urbanistici*, in CHIARA MINELLI (a cura di), *L'edilizia di culto. Profili giuridici*, Vita e Pensiero, Milano, 1995, p. 47 ss.; ALBERTO ROCCELLA, *La legislazione regionale*, in DANIELE PERSANO (a cura di), *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, Vita e Pensiero, Milano, 2008, p. 79 ss.; NATASCIA MARCHEI, *Il diritto alla disponibilità dei luoghi di culto*, in SARA DOMIANELLO (a cura di), *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, il Mulino, Bologna, 2012, p. 171 ss.; SALVATORE BERLINGÒ, *A trent'anni dagli Accordi di Villa Madama: edifici di culto e legislazione civile*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it)*, n. 1/2015.

² GIUSEPPE CASUSCELLI, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: di male in peggio*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it)*, n. 14/2015, p. 6.

³ Oltre alle leggi di Lombardia e Veneto, v. anche la l. reg. Liguria 4 ottobre 2016, n. 23, che ha novellato la l. reg. 24 gennaio 1985, n. 4 ("Disciplina urbanistica dei servizi religiosi").

contenuto dell'art. 19 Cost.: più precisamente, se esso garantisca - accanto a libertà che potremmo chiamare 'sostanziali' (di "professare liberamente la propria fede religiosa", "di farne propaganda", "di esercitarne [...] il culto"), anche posizioni 'strumentali' rispetto alle prime, ovvero 'diritti' ad usare in un certo modo determinati 'mezzi', e - prima ancora - 'diritti' di accesso a determinati mezzi. La risposta nel secondo senso è l'unica coerente con il sistema costituzionale interno, e con i vincoli sovranazionali ai quali l'Italia si è obbligata.

Lasciando in disparte il problema generale, se tutte le libertà sostanziali previste in Costituzione implicino un 'diritto ai mezzi' necessari per esercitarle, per quanto riguarda specificamente la libertà di religione è lo stesso testo dell'art. 19 Cost. a stabilire che ciascuno ha il diritto di porre in essere pratiche di culto "in privato o in pubblico", e "in qualsiasi forma, individuale o associata". L'esercizio pubblico e/o associato del culto è dunque un aspetto costitutivo ed essenziale della libertà, la quale rimarrebbe figura vuota se non fosse garantita la possibilità materiale di avvalersene anche per tale contenuto⁴.

Sotto il profilo in esame, l'art. 19 Cost. è avvicicabile all'art. 21, il quale testualmente garantisce la libertà di manifestazione del pensiero, oltre che con la parola e con lo scritto, con "ogni altro mezzo di diffusione". E la giurisprudenza costituzionale, per quanto in alcune decisioni si legga che il diritto di manifestazione "non comprende anche quello di disporre di tutti i possibili mezzi"⁵, è ferma nel senso di scrutinare le norme relative all'accesso e all'uso dei mezzi di diffusione alla stregua della tutela apprestata dall'art. 21 Cost.⁶. L'orientamento della Corte si contrappone dunque nettamente alla tesi, pur autorevolmente avanzata in passato, per la quale la Costituzione

⁴ Cfr., con ulteriori riferimenti, GIUSEPPE CASUSCELLI, *La condizione giuridica dell'edificio di culto*, in CHIARA MINELLI (a cura di), *L'edilizia di culto*, cit., p. 37 s.; SILVIO TROILO, *Le nuove frontiere della libertà religiosa tra pluralismo sociale e pluralismo istituzionale. Il ruolo delle Regioni*, Aracne, Roma, 2013, p. 187 ss.; ANNA LORENZETTI, *La nuova legislazione lombarda sugli edifici di culto fra regole urbanistiche e tutela della libertà religiosa* (13 giugno 2015), in www.forumcostituzionale.it, p. 5; NICOLA PIGNATELLI, *La dimensione fisica della libertà religiosa: il diritto costituzionale ad un edificio di culto*, in www.federalismi.it, n. 24/2015, p. 1 ss. (parlando di "un diritto costituzionale presupposto dalla stessa libertà religiosa"); DAVIDE MONEGO, *Libertà religiosa, luoghi di culto e governo del territorio*, in SERENA BALDIN - MORENO ZAGO (a cura di), *Luoghi dell'anima, anime in cammino. Riflessioni su eredità culturale e turismo religioso*, Franco Angeli, Milano, 2017, p. 67 ss. Sulla questione se l'art. 19 Cost. configuri propriamente 'diritti', o piuttosto 'libertà', v. MARIO RICCA, *Commento all'art. 19 Cost.*, in ALFONSO CELOTTO - MARCO OLIVETTI - RAFFAELE BIFULCO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, p. 422 ss.

⁵ Sent. 225/1974, punto 5.

⁶ Sent. 48/1964, punto 2; sent. 129/1970, punto 2; sent. 105/1972, punto 3; sent. 93/1972; sent. 131/1973.

si limiterebbe a consentire che ciascuno manifesti ciò che pensa quale che sia il mezzo di cui abbia la disponibilità⁷.

Le decisioni del 2016 e del 2017 giungono agli stessi esiti per quanto riguarda la libertà di religione. Nella sent. 67/2017 la Corte afferma nettamente che “consolidato è il principio per cui la disponibilità di spazi adeguati ove «rendere concretamente possibile, o comunque [...] facilitare, le attività di culto» (sentenza n. 195 del 1993) rientra nella tutela di cui all’art. 19 Cost.”⁸; della sent. 63/2016, due sono i passaggi motivazionali decisivi: per il primo, “[l]’apertura di luoghi di culto, in quanto forma e condizione essenziale per il pubblico esercizio dello stesso, ricade nella tutela garantita dall’art. 19 Cost., il quale riconosce a tutti il diritto di professare la propria fede religiosa, in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitare in privato o in pubblico il culto, con il solo limite dei riti contrari al buon costume”; per il secondo “la disponibilità di luoghi dedicati è condizione essenziale per l’effettivo esercizio della libertà di culto”⁹. Questo secondo passo della motivazione rende evidente che la ‘libertà di aprire luoghi di culto’ di cui la Corte ragiona poco prima in sentenza non è solo la libertà di usare a certi fini di un mezzo (di un edificio) del quale si abbia già la disponibilità, ma è anche la ‘libertà’ (nel senso che si preciserà subito) di accedere al mezzo.

A quanto scrive la Corte nelle sentenze n. 63 e n. 67 circa lo stretto rapporto di implicazione tra libertà ‘sostanziale’ di religione e diritti ‘strumentali’ deve essere dato adeguato rilievo, in quanto esso non sempre emerge con altrettanta nettezza nella giurisprudenza precedente. La sent. 195/1993, punto 3, sostiene sì che la realizzazione delle strutture per i servizi religiosi “ha per effetto di rendere concretamente possibile, e comunque di facilitare, le attività di culto, che rappresentano un’estrinsecazione del diritto fondamentale ed inviolabile della libertà religiosa espressamente enunciata nell’art. 19 della Costituzione”, ma per essa “ragione e giustificazione” dell’intervento della Regione non stanno nel dovere di garantire quel diritto, quanto “nell’esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi”; e le affermazioni della Corte si hanno nell’ambito di un giudizio avente ad oggetto una legge regionale che per quei servizi già prevedeva una certa

⁷ CARLO ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell’ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1958, pp. 23-27.

⁸ Punto 2.1.

⁹ V., rispettivamente, punto 4.2 e punto 5.2.

disponibilità di aree e assegnava contributi, solo discutendosi della costituzionalità dei criteri di riparto¹⁰.

Il profilo del ‘diritto di accesso al mezzo’ rimane in ombra nella sent. 346/2002. La pronuncia di incostituzionalità delle norme lombarde, che subordinavano “la corresponsione dei contributi per la realizzazione di attrezzature destinate a servizi religiosi alla condizione che la confessione interessata abbia chiesto ed ottenuto la regolamentazione dei propri rapporti con lo Stato sulla base di una intesa”, non è fondata sulla violazione dell’art. 19 Cost. (pure invocato dal remittente), ma sul contrasto con il principio di eguaglianza: le norme sono illegittime perché si deve fare valere “in proposito il divieto di discriminazione, sancito in generale dall’art. 3 della Costituzione e ribadito, per quanto qui interessa, dall’art. 8, primo comma. Ne risulterebbe, in caso contrario, violata anche l’eguaglianza dei singoli nel godimento effettivo della libertà di culto, di cui l’eguale libertà delle confessioni di organizzarsi e di operare rappresenta la proiezione necessaria sul piano comunitario, e sulla quale esercita una evidente, ancorché indiretta influenza la possibilità delle diverse confessioni di accedere a benefici economici come quelli previsti dalla legge in esame”¹¹.

Per la sentenza n. 59 del 1958, pietra angolare della giurisprudenza costituzionale sull’art. 19 Cost.¹², “[l]a formula di tale articolo non potrebbe, in tutti i suoi termini, essere più ampia, nel senso di comprendere tutte le manifestazioni del culto, ivi indubbiamente incluse, in quanto forma e condizione essenziale del suo pubblico esercizio, l’apertura di templi ed oratori e la nomina dei relativi ministri”; in quella occasione la questione della di-

¹⁰ La sent. 195/1993, punto 5, fa in sostanza valere il divieto di discriminazione tra confessioni (con o senza intesa), che viene in gioco “[u]na volta, dunque, che lo Stato e i poteri pubblici in genere ritengano di intervenire con una disciplina comune, quale è quella urbanistica, per agevolare la realizzazione di edifici e di attrezzature destinati al culto [...]”; anche al punto 7, nel quale si argomenta la violazione dell’art. 19 Cost., oltre che degli artt. 2 e 3, la Corte constata che “gli interventi pubblici previsti dalla disposizione [...] vengono ad incidere positivamente proprio sull’esercizio in concreto del diritto fondamentale e inviolabile della libertà religiosa [...]”, ed è da ciò che per la Consulta “consegue che qualsiasi discriminazione in danno dell’una o dell’altra fede religiosa è costituzionalmente inammissibile in quanto contrasta con il diritto di libertà e con il principio di uguaglianza”. Sulle possibili letture della sentenza n. 195 v. MARCO CROCE, *La libertà religiosa nell’ordinamento costituzionale italiano*, ETS, Pisa, 2012, p. 182 ss.

¹¹ Punto 2.

¹² E quindi per la giurisprudenza su tutte le libertà, se è vero che - come ricorda ALDO TRAVI, *Libertà di culto e pubblici poteri: l’edilizia di culto oggi*, in *Riv. giur. urb.*, 2018, par. 3, rievocando l’insegnamento di Francesco Ruffini - “[l]a libertà religiosa è una libertà fondamentale: anzi, viene ritenuta tradizionalmente la prima libertà ad essere riconosciuta come fondamentale nella cultura occidentale”. Alla sent. 59/1958 si richiama la sent. 195/1993, punto 6, sostenendo che “[l]’esercizio del culto [...] è dunque componente essenziale della libertà religiosa [...]”.

sponibilità fisica di un luogo di culto era centrale, ma veniva in rilievo solo in relazione alla norma (dichiarata incostituzionale) che richiedeva una autorizzazione governativa per potere usare, a fini di culto, di edifici dei quali già si aveva la disponibilità.

Nei giudizi definiti con le due decisioni dell'ultimo biennio, invece, la questione della accessibilità del mezzo è stata direttamente messa a tema, anche se non convincono - come si cercherà di argomentare - alcune delle risposte che sono state date dalla Corte, pur partendo essa dal presupposto che l'art. 19 Cost. tutela il diritto alla realizzazione e alla utilizzazione in concreto di un luogo di culto.

Ma quale contenuto ha il 'diritto al mezzo'? Per la risposta ci si può aiutare prendendo ancora a punto di riferimento l'art. 21 Cost.: "[n]aturalmente" - insegna la Corte con la sent. 105/1972 - "che «tutti» abbiano diritto di manifestare il proprio pensiero «con ogni mezzo», non può significare che tutti debbano avere, in fatto, la materiale disponibilità di tutti i possibili mezzi di diffusione, ma vuol dire, più realisticamente, che a tutti la legge deve garantire la giuridica possibilità di usarne o di accedervi, con le modalità ed entro i limiti resi eventualmente necessari dalle peculiari caratteristiche dei singoli mezzi [...]"¹³. Quanto vale a proposito dell'art. 21 Cost. bene si adatta - considerato che la problematica è la medesima - a quel 'diritto al mezzo' che è funzionale all'esercizio del culto (con le essenziali precisazioni che si faranno per quanto riguarda la consistenza degli interessi in nome dei quali l'accesso al mezzo può essere limitato)¹⁴.

¹³ "[...] o dalla esigenza di assicurare l'armonica coesistenza del pari diritto di ciascuno o dalla tutela di altri interessi costituzionalmente apprezzabili, giusta i criteri di cui questa Corte ha fatto applicazione in varie occasioni [...]" (punto 3; sui limiti entro i quali il legislatore può regolare l'accesso al mezzo v. oltre, par. 5).

¹⁴ Per una ricostruzione accurata della natura e del contenuto della posizione giuridica alla quale si allude con l'espressione 'diritto al luogo di culto' v. ora NICOLA PIGNATELLI, *La dimensione fisica della libertà religiosa*, cit., p. 1 ss.; per l'Autore, "[i]n sintesi, tale diritto costituzionale *necessita* dell'esercizio di poteri pubblici, assumendo la consistenza giuridica dell'*interesse legittimo costituzionale*, da intendersi quindi quale interesse pretensivo ad uno specifico bene della vita, ossia ad un edificio destinabile al culto, conseguibile attraverso l'esercizio di poteri istruttori, valutativi, urbanistico-pianificatori, edilizio-attuativi o concessori. Questo diritto costituzionale fondamentale, nella sua forma di interesse legittimo, sembra assumere nella concretezza dell'ordinamento un contenuto essenziale di carattere *collettivizzato*" (p. 11).

3. *Il 'diritto ad un luogo di culto' e il rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.*

L'interpretazione dell'art. 19 Cost. ora esposta è l'unica che si conforma a vincoli sovranazionali, rilevanti sul piano interno per effetto dell'art. 117, comma 1, Cost. L'art. 18, paragrafo 1, del "Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici" del 1966¹⁵ stabilisce che "[o]gni individuo ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione. Tale diritto include la libertà di avere o di adottare una religione o un credo di sua scelta, nonché la libertà di manifestare, individualmente o in comune con altri, e sia in pubblico sia in privato, la propria religione o il proprio credo nel culto e nell'osservanza dei riti, nelle pratiche e nell'insegnamento". E' agevole notare come le facoltà ricomprese nella 'libertà di religione' siano tratteggiate in termini assai ampi¹⁶, che riprendono peraltro quelli dell'art. 9, comma 1, Cedu, secondo cui il diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione - spettante a ogni persona - include "la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti"¹⁷. L'estesa portata della libertà convenzionale è stata ribadita ancora di recente dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, nella sentenza della sez. II, 24 maggio 2016, ric. n. 36915/10 e n. 8606/13, *Association de solidarité avec les Temoins de Jehovah* e altri c. Turchia: al par. 89 si legge che "[l]a Cour estime nécessaire de rappeler que, aux termes de l'article 9 de la Convention, le droit à la liberté de religion comprend notamment la liberté de manifester sa religion par le culte et par l'accomplissement des rites. [...]"; e il par. 90 prosegue scrivendo che la Corte "rappelle à cet égard que l'article 9 de la Convention garantit «la liberté de manifester sa religion (...) collectivement». Or, si une communauté religieuse ne peut disposer d'un lieu pour y pratiquer son culte, ce droit se trouve vidé de toute substance (voir, mutatis mutandis, Hassan et Tchaouch, précité, § 62)"¹⁸; su tale presupposto, la Corte di Strasburgo

¹⁵ Ratificato e reso esecutivo sulla base della l. 25 ottobre 1977, n. 881.

¹⁶ V. SILVIA ANGELETTI, *Libertà religiosa e patto internazionale sui diritti civili e politici. La prassi del comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite*, Giappichelli, Torino, 2008. La sent. 63/2016, punto 7, ha dichiarato inammissibili, per difetto di motivazione, questioni sollevate sul parametro del citato art. 18 del Patto.

¹⁷ Sull'art. 9 Cedu, che ricalca a sua volta l'art. 18 Dich. univ. diritti uomo, v. ANDREA GUAZZAROTTI, *Commento all'art. 9*, in SERGIO BARTOLE - PAOLO DE SENA - VLADIMIRO ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, CEDAM, Padova, 2012, p. 370 ss.

¹⁸ Il passo del par. 89 si può rendere così: "la Corte ritiene necessario di ricordare che, ai sensi

ha ritenuto che leda l'art. 9 Cedu il rendere impossibile, o eccessivamente difficoltoso, a un gruppo religioso ottenere la disponibilità di un luogo appropriato nel quale esercitare il culto, in conseguenza della applicazione di normative urbanistiche sulla pianificazione e sulla destinazione d'uso di edifici e locali¹⁹.

4. *La necessaria previsione dei luoghi di culto da parte della legge regionale tra "principi fondamentali" nella materia concorrente "governo del territorio" e contenuto dell'art. 19 Cost.*

Che la disciplina dell'accesso ai mezzi e del loro uso interferisca strutturalmente con la libertà di religione non significa - anche nel sistema costituzionale risultante dalla riforma del Titolo V operata nel 2001 - che essa spetti in via esclusiva alla competenza legislativa dello Stato²⁰: i diritti fondamentali, "di natura costituzionale, non rappresentano, infatti, una materia in senso tecnico, come tale riconducibile ad una specifica competenza dello Stato o delle Regioni, ma costituiscono situazioni soggettive le quali possono eventualmente inerire ad ambiti materiali contemplati dall'art. 117, nei commi secondo, terzo e quarto, della Costituzione"²¹. Questa espressa affermazione di carattere sistematico trova implicita conferma in tutta la giurisprudenza che ha scrutinato leggi regionali anche alla luce dell'art. 19 Cost.

Dal punto di vista della Regione, la competenza che viene in gioco è primariamente quella sul "governo del territorio", prevista dal terzo comma dell'art. 117 Cost.²²; e plurime sono le prospettive dalle quali la legislazione

dell'art. 9 della Convenzione, il diritto alla libertà di religione comprende segnatamente la libertà di manifestare la propria religione attraverso il culto e il compimento dei riti liturgici [...]"; al par. 90 "la Corte ricorda a tal riguardo che l'art. 9 della Convenzione garantisce 'la libertà di manifestare la propria religione collettivamente'. Ora, se una comunità religiosa non può disporre di un luogo ove praticare il proprio culto, tale diritto viene privato di ogni sostanza (si veda, *mutatis mutandis*, Hassan e Tchaouch, già citati, par. 62)".

¹⁹ Rilevanti possono essere anche disposizioni europee, comprese quelle della Carta dei diritti fondamentali. La sent. 63/2016 ha dichiarato inammissibile un motivo di ricorso proposto in relazione agli artt. 10, 17 e 19 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e agli artt. 10, 21 e 22 della Carta dei diritti, per difetto di motivazione, anche in ordine al punto, che la fattispecie oggetto della legislazione interna impugnata sia riconducibile al campo di applicazione del diritto europeo (v. punto 7).

²⁰ In tal senso invece GIUSEPPE CASUSCELLI, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto*, cit., p. 5 s.

²¹ Corte cost., sent. 50/2008, punto 4; v. anche sent. 1/2004 e sent. 285/2005.

²² Sent. 195/1993, punto 3.

regionale sugli edifici di culto – in quanto espressione di potestà legislativa concorrente – si presta ad essere esaminata.

La prima attiene al rapporto tra norme regionali sulla realizzazione e sulla apertura di ‘edifici di culto’ e “principi fondamentali” della materia.

Fuori discussione è che la Regione non viola alcun principio fondamentale quando prevede zone destinate alla realizzazione di edifici di culto: basti ricordare che l’art. 16, comma 8, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)”)), includendo le “chiese e gli altri edifici di culto” tra le opere di urbanizzazione secondaria, delle quali si tiene conto ai fini della determinazione del contributo dovuto da chi costruisce, evidentemente ne presuppone esistenza e disciplina urbanistica, e fornisce implicita ma sicura base legislativa all’intervento regionale²³.

La domanda che oggi presenta maggiore interesse è però diversa: in considerazione dell’atteggiamento assunto da talune Regioni in ordine al fenomeno religioso (attinente soprattutto a fedi diverse dalla cattolica), e poiché un conto è un principio fondamentale che abilita ad un intervento, ed altro è un principio fondamentale che impone la regolazione di un certo oggetto, occorre chiedersi se le Regioni siano tenute a prevedere aree destinate alla realizzazione dei luoghi di culto, predisponendo una disciplina complessivamente idonea - è essenziale sottolineare - ad assicurare effettività alla libertà costituzionale garantita dall’art. 19 Cost.²⁴. La letteratura osserva che manca un espresso principio fondamentale in tal senso²⁵; e suggerisce la esplorazio-

²³ Già la sent. 195/1993, punto 3, giudicando, come si è visto, su una legge regionale attinente all’edilizia di culto, richiamava il “contesto delle disposizioni statali che comprendono le chiese e gli altri edifici per i servizi religiosi tra le opere di urbanizzazione secondaria, al pari di altri servizi di pubblico interesse (cfr. legge n. 167 del 1962 modificata dalla legge n. 865 del 1971)”.

²⁴ Ciò che spesso la legislazione regionale non prevede, o non prevede con sufficiente chiarezza, anche quando regola la assegnazione di aree e di contributi economici per l’edilizia di culto: la assegnazione si pone solo a valle della destinazione delle aree; e la destinazione delle aree talora finisce con l’essere meramente eventuale, a causa della complessità del procedimento amministrativo necessario allo scopo; in argomento v. SALVATORE BERLINGÒ, *A trent’anni dagli Accordi di Villa Madama*, cit., p. 12; GIUSEPPE CASUSCELLI, *La nuova legge regionale lombarda sull’edilizia di culto*, cit., p. 4; ANNA LORENZETTI, *La nuova legislazione lombarda sugli edifici di culto*, cit., p. 8 s.

²⁵ SALVATORE BERLINGÒ, *A trent’anni dagli Accordi di Villa Madama*, cit., p. 10, parla della “«terra di nessuno» di una legislazione concorrente non assistita dalla indispensabile individuazione di norme di principio da parte di una legge cornice tuttora non emanata”. NATASCIA MARCHEI, *Le nuove leggi regionali ‘antimoschee’*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica (www.statoechiese.it)*, n. 25/2017, p. 4, nota in generale la assenza di principi fondamentali della materia, assenza alla quale supplisce la giurisprudenza costituzionale. ALBERTO ROCCELLA, *Problemi attuali dell’edilizia di culto*, in *Riv. giur. urb.*, 2018, par. 3, sottolinea che “stride la mancanza di una disciplina di legge statale che renda effettivo il diritto di tutte le confessioni religiose di realizzare propri luoghi di culto in corrispondenza dei bisogni dei rispettivi fedeli”.

ne di altri materiali normativi dai quali il principio si possa ricavare. Così, si ricorda che talune leggi adottate sulla base di intese con le confessioni *ex art. 8 Cost.*, calcando una disposizione che regola i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica²⁶, stabiliscono che le autorità civili tengano conto delle esigenze religiose fatte presenti dai competenti organi della confessione per quanto concerne la costruzione di nuovi edifici di culto²⁷.

Ma ricavare da tali previsioni un principio fondamentale della materia, che imponga alle Regioni di consentire la realizzabilità a ‘tutti’ di luoghi di culto, è arduo: non tanto perché si tratti di diritto speciale²⁸, quanto piuttosto perché le stesse sembrano più che altro dirette a “vincolare l’autorità civile ad accettare istanze di costruzione (e gestione) di nuovi luoghi di culto di una determinata confessione religiosa solo ed esclusivamente da parte dei vertici istituzionali di quest’ultima”, e perché conseguentemente, comunque, trascurano le esigenze religiose di “gruppi di fedeli di una certa religione (senza vertice) che non accettano di aderire all’associazione «capofila» che per avventura è riuscita a ottenere riconoscimenti pubblico-formali”²⁹.

La necessaria previsione di “attrezzature di interesse comune religioso” sembrerebbe imposta dal decreto del Ministero dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444³⁰, il cui art. 3 stabilisce che “[p]er gli insediamenti residenziali,

²⁶ L’art. 5, comma 3, dell’Accordo 18 febbraio 1984 (ratificato sulla base della l. 25 marzo 1985, n. 121, e dalla stessa eseguito), secondo il quale “[l]’autorità civile terrà conto delle esigenze religiose delle popolazioni, fatte presenti dalla competente autorità ecclesiastica, per quanto concerne la costruzione di nuovi edifici di culto cattolico e delle pertinenti opere parrocchiali”.

²⁷ V. ad es. l’art. 11, comma 4, l. 30 luglio 2012, n. 126, per i rapporti con la “Sacra arcidiocesi ortodossa d’Italia ed Esarcato per l’Europa Meridionale”, nonché, da ultimo, l’art. 8, comma 5, legge 28 giugno 2016, n. 130, per i rapporti con “l’Istituto Buddhista Italiano Soka Gakkai”.

²⁸ Cfr. la sent. 467/1992 (punto 6), secondo cui il diritto speciale delle intese non potrebbe essere elemento di comparazione. Ma già la sent. 329/1997, censurando una disposizione che prevedeva disparità di trattamento sanzionatorio di offese alla religione mediante vilipendio di cose a seconda che si trattasse o meno della religione cattolica, trovava “significativo, a questo riguardo, che esplicite rivendicazioni di uguaglianza di trattamento in questa materia si trovino oggi espresse in intese stipulate dallo Stato con varie confessioni religiose minoritarie e tradotte in legge dello Stato” (punto 2). Sulla ricostruzione e sui possibili usi di un ‘diritto comune delle intese’ v. BARBARA RANDAZZO, *Commento all’art. 8 Cost.*, in RAFFAELE BIFULCO - ALFONSO CELOTTO - MARCO OLIVETTI, (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 209 ss., p. 212 s. In argomento rileva la questione della natura e della funzione della intesa: più si ritiene che essa debba limitarsi al “riconoscimento di esigenze peculiari del gruppo religioso” (così sent. 52/2016, punto 5.1), meno è possibile dai singoli accordi ricavare regole generalizzabili.

²⁹ V. ANDREA GUAZZAROTTI, *Diritto al luogo di culto ed eguaglianza tra Confessioni religiose: il rebus delle competenze, in le Regioni*, 2016, p. 605 s., e ivi ulteriori indicazioni. Si noti che tutti i giudizi amministrativi definiti con le pronunce citate nel presente lavoro vedevano come parti associazioni di diritto comune, e non enti esponenziali di confessioni religiose con intesa.

³⁰ Recante “[l]imiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle

i rapporti massimi di cui all'art. 17 - penultimo comma - della legge n. 765 del 1967, sono fissati in misura tale da assicurare per ogni abitante - insediato o da insediare - la dotazione minima, inderogabile, di mq. 18 per spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio [...]”, con la specificazione che la dotazione complessiva va “di norma” ripartita prevedendo “mq. 2 di aree per attrezzature di interesse comune”, nelle quali sono comprese anche le attrezzature “religiose”, accanto a quelle “culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative, per pubblici servizi” e altre. Alcune disposizioni del decreto ministeriale sono state ricondotte dalla Corte alla materia esclusiva statale dell’“ordinamento civile”³¹, ma non si vede come ciò sia argomentabile con riferimento alla dotazione minima di aree destinate a insediamenti per determinati servizi³².

Difficile anche ricavarne un principio fondamentale della materia³³, trattandosi di disposizione non legislativa³⁴. Per giungere a tale risultato, occorrerebbe accodarsi a orientamenti giurisprudenziali poco convincenti alla luce del rapporto che in termini generali sembra più corretto istituire tra fonti statali e regionali³⁵; e ritenere che il decreto ministeriale vincoli in quan-

attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765”.

³¹ Tra le ultime v. - con riferimento all'art. 9 d.m. (“Limiti di distanza tra i fabbricati”) - la sent. 232/2005, punto 4; la sent. 178/2016, punti 3.1-3.2; la sent. 185/2016, punti da 4 a 7; la sent. 231/2016, punto 3; la sent. 41/2017.

³² V. sent. 63/2016, punto 11. *Contra* ANNA LORENZETTI, *La nuova legislazione lombarda sugli edifici di culto*, cit., p. 6 s.

³³ Di opinione diversa sembra DAVIDE MONEGO, *Libertà religiosa, luoghi di culto e governo del territorio*, cit., p. 68.

³⁴ L'art. 30 d.l. 21 giugno 2013, n. 69 (conv. con modif. dalla l. 9 agosto 2013, n. 98) ha inserito nel testo unico in materia edilizia l'art. 2-*bis*, per il quale “[f]erma restando la competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle disposizioni integrative, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e possono dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali”. Per quanto qui interessa, la disposizione - di certo non perspicua - potrebbe essere letta da qualcuno nel modo seguente: a) le Regioni possono dettare disposizioni sugli spazi in deroga a quelle del decreto ministeriale solo a certe condizioni (se “funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali”); b) in mancanza delle quali vale integralmente il decreto ministeriale; c) il cui contenuto è quindi stato ‘legificato’ dall'art. 2-*bis*; ma la giurisprudenza costituzionale successiva al decreto legge n. 69 del 2013 continua a riferirsi, per quanto riguarda le regole sulle distanze minime, al “decreto ministeriale” del 1968 (v. le sentenze citate alla nota 31).

³⁵ Per la affermazione che principi fondamentali della materia non possono derivare da regolamenti, neanche da quelli di delegificazione, v. la sent. 482/1995, punto 8; la sent. 302/2003, punto 4.1; la

to sviluppo e attuazione della fonte legislativa che espressamente lo prevede, rimettendo ad esso il compito di definire oltre che i “limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati” anche i “rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi”, che devono essere rispettati, “[i]n tutti i comuni, ai fini della formazione di nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti” (art. 41-*quinquies*, commi 8 e 9, l. 17 agosto 1942, n. 1150, introdotto dall’art. 17 l. 6 agosto 1967, n. 765)³⁶.

Ancora a proposito del decreto ministeriale n. 1444 del 1968, si può qui escludere, uscendo dall’angolo prospettico del regime costituzionale proprio della potestà concorrente, che esso vincoli le Regioni in quanto espressione della competenza statale esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, fissata dall’art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost.³⁷. Occorre intatti tenere fermo - con la più convincente giurisprudenza costituzionale - che “l’attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale di cui alla citata disposizione costituzionale si riferisce alla determinazione degli *standard* strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di genericità, a tutti gli aventi diritto (tra le tante, le sentenze n. 387 del 2007 e n. 248 del 2006)”³⁸. Ma il decreto ministeriale non definisce alcuna *prestazione determinata* a favore di ‘aventi diritto’ altrettanto determinati: prestazioni e aventi diritto risulteranno, eventualmente, solo dalla legislazione regionale.

Si può infine ricordare che il rinvenimento di un principio fondamentale

sent. 303/2003; la sent. 364/2003; la sent. 187/2012, punto 4.1.

³⁶ Per l’orientamento al quale si fa riferimento nel testo v. la sent. 27/2010, punto 4. E’ peraltro da notare che per queste decisioni è necessario che alla definizione dei contenuti dell’atto non legislativo dello Stato concorrano le Regioni, il che per evidenti motivi temporali non è accaduto in relazione al decreto ministeriale del 1968. Per la sottolineatura che l’ultimo comma dell’art. 9 d.m. 1444/1968 è stato “più volte ritenuto dotato di particolare «efficacia precettiva e inderogabile» (sentenza n. 185 del 2016, ma anche sentenze n. 114 del 2012 e n. 232 del 2005), in quanto richiamato dall’art. 41-*quinquies* della legge 17 agosto 1942, n. 1150”, v. la sent. 41/2017, punto 4.2, in un contesto però nel quale venivano in rilievo solo le regole sulle distanze (ricondotte alla competenza statale sull’ordinamento civile), e i limiti entro i quali alle Regioni è consentito ‘derogarvi’, nell’esercizio della potestà legislativa sul “governo del territorio”, che può intersecare la materia “ordinamento civile”.

³⁷ NICOLA PIGNATELLI, *La dimensione fisica della libertà religiosa*, cit., p. 23, richiama la attribuzione statale di cui alla lett. *m*), ma con riferimento agli standard della garanzia di partecipazione ai procedimenti amministrativi da parte degli interessati.

³⁸ Sent. 50/2008, punto 4.

della materia “governo del territorio” che imponga la previsione nella pianificazione urbanistica di ‘luoghi di culto’ non gioverebbe a vincolare sul punto le Regioni speciali e le Province autonome di Trento e di Bolzano, alle quali gli Statuti attribuiscono sulle corrispondenti materie competenza legislativa primaria, non soggetta al limite dei principi fondamentali, tipico della potestà concorrente³⁹.

La mancanza di una norma di rango legislativo ordinario che imponga la destinazione di certe aree alla realizzazione di edifici per servizi religiosi non significa che le Regioni siano sul punto libere⁴⁰. Al contrario, il dovere di destinare parti del territorio alla realizzazione di tali strutture deriva alle Regioni direttamente dall’art. 19 Cost.⁴¹, il quale comprende - come si è visto - il ‘diritto al mezzo’ necessario all’esercizio anche pubblico del culto; se ce ne fosse bisogno, è il primo comma dell’art. 117 Cost. a stabilire che “[I] a potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione [...]”⁴².

Nelle materie oggetto di potestà concorrente, spesso accade che le norme costituzionali rilevanti ai fini del contenuto della disciplina rimangano sullo sfondo, in quanto esse sono implementate e sviluppate dalla legislazione statale di principio, cosicché è il vincolo derivante da quest’ultima a venire in primo piano, piuttosto che il limite costituzionale⁴³. In altri casi invece la norma costituzionale condiziona in via diretta ed immediata la disciplina regionale sulla singola materia, svolgendo in qualche modo la funzione che è di solito svolta dai principi fondamentali, e potendo anche imporre alla legge regionale obblighi positivi di sviluppo e di adeguamento. Si pensi al diritto alla salute tutelato dall’art. 32 Cost.: la norma costituzionale pone *ex*

³⁹ V. art. 14, lett. *f*), St. Sicilia; art. 3, lett. *f*), St. Sardegna; art. 2, lett. *g*), St. Valle d’Aosta; art. 8, n. 5, St. Trentino - Alto Adige; art. 4, n. 12, St. Friuli - Venezia Giulia; in relazione al riparto di competenze fissato dagli Statuti speciali, occorrerebbe argomentare che le norme statali esprimono il principio fondamentale della materia concretizzano, per le autonomie differenziate, il limite delle norme di riforma economico-sociale, o dell’interesse nazionale.

⁴⁰ In tal senso sembra invece SALVATORE BERLINGÒ, *A trent’anni dagli Accordi di Villa Madama*, cit., p. 10: nella mancanza di una legge cornice statale, si “finisce col rimettere alla assoluta discrezionalità, per non dire all’arbitrio, dei legislatori regionali e degli amministratori locali la definizione del complesso e delicato equilibrio fra le esigenze proprie delle regole urbanistiche e le specifiche esigenze di culto [...]”.

⁴¹ GIUSEPPE CASUSCELLI, *La condizione giuridica dell’edificio di culto*, cit., 37 s., individua un obbligo del legislatore di apprestare i mezzi necessari a dare effettività alla libertà di culto; analogamente ora DAVIDE MONEGO, *Libertà religiosa, luoghi di culto e governo del territorio*, cit., p. 67 s.

⁴² “[...]] nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”, prosegue l’art. 117 Cost.: tra i quali rientrano le norme europee ed internazionali richiamate sopra, al par. 3.

⁴³ Per un risalente esempio v. la sent. 1103/1988, punto 2.

se alla Regione obblighi positivi, indipendentemente dalla legislazione contenente principi fondamentali nella materia concorrente “tutela della salute” (o “assistenza sanitaria e ospedaliera”, secondo il testo originario dell’art. 117 Cost.); obblighi il cui adempimento è assicurato dalla Corte, quando dichiara la incostituzionalità, per violazione diretta dell’art. 32 Cost., di leggi regionali che non prevedono adeguate forme di tutela sanitaria⁴⁴.

Ove la legge regionale non provveda, può essere dichiarata incostituzionale dalla Corte, per violazione dell’art. 19 Cost., mediante una sentenza additiva, che introduca la necessità della previsione di adeguate zone destinate alla realizzazione di luoghi di culto. Si tratterebbe necessariamente di una additiva di principio o di meccanismo, ma non per questo essa sarebbe *inutiliter data*: in termini generali, vale infatti l’insegnamento della Corte espresso limpidamente nella sentenza n. 295 del 1991 (e successivamente ribadito), per cui “la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una omissione legislativa - com’è quella ravvisata nell’ipotesi di mancata previsione, da parte della norma di legge regolatrice di un diritto costituzionalmente garantito, di un meccanismo idoneo ad assicurare l’effettività di questo - mentre lascia al legislatore, riconoscendone l’innegabile competenza, di introdurre e di disciplinare anche retroattivamente tale meccanismo in via di normazione astratta, somministra essa stessa un principio cui il giudice comune è abilitato a fare riferimento per porre frattanto rimedio all’omissione in via di individuazione della regola del caso concreto”.

5. Il contemperamento tra ‘diritto al luogo di culto’ e altri interessi nella legislazione regionale in materia di “governo del territorio”.

Una ulteriore prospettiva dalla quale si può guardare al rapporto tra disciplina degli edifici di culto e potestà concorrente sul “governo del territorio” è quella degli interessi che le Regioni possono prendere in considerazione ai fini della scrittura della normativa.

Se il titolo competenziale delle Regioni è il “governo del territorio”, le limitazioni apponibili alla apertura di luoghi di culto saranno primariamente

⁴⁴ V. la sent. 267/1998, che ha dichiarato la illegittimità costituzionale del paragrafo 8.6 dell’allegato I della l. reg. Piemonte 23 aprile 1990, n. 37 (“Norme per la programmazione socio-sanitaria regionale e per il Piano socio-sanitario regionale per il triennio 1990-92”), “nella parte in cui non prevede il concorso nelle spese per l’assistenza indiretta per le prestazioni di comprovata gravità ed urgenza, quando non sia stato possibile ottenere la preventiva autorizzazione e sussistano le altre condizioni necessarie per il rimborso” (la legge statale pertinente si limitava ad ammettere la possibilità di assistenza indiretta, senza ulteriori e più specifici vincoli); nello stesso senso v. la sent. 509/2000.

quelle che rispondono alle esigenze proprie dell'urbanistica e dell'edilizia (oltre che a quelle di altre materie affidate alla cura regionale, ed escludendosi quindi limitazioni funzionali a interessi rientranti nelle attribuzioni statali).

È affermazione oramai tralaticia che la disciplina di ogni posizione giuridica riconosciuta in Costituzione possa e debba tenere conto della necessità di tutelare altri interessi meritevoli e potenzialmente confliggenti. Ciò vale in particolare per la disciplina dei mezzi necessari ad esercitare libertà costituzionali. Riprendendo il confronto con l'art. 21 Cost., si può ricordare che la Corte ha più volte sostenuto che nella disciplina dell'uso dei mezzi di diffusione “[e]merge in particolare l’esigenza di valutare altri interessi pubblici degni di primaria considerazione, come la sicurezza della viabilità, e la tutela dei monumenti, dell’estetica cittadina, del paesaggio”⁴⁵. Il ‘bilanciamento’ tra interessi diversi è operazione alla quale la Corte si riferisce anche per quanto riguarda la libertà di religione. Sul punto, però, sembra che le sentenze del 2016 e del 2017 marchino in modo affatto peculiare - almeno sul piano delle affermazioni ‘di principio’ - il criterio del bilanciamento e del relativo controllo di costituzionalità.

La più risalente giurisprudenza, con riferimento a norme incidenti sul diritto di usare liberamente dei mezzi di diffusione del pensiero, sosteneva che “in quanto si limitano a disciplinarne l’esercizio, esse appaiono estrinsecazione di un potere del legislatore ordinario del quale la Corte, in riferimento a varie fattispecie e con ripetute e costanti pronunzie, ha riconosciuto la piena legittimità sempre che il diritto attribuito dalla Costituzione non venga ad essere snaturato”⁴⁶; per il legislatore il limite invalicabile era solo quello, connotato in negativo, di ‘non snaturare il diritto’. Nettamente più ridotte sono le possibilità regionali di intervento secondo la sent. 63/2016: “[n]on è [...] consentito al legislatore regionale, all’interno di una legge sul governo del territorio, introdurre disposizioni che ostacolano o compromettono la libertà di religione”⁴⁷; più nel dettaglio, devono essere soddisfatti “il principio e il test di proporzionalità, che impongono di valutare se la norma oggetto di scrutinio, potenzialmente limitativa di un diritto fondamentale, qual è la libertà di culto, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva di applicare sempre quella meno restrittiva dei diritti individuali e imponga sacrifici non eccedenti quanto necessario per assicurare il perseguimento

⁴⁵ Così ad esempio la sent. 129/1970, punto 2.

⁴⁶ Sent. 48/1964, punto 2, ripresa alla lettera da sent. 129/1970, punto 2.

⁴⁷ Punto 5.2.

degli interessi ad essi contrapposti”⁴⁸. In altri termini, il diritto fondamentale garantito dall’art. 19 Cost., comprendente il ‘diritto al mezzo’ nel senso sopra indicato, pretende dal legislatore una particolare considerazione⁴⁹, e implica uno scrutinio stretto e non deferente sulle norme che lo limitano; e il criterio enunciato dalla Corte - pienamente condivisibile perché mette a valore il carattere costituzionale e fondamentale della libertà di culto - opera pure come criterio interpretativo della legislazione comune, imponendo a tutti gli operatori di ricavarne norme non contrastanti con la ampiezza secondo la quale l’art. 19 Cost. garantisce la libertà.

Non si può certo dire che le Regioni siano sempre attente a muoversi entro i confini indicati.

Alcune previsioni, pur quando non pretendano di disciplinare profili di competenza statale⁵⁰, sono palesemente lontane dalla tutela di interessi ‘urbanistici’. Tale è la disposizione lombarda - introdotta nel 2015 e prontamente assunta a modello dal Veneto e dalla Liguria - per cui il piano delle attrezzature religiose deve prevedere tra l’altro “distanze adeguate tra le aree e gli edifici da destinare alle diverse confessioni religiose”, da definire nel minimo con deliberazione della giunta regionale⁵¹: il vincolo della ‘distanza adeguata’ tra i diversi luoghi di culto pare piuttosto diretto a tutelare la soggettiva tranquillità psicologica dei praticanti una certa religione, e a garantire una confessione dalla ‘concorrenza’ delle altre (tutele comunque basate sul presupposto, a mio giudizio ingiurioso per un credente, che la adesione all’una o all’altra fede non sia un fatto spirituale, bisognoso di essere continuamente ravvivato, ma dipenda dalla comodità di accesso ad un edificio piuttosto che ad un altro, e dalla riduzione della possibilità di incrociare fisicamente seguaci di altre religioni). Tale era la disposizione veneta (art. 31-ter, comma 3, secondo periodo, l. reg. 23 aprile 2004, n. 11, aggiunto con la l. reg. 12 aprile 2016, n. 12) stando alla quale nella convenzione urbanistica stipulata tra il soggetto richiedente e il comune interessato poteva

⁴⁸ Punto 6.

⁴⁹ Spesso invece assente: v. ad esempio quanto osserva SALVATORE BERLINGÒ, *A trent’anni dagli Accordi di Villa Madama*, cit., p. 10, a proposito delle leggi lombarde succedutesi già tra il 2006 e il 2011: “tutte indirizzate a ridefinire la linea del suddetto equilibrio [fra le esigenze proprie delle regole urbanistiche e le specifiche esigenze di culto] sempre più a favore delle istanze di controllo del governo del territorio”.

⁵⁰ V. oltre, par. 9.

⁵¹ Art. 72, comma 7, lett. c), l. reg. 12/2005 (nel testo della l. reg. 2/2015). Per il Veneto v. l’art 31-ter, comma 1, lett. c), l. reg. 23 aprile 2004, n. 11, aggiunto dalla l. reg. 12 aprile 2016, n. 12. Per la Liguria v. l’art. 3, comma 4-bis, lett. b), l. reg. 24 gennaio 1985, n. 4, nel testo sostituito dalla l. reg. 4 ottobre 2016, n. 23.

“essere previsto l’impegno ad utilizzare la lingua italiana per tutte le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, che non siano strettamente connesse alle pratiche rituali di culto”; e la norma, impugnata dal Governo, è stata in effetti dichiarata incostituzionale con la sent. 67/2017, anche per il motivo che “la Regione eccede da un ragionevole esercizio” delle proprie competenze “se, nell’intervenire per la tutela di interessi urbanistici, introduce un obbligo, quale quello dell’impiego della lingua italiana, del tutto eccentrico rispetto a tali interessi”⁵².

Altre norme, pur poste a tutela di interessi urbanistici, possono essere non proporzionate e non strettamente necessarie rispetto allo scopo, tenuto conto della compressione della libertà di culto che esse comportano, o possono comportare in certi contesti territoriali. Si rifletta sulle norme che impongono alla pianificazione dei luoghi di culto di prevedere tra l’altro “la presenza di strade di collegamento adeguatamente dimensionate” e “di adeguate opere di urbanizzazione primaria” (strade e opere che, se assenti o inadeguate, devono essere realizzate con onere a carico degli interessati), “uno spazio da destinare a parcheggio pubblico in misura non inferiore al 200 per cento della superficie lorda di pavimento dell’edificio da destinare a luogo di culto” (con possibilità di aggiungere “un minimo di posteggi determinati su coefficienti di superficie convenzionali”), cui si uniscono “la realizzazione di adeguati servizi igienici” e “l’accessibilità alle strutture anche da parte di disabili”⁵³. Non si può negare che queste prescrizioni siano in sé ragionevoli e poste a tutela di interessi pubblici affidati alla cura delle Regioni. Ma può ben accadere che in certe situazioni una o più di esse si rivelino eccessive (si pensi alla apertura di un luogo di culto per un numero di fedeli non troppo consistente, in rapporto alla necessità di un ampio spazio per parcheggi)⁵⁴, o

⁵² Punto 3.3; la sentenza aggiunge che la norma “si presta a determinare ampie limitazioni di diritti fondamentali della persona di rilievo costituzionale, in difetto di un rapporto chiaro di stretta strumentalità e proporzionalità rispetto ad altri interessi costituzionalmente rilevanti, ricompresi nel perimetro delle attribuzioni regionali”.

⁵³ Per la Lombardia v. l’art. 72, comma 7, lett. a), lett. b), lett. d), lett. f), l. reg. 12/2005 (nel testo della l. reg. 2/2015); per il Veneto l’art 31-ter, comma 1, lett. a), lett. b), lett. d), lett. e), l. reg. 11/2004, aggiunto dalla l. reg. 12/2016; per la Liguria l’art. 3, comma 4-bis, lett. a), lett. c), lett. d), l. reg. 4/1985, nel testo sostituito dalla l. reg. 23/2016.

⁵⁴ Gli esempi si potrebbero moltiplicare. La legge ligure citata alla nota precedente vuole che le strade di collegamento siano dimensionate in modo “da non congestionare il traffico pedonale e motorizzato nel momento di maggior affluenza di fruitori alla struttura”: con tale norma, un picco di presenze (misurato come?), che si verifichi una volta all’anno in occasione di una particolare ricorrenza religiosa, viene assunto a metro per la misurazione del fabbisogno ordinario di dotazione (e si ricordi che i picchi di presenze in occasione di festività della religione maggioritaria in Italia sono invece - e a ragione, dal punto di vista costituzionale - gestiti in via amministrativa, mediante temporanee limitazioni della circolazione, come del resto avviene spesso in occasione del compi-

si traducano nella impossibilità pratica di realizzare il luogo; in tale normativa il carattere fondamentale della libertà di religione non viene tenuto in considerazione, e lo ‘spazio fisico’ necessario all’esercizio della libertà viene equiparato ad uno degli innumerevoli ‘spazi fisici’ per l’esercizio del commercio che si trovano disseminati sul territorio.

Se si volge lo sguardo alla legislazione basata sulle intese con le confessioni religiose *ex art. 8 Cost.*, si vede come sia la normativa comunemente valevole su singoli settori materiali ad essere adattata ed entro certi limiti subordinata alla esigenza primaria di assicurare nel modo più ampio possibile le esigenze di culto; ad esempio, l’art. 15 l. 8 marzo 1989, n. 101, pone un vincolo di destinazione per gli edifici destinati all’esercizio pubblico del culto ebraico⁵⁵, stabilendo altresì che non possono essere requisiti, occupati, espropriati o demoliti se non per gravi ragioni e previo accordo con l’Unione delle Comunità ebraiche; l’art. 16, comma 3, garantisce poi che “[l]e sepolture nei cimiteri delle Comunità e nei reparti ebraici dei cimiteri comunali sono perpetue in conformità della legge e della tradizione ebraiche”; oppure, ancora, l’art. 6, comma 2, con deroghe alla legislazione in materia alimentare e sanitaria, lascia che [l]a macellazione eseguita secondo il rito ebraico continu[i] ad essere regolata dal decreto ministeriale 11 giugno 1980, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 168 del 20 giugno 1980, in conformità alla legge e alla tradizione ebraiche”⁵⁶.

mento di molti riti liturgici, quali processioni o funerali). Per la critica delle norme che separano, e assoggettano a procedure peculiari e aggravate, la pianificazione delle attrezzature religiose dalla comune pianificazione dei servizi v. ANDREA GUZZAROTTI, *Diritto al luogo di culto ed eguaglianza tra Confessioni religiose*, cit., p. 599.

⁵⁵ Analogamente a quanto stabilisce l’art. 831, comma 2, cod. civ. per gli “edifici destinati all’esercizio pubblico del culto cattolico, anche se appartengono a privati”, norma che incide sulle facoltà comunemente spettanti al proprietario.

⁵⁶ Il decreto ministeriale 11 giugno 1980 autorizza la macellazione degli animali anche secondo il rito religioso islamico. Pure la normativa europea prevede che le disposizioni comuni sull’abbattimento degli animali (che deve avvenire “esclusivamente previo stordimento”, mantenendo la perdita di coscienza e di sensibilità fino alla morte) “non si applicano agli animali sottoposti a particolari metodi di macellazione prescritti da riti religiosi, a condizione che la macellazione abbia luogo in un macello” (art. 4, par. 4, Reg. (CE) 24 settembre 2009, n. 1099/2009 - Regolamento del Consiglio relativo alla protezione degli animali durante l’abbattimento). Dubbi sulla permanente vigenza del decreto ministeriale del 1980 sono espressi da ANDREA PIN, *Laicità e Islam nell’ordinamento italiano*, CEDAM, Padova, 2010, p. 17 ss.

6. *Titolari costituzionali della libertà religiosa e vincoli conseguenti alla legislazione regionale*

Nelle pagine immediatamente precedenti si sono tratteggiati taluni limiti della disciplina regionale degli edifici di culto derivanti dallo ‘statuto costituzionale’ proprio della potestà legislativa concorrente, che spetta alla Regione nella materia “governo del territorio”; e si è visto che, in assenza di specifici principi fondamentali di rango legislativo ordinario, norme puntualmente rilevanti per la regolamentazione urbanistica ed edilizia degli edifici di culto si ricavano in via immediata dalla Costituzione.

Occorre ora allargare il campo di osservazione, uscendo dalla problematica tipica della potestà concorrente, e sondare come le scelte normative della Regione nella materia urbanistica siano condizionate dal generale limite costituzionale.

Purtroppo talune discipline regionali rendono necessario ricordare che la Regione deve rispettare tutti i diritti e le libertà che la Costituzione garantisce, e per come essa li garantisce. Per quanto riguarda, ancora, la libertà di religione, la legislazione locale non può disconoscere che la titolarità spetta a “tutti”: cittadini italiani e cittadini di altri Stati, come singoli, come persone associate, come persone appartenenti ad una ‘confessione’. Da ciò derivano varie conseguenze.

a) Anzitutto, la presenza di una “intesa” con lo Stato e della legge conseguente (*ex art. 8 Cost.*) non può essere un elemento di differenziazione nella disciplina urbanistica delle strutture per servizi religiosi. Sul punto la giurisprudenza costituzionale è del tutto inequivoca, almeno a partire dalla sent. 195/1993⁵⁷, se non già dalla sent. 59/1958: con specifico riguardo all’edilizia di culto, dando seguito al precedente del 1993, la sent. 346/2002 - poi ripresa dalla sent. 63/2016 e dalla sent. 67/2017 - attesta che le intese “non sono e non possono essere [...] una condizione imposta dai poteri pubblici alle confessioni per usufruire della libertà di organizzazione e di azione, loro garantita dal primo e dal secondo comma dello stesso art. 8, né per usufruire di norme di favore riguardanti le confessioni religiose”⁵⁸; in termini generali, la sent. 52/2016 - con riferimento ai “diversi settori dell’ordinamento” - afferma con nettezza che “sicuramente la Costituzione impedisce che il legislatore, in vista dell’applicabilità di una determinata normativa attinente

⁵⁷ V. punti 4, 5, 6.

⁵⁸ Punto 2.

alla libertà di culto, discrimini tra associazioni religiose, a seconda che abbiano o meno stipulato un'intesa"⁵⁹. E occorrerebbe allora domandarsi per quale motivo talune Regioni abbiano continuato e continuino a differenziare le confessioni richiedenti spazi in funzione del raggiungimento o meno della intesa. Una possibile risposta è la seguente: che i titolari degli organi regionali, pur consapevoli della illegittimità della legge⁶⁰, facciano leva sulla efficacia della stessa (fino ad una dichiarazione di incostituzionalità) per porre ostacoli all'esercizio della libertà da parte di appartenenti a minoranze religiose, confidando anche sul fatto che i tempi, i costi, la aleatorietà dello stesso processo costituzionale possono dissuadere i titolari del diritto dal farlo valere.

b) La libertà di religione spetta a singoli e a gruppi indipendentemente dalla diffusione e dalla accettazione sociale della stessa: ciò implica che decisioni che impediscono o rendono eccessivamente difficoltoso di esercitarla concretamente ed efficacemente non possono essere rimesse al voto della maggioranza. Il riconoscimento di diritti fondamentali in Costituzione è riconoscimento contro-maggioritario⁶¹, secondo una teorica che non da oggi accomuna l'Italia ad altri Paesi: l'idea è benissimo espressa in una lontana decisione del 1943 della Corte suprema degli Stati Uniti, nella quale si legge che “[t]he very purpose of a Bill of Rights was to withdraw certain subjects from the vicissitudes of political controversy, to place them beyond the reach of majorities and officials and to establish them as legal principles to be applied

⁵⁹ Punto 5.1.

⁶⁰ La quale spesso ha anche la funzione di “una legge «bandiera», approvata allo scopo di veicolare, con la maggiore forza precettiva della fonte adoperata, un messaggio politico xenofobo, da sventolare nelle piazze reali delle città e metaforiche di internet” (così GIUSEPPE CASUSCELLI, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto*, cit., p. 9).

⁶¹ ROBERTO BIN, *Capire la Costituzione*, nuova ed., Laterza, Roma-Bari, 2002, p. 19; ANDREA GUAZZAROTTI, *Diritto al luogo di culto ed eguaglianza tra Confessioni religiose*, cit., p. 603. In una vicenda originata da una delibera comunale che aveva “negato la possibilità di destinare una porzione del proprio territorio ad attrezzature religiose per il culto islamico evidenziando [...] il forte impatto sociale che tale destinazione avrebbe provocato”, TAR Lombardia, Milano, II, sent. 8 novembre 2013, n. 2485, ha evidenziato che la normativa regionale applicabile “non subordina (né potrebbe farlo, pena la sua incostituzionalità) la possibilità di destinare aree ad attrezzature religiose al gradimento od alla condizione della «tolleranza sociale» da parte della maggioranza della popolazione residente”, aggiungendo che la libertà assicurata dall'art. 19 Cost. “riguarda tutti i soggetti, e quindi anche coloro che appartengono a minoranze; essa deve essere, perciò, assicurata anche se non vi è il gradimento della «maggioranza» della popolazione, la quale non può, con il proprio volere, comprimere le libertà fondamentali dell'individuo sancite dalla Costituzione (si realizzerebbe, in caso contrario, quel fenomeno che la dottrina definisce «tirannia della maggioranza» e che la Carta fondamentale intende invece scongiurare)” (in *Urbanistica e appalti*, 2014, p. 345 ss., commentata adesivamente da ALBERTO ROCCELLA, *Nota, ivi*, p. 347 ss.).

by the courts. One's right to life, liberty, and property, to free speech, a free press, freedom of worship and assembly, and other fundamental rights may not be submitted to vote; they depend on the outcome of no elections"⁶².

Contro questo principio possono cozzare quelle previsioni regionali che ipotizzano referendum popolari comunali sulle attrezzature per servizi religiosi⁶³: esempio si ha con l'art. 72, comma 4, ultimo periodo, l. reg. Lombardia 12/2005 (nel testo introdotto con la l. reg. 12/2015), il quale, nel disciplinare il procedimento di formazione del piano per le attrezzature religiose, stabilisce che "[r]esta ferma la facoltà per i comuni di indire referendum nel rispetto delle previsioni statutarie e dell'ordinamento statale"⁶⁴.

Portata la disposizione al giudizio di costituzionalità (in quanto per il governo essa renderebbe possibile che la destinazione di determinate aree a edilizia di culto venga "subordinata a decisioni espressione di maggioranze politiche o culturali o altro", con violazione dell'art. 19 Cost.), la Corte ha deciso per la inammissibilità della questione: il testo impugnato sarebbe privo di carattere innovativo (e mancherebbe quindi di normatività), e non inciderebbe sul procedimento di approvazione del piano, limitandosi esso "a rinviare a quanto già previsto dalla rilevante normativa locale e nazionale"⁶⁵. La lettura che la Corte dà della disposizione è discutibile: considerata nel

⁶² *West Virginia State Board of Education c. Barnette*, U.S. 624 (1943) 628 (il passo si potrebbe rendere così: "lo scopo proprio di un catalogo di diritti fondamentali era quello di sottrarre determinate tematiche alle vicissitudini della controversia politica, di collocarli al di là della portata delle maggioranze e del potere pubblico, e di fissarli come principi di diritto destinati ad essere applicati dalle corti... [essi] non possono essere messi ai voti; non dipendono dal risultato di alcuna elezione"; il caso involgeva il diritto alla obiezione di coscienza avanzata nei confronti dell'obbligo scolastico del saluto alla bandiera).

⁶³ Referendum ai quali potrebbero non avere accesso proprio i fedeli delle religioni interessate, se stranieri (ANNA LORENZETTI, *La nuova legislazione lombarda sugli edifici di culto*, cit., p. 11 s.; ma è da ricordare che lo statuto comunale potrebbe estendere anche agli stranieri il diritto di prendere parte alle consultazioni).

⁶⁴ Disposizione identica è l'art. 31-ter, comma 6, l. reg. Veneto 11/2004, introdotto dalla l. reg. 12/2016. L'art. 3, comma 4, l. reg. Liguria 4/1985, nel testo sostituito dalla l. reg. 23/2016, prevede che "[i] progetti per la realizzazione di attrezzature di tipo religioso sono localizzati sul territorio comunale dopo aver sentito i pareri, non vincolanti, di organizzazioni e comitati di cittadini presenti nelle zone suscettibili di un simile impianto e nelle aree ad esse limitrofe. Resta ferma la facoltà per i Comuni di indire referendum, nel rispetto delle previsioni statutarie e dell'ordinamento statale, per conoscere l'orientamento della popolazione interessata": qui addirittura il referendum è reso possibile in relazione al singolo progetto di attrezzatura religiosa (accanto alla obbligatoria consultazione delle organizzazioni e dei comitati). Il fenomeno dei referendum sui luoghi di culto non è solo italiano: cfr. STEFANO ALLIEVI, *Moschee in Europa. Conflitti e polemiche, tra fiction e realtà*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2010, p. 149 ss.

⁶⁵ Sent. 63/2016, punto 9. Considerato il recentissimo orientamento della Corte, non sorprende che il Governo non abbia impugnato le analoghe disposizioni di altre Regioni ricordate alla nota precedente.

contesto dell'intero articolo, la frase può senz'altro essere intesa come positiva attribuzione ai comuni della facoltà di inserire nel procedimento di formazione del piano la consultazione popolare, rinviandosi alle "previsioni statutarie e dell'ordinamento statale" solo per quanto ha tratto alle modalità di svolgimento della consultazione; e in tal senso del resto depongono i lavori preparatori della legge regionale lombarda n. 12 del 2015⁶⁶. Ma se anche la decisione sul punto fosse da ritenere formalmente corretta, si dovrebbe rilevare come la Corte non abbia dato peso alla considerazione che la inammissibilità rende in fatto più probabile l'indizione del referendum da parte delle amministrazioni comunali, costringendo gli interessati al ricorso al giudice comune, davanti al quale sarà allora spostata la questione: se ed entro quali limiti sia sottoponibile a voto popolare la destinazione di aree ad edilizia di culto; con la conseguenza che - anche nel caso in cui il giudice ritenga non consentito il referendum - come minimo si avrebbe una dilazione nel tempo della possibilità di vedersi assicurato l'effettivo esercizio della libertà di religione⁶⁷.

Eccede quanto consentito dal presente contributo una analisi approfondita dei referendum comunali che possono variamente interessare la edilizia di culto. Ma occorre almeno rilevare che in materia di referendum la legislazione nazionale sembra riconoscere ai comuni ampia autonomia (sia per quanto attiene alla tipologia delle consultazioni, sia per quanto attiene agli effetti del voto popolare)⁶⁸, senza precisare alcun limite oltre a quelli per cui i referendum "[...] devono riguardare materie di esclusiva competenza locale e non possono avere luogo in coincidenza con operazioni elettorali pro-

⁶⁶ Il progetto di legge n. 195, presentato il 4 settembre 2014, prevedeva che gli "interventi" di edilizia di culto degli enti di confessioni diverse dalla cattolica (solo di queste) fossero consentiti "previa approvazione da parte della popolazione del comune interessato espressa mediante referendum *consultivo*" (sic!); la norma sul referendum scompare dal testo approvato dalla V commissione consiliare il 22 gennaio 2015, e portato in aula; e ricompare - nella formulazione poi divenuta legge - come emendamento presentato direttamente in assemblea dal relatore e dalla giunta lo stesso pomeriggio del 27 gennaio nel quale il progetto fu definitivamente varato; il relatore aprì dicendo che "[i]l progetto di legge persegue gli obiettivi di introdurre meccanismi istituzionali che permettano alla popolazione del Comune interessato di esprimersi [...]", e più volte nel corso del dibattito emerge il tema del referendum popolare (v. *Resoconto* della seduta n. 77 del 27 gennaio 2015, pp. 27, 41, 58, 60, 63, 78). Non è un caso che il progetto di legge n. 195 del 2014 segua la sentenza del TAR Lombardia citata alla precedente nota 61.

⁶⁷ E' quanto mostra la vicenda ricostruita in ALDO TRAVI, *Libertà di culto e pubblici poteri*, cit., par. 2; la vicenda sconcerta ed avvilisce chi crede nella dignità di ogni persona umana, ed induce ad interrogarsi su quanto i principi dello stato costituzionale di diritto siano davvero diventati patrimonio comune.

⁶⁸ LUCIANO VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, VI ed., il Mulino, Bologna, 2015, p. 231 ss.

vinciali, comunali e circoscrizionali”⁶⁹; solo alcuni statuti comunali, a loro volta, vietano espressamente i referendum (anche se di tipo consultivo) che tocchino “diritti delle minoranze”⁷⁰, tra i quali si potrebbero fare rientrare i diritti delle minoranze religiose alla apertura di un luogo di culto; la prassi poi evidenzia che i quesiti concernenti ‘luoghi di culto’ hanno ad oggetto ora la concreta localizzazione delle aree destinate a servizi religiosi⁷¹, ora invece uno specifico edificio di culto di appartenenti ad una determinata confessione (di norma, la islamica)⁷²; ancora l’esperienza registra che alcuni organi tecnico-amministrativi, ai quali gli statuti comunali rimettono talora la valutazione di ammissibilità del referendum (o un parere in merito), ritengono non ammissibili certi referendum sui luoghi di culto in quanto relativi a materia non di stretta competenza del comune, o potenzialmente lesivi del pluralismo religioso, del principio di non discriminazione, nonché della libertà di culto⁷³. Come si vede, molti e distinti sono i profili che emergono in ordine al tema qui toccato: vietati dovrebbero comunque dirsi sia quei referendum che hanno ad oggetto l’apertura di uno specifico luogo di culto in sé considerato, sia quelli che – pur riguardando in prima battuta la pianificazione in generale delle attrezzature per i servizi religiosi - abbiano come effetto di impedire che in un certo comune vi siano aree ed edifici sufficienti a soddisfare i bisogni religiosi della popolazione.

Comunque sia, il quadro normativo e fattuale sopra delineato, e le esi-

⁶⁹ Art. 8, comma 4, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

⁷⁰ Ad es., l’art. 59, comma 4, lett. e), Statuto Parma, e l’art. 7, comma 2, lett. b), Statuto Bologna, escludono dal referendum “gli atti inerenti la tutela dei diritti delle minoranze”; l’art. 78, comma 2, lett. e), Statuto Gorizia, non ammette a referendum “gli interventi tendenti a limitare i diritti delle comunità etniche, linguistiche e religiose”; per l’art. 24, comma 1, lett. f), Statuto Padova 2014, non possono essere sottoposte a referendum consultivo le deliberazioni inerenti la materia “minoranze etniche o religiose”.

⁷¹ V. il quesito proposto dal “Comitato#noMoschea”, e ammesso dal “comitato dei garanti” del Comune di Pisa con deliberazione del 22 marzo 2016 (reperibile in www.comune.pisa.it).

⁷² V. il quesito al quale si riferisce la deliberazione del consiglio comunale di Padova n. 85 dell’8 settembre 2008 (in www.padovanet.it). Di tipo analogo il quesito che una associazione ha presentato al Comune di Ravenna il 25 giugno 2010 (informazioni nel comunicato del “gruppo consiliare Lista per Ravenna” dell’11 settembre 2012, raggiungibile attraverso il percorso www.comune.ra.it/Comune/Consiglio-Comunale/Gruppi-Consiliari-legislatura-2011-2016/Comunicazione-dei-Gruppi).

⁷³ V. ad es. il parere della apposita commissione per i referendum del Comune di Padova, quale si ricava dal citato provvedimento n. 85/2008 del consiglio comunale (ed è interessante notare che l’art. 19 dello statuto all’epoca vigente, risalente alla delibera consigliare n. 23 del 4 febbraio 2000, testualmente non sottraeva a referendum le deliberazioni concernenti le “minoranze etniche o religiose”, come poi ha invece previsto lo statuto del 2014); nello stesso ordine di idee v. anche la deliberazione del 10 febbraio 2016 assunta dal comitato dei garanti del Comune di Pisa, in relazione alla prima formulazione di un quesito, poi riformulato dai promotori e quindi ammesso dal comitato il successivo 22 marzo (v. sopra, nota 71).

genze di certezza e di effettività della tutela della libertà fondamentale di religione che da esso emergono, richiedevano che il giudice costituzionale si pronunciasse sul punto con una decisione di merito almeno interpretativa, di non fondatezza ‘nei sensi di cui in motivazione’⁷⁴. E non è inutile ricordare che in passato la Corte si è orientata per una pronuncia di accoglimento, piuttosto che per una interpretativa di rigetto, “in considerazione dell’eventualità, sia di una loro [dei dubbi di legittimità costituzionale] persistenza, con conseguente futura proposizione di altre questioni di eguale contenuto, sia di quella, ancora più grave, che si giunga, sulla base di una interpretazione letterale [delle disposizioni impugnate], al disconoscimento del diritto [...] da parte di giudici di fronte ai quali non venga prospettata la questione di costituzionalità, o che non la sollevino di ufficio”⁷⁵.

7. Disciplina urbanistica della apertura di luoghi di culto e principio di eguaglianza

Per ragioni di chiarezza espositiva dal generale limite costituzionale si può isolare il vincolo che deriva dal principio di eguaglianza.

Oneri e vincoli in sé appropriati, perché rispondenti ad esigenze legittime, e rispettosi del test di necessità-proporzionalità, possono essere incostituzionali se valevoli solo per alcune religioni e non per altre. Si pensi alla ‘convenzione urbanistica’, che talora la legislazione regionale prevede come obbligatoria ai fini della realizzazione delle attrezzature per servizi religiosi: se pure la libertà di religione è in sé tutelata dalla circostanza che la convenzione deve limitarsi a regolare profili meramente urbanistici⁷⁶, deve ritenersi in violazione del principio di eguaglianza la norma che – come l’art. 70,

⁷⁴ Anche per MARCO CROCE, *La giurisprudenza costituzionale in materia di edilizia di culto fra esigenze di eguale libertà e bisogno crescente di sicurezza*, in *Giur. cost.*, 2016, p. 654, “riguardo al referendum sarebbe stato opportuno, visti i continui tentativi posti in essere da molte amministrazioni locali, sottolineare che comunque è vietato votare su diritti costituzionali delle minoranze per cercare [di] impedirne la realizzazione”.

⁷⁵ Sent. 156/1971 (relatore Costantino Mortati), punto 5 (nel caso la disposizione impugnata ledeva il diritto al salario sufficiente, garantito dall’art. 36 Cost.).

⁷⁶ Cfr. la sent. 63/2016, che su tale presupposto dichiara infondata “nei sensi di qui in motivazione”, una questione sollevata sulla disposizione della Regione Lombardia subito citata nel testo, nonché la sent. 67/2017, punti 3.2-3.3 (con la conseguente dichiarazione di incostituzionalità della norma veneta sull’impegno - nella convenzione - all’uso della lingua italiana, in ordine alla quale v. sopra, il testo in corrispondenza alla nota 52). Per acute critiche alla necessità della convenzione, vista comunque come una forma di controllo amministrativo sull’esercizio del culto, v. ANNA LORENZETTI, *La nuova legislazione lombarda sugli edifici di culto*, cit., p. 13 ss.

comma 2-ter, l. reg. Lombardia 12/2005 (aggiunto dalla l. reg. 2/2015) – imponga la convenzione solo per gli enti appartenenti a confessioni diverse dalla cattolica⁷⁷, in quanto la ‘cattolicità’ o meno è per se stessa del tutto irrilevante ai fini dell’eventuale pregiudizio che l’esercizio del culto potrebbe arrecare a interessi riconducibili al governo del territorio.

Altre previsioni poi, sempre ammesso che superino il test di proporzionalità, possono determinare una discriminazione indiretta tra (appartenenti a diverse) confessioni, ed essere perciò incostituzionali. Per esemplificare il ragionamento, si può riportare la attenzione sulle norme già ricordate di cui all’art. 72, comma 7, l. reg. Lombardia 12/2005 (nel testo sostituito dalla l. reg. 2/2015), che definiscono i contenuti del piano per le attrezzature religiose, e i conseguenti assai onerosi limiti alla realizzabilità effettiva di luoghi di culto. Il comma 8 dello stesso articolo esplicita che tali regole (come tutte quelle dell’art. 72), “non si applicano alle attrezzature religiose esistenti” alla entrata in vigore della stessa legge regionale di modifica n. 2 del 2015⁷⁸. Il complesso della disciplina, anche laddove singole prescrizioni siano adeguate e proporzionate a legittime esigenze urbanistiche, determina una discriminazione indiretta, in violazione dell’art. 3 Cost., in quanto risulterà in fatto applicabile con larga prevalenza alle sole confessioni di ‘nuovo insediamento’, e in misura assolutamente marginale alla confessione cattolica⁷⁹.

In proposito, si può ricordare che la sent. 298/2013 ha ritenuto illegittime disposizioni regionali le quali imponevano alle nuove stazioni di servizio stradale di avere determinati impianti e attrezzature, mentre per le stazioni esistenti si stabiliva solo un adeguamento parziale e diluito nel tempo. Per la Corte, la legge “pone divieti e restrizioni che condizionano e ritardano l’avvio di nuove attività economiche e l’ingresso di nuovi operatori, senza che tali ostacoli siano proporzionati alle finalità pubbliche perseguite. Sus-

⁷⁷ Così ANDREA GUAZZAROTTI, *Diritto al luogo di culto ed eguaglianza tra Confessioni religiose*, cit., p. 600 s.

⁷⁸ Anche per tale profilo la Lombardia ha fatto scuola: in Veneto, l’art. 3 l. reg. 12 aprile 2016, n. 12, eccettua dall’obbligo di rispettare i nuovi onerosi standard imposti dalla medesima legge le attrezzature di interesse comune per servizi religiosi già esistenti, nonché gli “interventi di ampliamento delle predette attrezzature qualora lo stesso non superi il 30 per cento del volume o della superficie esistente” (sembra che alla nuova disciplina siano assoggettati, anche se già esistenti, solo “gli immobili destinati a sedi di associazioni, società o comunità di persone, in qualsiasi forma costituite, le cui finalità statutarie o aggregative siano da ricondurre alla religione, all’esercizio del culto o alla professione religiosa quali sale di preghiera, scuole di religione o centri culturali”); in Liguria, l’art. 3 l. reg. 4 ottobre 2016, n. 23, non prevede obblighi di adeguamento a carico delle “strutture religiose esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge”.

⁷⁹ ANNA LORENZETTI, *La nuova legislazione lombarda sugli edifici di culto*, cit., p. 9 s.; ANDREA GUAZZAROTTI, *Diritto al luogo di culto ed eguaglianza tra Confessioni religiose*, cit., p. 600.

siste, in particolare, un trattamento differenziato rispetto agli operatori già presenti sul mercato, operanti in contesti e condizioni analoghi”⁸⁰. Non si è irriverenti, se si ritiene che l’offerta’ di nuovi servizi religiosi non debba essere ostacolata più di quanto possa esserlo l’offerta’ di nuovi distributori di carburanti.

Il tema della eguaglianza è rilevante anche in ordine ai criteri per la distribuzione di spazi e contributi tra i fedeli delle diverse religioni. Nella sent. 63/2016 la Corte ritiene necessario avvertire che “come è naturale allorché si distribuiscano utilità limitate, quali le sovvenzioni pubbliche o la facoltà di consumare suolo, si dovranno valutare tutti i pertinenti interessi pubblici e si dovrà dare adeguato rilievo all’entità della presenza sul territorio dell’una o dell’altra confessione, alla rispettiva consistenza e incidenza sociale e alle esigenze di culto riscontrate nella popolazione”⁸¹; e l’avvertimento è ripetuto nella sent. 67/2017⁸². Il rischio è quello di dare forza – con la applicazione di tale criterio – al principio maggioritario, in contrasto con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all’art. 3, comma 2, Cost., il quale vuole piuttosto che si sostengano le religioni più deboli economicamente e socialmente⁸³.

8. *Uso di edifici a fini di culto e di religione e disciplina regionale del ‘mutamento di destinazione d’uso’*

Il discorso svolto fino ad ora ha riguardato essenzialmente problemi relativi alla programmazione e alla realizzazione di ‘luoghi di culto’, assunti nel significato più sicuro di luoghi specificamente destinati all’esercizio del culto, da parte di un numero indifferenziato e ‘aperto’ di fedeli, secondo i

⁸⁰ La incostituzionalità è dichiarata formalmente per violazione dell’art. 117, comma 2, lett. e), Cost., ma - come si comprende dal testo (che riprende i punti 16 ss. della motivazione in diritto della sentenza) - censurata è la discriminazione operata nei confronti dei soggetti già attivi sulla piazza. Nello stesso senso della sentenza n. 298 è la sent. 125/2014, punto 3.1. In senso parzialmente diverso è la sent. 105/2016, avente però ad oggetto una legge regionale che, nello stabilire i requisiti dei nuovi impianti, prevedeva sia che essi valessero in talune circostanze anche per i vecchi, sia che a certi obblighi si potesse comunque derogare, se comportanti ostacoli tecnici ed oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità degli obblighi medesimi.

⁸¹ Punto 4.2.

⁸² Al punto 2.2.

⁸³ Su tale rischio v. FRANCESCO RIMOLI, *Laicità, eguaglianza, intese: la Corte dice no agli atei (pensando agli islamici)*, in *Giur. cost.*, 2016, p. 641. Il collegamento tra misure agevolative ed effettività della libertà di religione, nella prospettiva indicata dal secondo comma dell’art. 3 Cost., è presente da tempo nella stessa giurisprudenza costituzionale (v. sent. 195/1993, punto 7).

riti codificati propri di ogni religione⁸⁴. A questi ‘luoghi’ si riferiscono in prima battuta tutte le normative regionali, le quali poi si differenziano reciprocamente per la eventuale considerazione, ai fini dell’assoggettamento al medesimo regime, anche di altri spazi ed edifici, ai primi variamente collegati; ad esempio, l’art. 71, comma 1, l. reg. Lombardia 12/2005, considera “attrezzature di interesse comune per servizi religiosi” anche “gli immobili destinati all’abitazione dei ministri del culto [...]” (lett. b), e “gli immobili destinati a sedi di associazioni, società o comunità di persone in qualsiasi forma costituite, le cui finalità statutarie o aggregative siano da ricondurre alla religione, all’esercizio del culto o alla professione religiosa quali sale di preghiera, scuole di religione o centri culturali” (lett. c-*bis*)⁸⁵.

Non si può trascurare però che numerose controversie sorgono oggi, più che in occasione della (volontà di) realizzazione ed edificazione di nuovi spazi ed edifici da destinare al culto, in vista o in conseguenza dell’uso a fini di culto e di religione – talora congiuntamente alla utilizzazione a fini culturali, ricreativi o sociali in genere – di luoghi urbanisticamente vocati ad altro impiego, assai spesso senza interventi edilizi. Qualche Regione, con la finalità, ancora una volta, di ‘scoraggiare’ l’esercizio del culto (soprattutto da parte di fedeli di religioni minoritarie, che non dispongono delle strutture tradizionali) ha subordinato al rilascio del permesso di costruire il mutamento di destinazione d’uso, anche se non comportante la realizzazione di opere edilizie; permesso il quale potrà essere rilasciato solo se la zona sulla quale insiste l’edificio consente – secondo gli atti di pianificazione – l’insediamento di edi-

⁸⁴ Indicazioni in FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, XII ed. (aggiornamento a cura di ANDREA BETTETINI - GAETANO LO CASTRO), Zanichelli, Bologna, 2015, p. 368 ss.

⁸⁵ La lett. c-*bis* è stata aggiunta dalla l. reg. 21 febbraio 2011, n. 3; oltre a quelli ricordati nel testo, l’art. 71 cit. equipara agli “immobili destinati al culto” anche ulteriori immobili, adibiti a diverse attività. Previsioni analoghe sono nell’art. 31-*bis* l. reg. Veneto 11/2004, introdotto dalla l. reg. 12/2016 (l’art 31-*ter*, comma 2, aggiunge che “[l]o strumento urbanistico comunale sottopone alla disciplina di cui al comma 1 [che per gli edifici religiosi vuole strade adeguate, parcheggi, distanze, etc.] anche le aree scoperte destinate o utilizzate per il culto, ancorché saltuario”); per la Liguria v. l’art. 2 l. reg. 4/1985, come modificato dalla l. reg. 23/2016. Sull’allargamento della nozione di edifici religiosi, e sui connessi rischi per la libertà religiosa, v. NATASCIA MARCHEI, *Le nuove leggi regionali ‘antimoschee’*, cit., p. 10. Non tutte le considerazioni svolte in precedenza, e imperniate sull’art. 19 Cost., valgono evidentemente per ogni ‘luogo’ che le disposizioni regionali equiparano, ai più diversi fini, ai ‘luoghi di culto’ (con la avvertenza che la nozione di ‘luogo di culto’ rilevante ai fini delle norme costituzionali dovrebbe essere pensata anche tenendo conto di ciò che le varie religioni considerano tale: ANDREA BETTETINI, *La condizione giuridica dei luoghi di culto tra autoreferenzialità e principio di effettività*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2010, p. 15 ss.; ANDREA PIN, *Laicità e Islam nell’ordinamento italiano*, cit., p. 269 ss.). Della costituzionalità di alcune delle disposizioni regionali che accomunano nella medesima disciplina ‘luoghi di culto’ ed altri spazi si può comunque dubitare alla stregua di differenti parametri, quali il principio di ragionevolezza, l’art. 20 Cost., i principi fondamentali della materia “governo del territorio” (e qualche esempio è già nel testo).

fici di culto⁸⁶. La conseguenza pratica della peculiare regolamentazione del mutamento d'uso, unita a una normazione restrittiva per quanto riguarda la realizzazione *ex novo* di edifici di culto, è rappresentata da un formidabile ostacolo all'esercizio effettivo della libertà di religione: numerosi "luoghi di preghiera e di istruzione religiosa per i bambini", riconducibili a confessioni minoritarie in Italia, "operano in un limbo ai margini della legittimità amministrativa, perché sono ammessi solo a titolo 'precario': di conseguenza sono esposti quotidianamente a rischi di chiusura"⁸⁷.

Come valutare siffatte discipline dal punto di vista costituzionale? Esse ricadono senz'altro nel "governo del territorio", e il più immediato parametro da prendere in considerazione è quindi rappresentato dai principi fondamentali della materia; rilevano in proposito l'art. 10, comma 2, e l'art. 23-ter (introdotto nel 2014) del decreto legislativo n. 380 del 2001. Il secondo articolo stabilisce al comma 1 che "[s]alva diversa previsione da parte delle leggi regionali, costituisce mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa, da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale tra quelle sotto elencate: a) residenziale; a-bis) turistico-ricettiva; b) produttiva e direzionale; c) commerciale; d) rurale", aggiungendo al comma 3, terzo periodo, che "[s]alva diversa previsione da parte delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali, il mutamento della destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito". Assieme all'art. 23-ter continua a vigere l'art. 10, comma 2, per il quale "[l]e regioni stabiliscono con legge quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, sono subordinati a permesso di costruire o a segnalazione certificata di inizio attività" (segnalazione sostituita nel 2014 alla "denuncia di inizio attività", prevista in precedenza).

E' agevole constatare che le disposizioni del testo unico – che nulla dicono in modo espresso sul mutamento di destinazione consistente nel nuovo uso senza opere come 'edificio di culto' – si prestano a più interpretazioni,

⁸⁶ Così l'art. 52, comma 3-bis, l. reg. Lombardia 12/2005 (nel testo risultante dalla l. reg. 12/2006), in connessione con il precedente art. 36. Secondo un orientamento giurisprudenziale (v. ad es. TAR Sicilia, Catania, I, sent. 25 giugno 2002, n. 1122, commentata adesivamente, e con acuti sviluppi, da FULVIO CORTESE, *Libera chiesa in libera zona?*, in *Foro amm. TAR*, 2002, p. 2706 ss.) può essere in concreto compatibile con la destinazione di zona la realizzazione di un edificio di culto, anche se non espressamente previsto; tale orientamento, però, si deve confrontare con normative regionali e comunali che disciplinino diversamente il profilo della compatibilità delle destinazioni di uso.

⁸⁷ ALDO TRAVI, *Libertà di culto e pubblici poteri*, cit., par. 1.

anche per quanto riguarda il grado di vincolatività per le Regioni (in considerazione delle clausole di salvaguardia della loro legislazione); e nessuna lettura, a quanto consta, sembra essersi consolidata⁸⁸.

Una regolamentazione del mutamento di destinazione d'uso senza opere⁸⁹ può riguardare l'aspetto del *titolo abilitativo* della variazione, come il suo *regime sostanziale*. Cominciando dal primo, con la novella del 2014 potrebbero essere divenuti 'liberi', nel senso di non sottoposti a preventivo controllo dell'amministrazione, i mutamenti senza opere all'interno delle categorie funzionali indicate dalla disposizione, ovvero all'interno delle altre e diverse categorie indicate dalla legge regionale (o eventualmente dai comuni, nei limiti prefissati dalla legge regionale); le Regioni, si è detto, "non potrebbero *sic et simpliciter* assoggettare a forme di controllo edilizio quei cambi d'uso senza opere che il legislatore statale ha definito liberi. Per farlo, infatti, dovrebbero prima modificare le categorie funzionali. Ma, una volta individuate queste ultime, esse non potrebbero sancire una regola diversa da quella già affermata nella legge statale, in base alla quale all'interno di ciascuna categoria il cambio d'uso senza opere è libero [...]"⁹⁰.

Accogliendo tale interpretazione della disciplina statale, dovrebbero dirsi in contrasto con l'art. 117, comma 3, Cost., disposizioni come l'art. 52, comma 3-*bis*, l. reg. Lombardia 12/2005, che assoggettino indiscriminatamente a permesso di costruire ogni mutamento d'uso senza opere, anche all'interno delle categorie funzionali indicate dall'art. 23-*ter* del testo unico dell'edilizia⁹¹.

⁸⁸ Sui non facili problemi interpretativi posti dall'art. 23-*ter* (inserito nel testo unico dal d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modif. dalla l. 11 novembre 2014, n. 164), v. tra gli altri RAFFAELE MICALIZZI, *La "rilevanza urbanistica" del mutamento di destinazione d'uso dell'immobile*, in *Giur. it.*, 2016, p. 2728; RICCARDO BERTOLI, *Il mutamento di destinazione d'uso*, in *Riv. giur. urb.*, 2014, p. 627 ss.; ALESSANDRO CALEGARI, *La (tuttora incompiuta) disciplina statale del cambio d'uso funzionale degli immobili esistenti*, in PAOLO STELLA RICHTER (a cura di), *Pianificazione urbanistica e attività economiche*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 185 ss.

⁸⁹ Limitando il discorso a questo caso, che sembra essere il più frequente. Se il mutamento di uso è collegato alla realizzazione di interventi edilizi, la applicazione della normativa pertinente non è in discussione.

⁹⁰ ALESSANDRO CALEGARI, *La (tuttora incompiuta) disciplina statale del cambio d'uso funzionale*, cit., p. 197 ss., p. 200 s.

⁹¹ Almeno se si interpreta la disposizione statale nel senso che ogni utilizzazione di un immobile - anche a fini di culto e di religione - è suscettibile di essere inquadrata nell'una o nell'altra delle categorie funzionali indicate. Sarebbe poi da valutare se il menzionato art. 52, comma 3-*bis*, e altre analoghe previsioni regionali, anteriori all'entrata in vigore dell'art. 23-*ter* d.lgs. 380/2001, siano state abrogate dalla transitoria disciplina di dettaglio risultante dallo stesso art. 23-*ter*, per il quale "[l]e regioni adeguano la propria legislazione ai principi di cui al presente articolo entro novanta giorni dalla data della sua entrata in vigore. Decorso tale termine, trovano applicazione diretta le disposizioni del presente articolo".

Ma all'art. 23-ter potrebbe invece assegnarsi un rilievo sul piano sostanziale (lo si vedrà subito), ritenendo che il profilo dei titoli abilitativi resti normato – a livello statale – dall'art. 10, comma 2, del testo unico: il quale lascia alle Regioni ampio spazio di manovra, per quanto concerne la necessità o meno di uno specifico titolo⁹². Assumendo a paradigma l'art. 117, comma 3, Cost., e il principio fondamentale della materia, la valutazione delle disposizioni regionali modellate sul citato art. 52 sarebbe in tal caso opposta⁹³.

È importante però ricordare che le norme dello Stato espressive di principi della materia non esauriscono lo spettro dei parametri costituzionali. Per quanto ora interessa, vengono subito in gioco, tra gli altri, almeno i principi di eguaglianza e di ragionevolezza e l'art. 20 Cost. Nella prospettiva del controllo di eguaglianza-ragionevolezza, non sempre si potrà giustificare la necessità del permesso di costruire quando si voglia utilizzare un edificio come 'luogo di culto', nei differenti significati che l'espressione assume nelle normative regionali, e non anche quando lo si voglia utilizzare per lo svolgimento di attività che dal punto di vista urbanistico possono implicare il medesimo 'carico' (come può essere una palestra o una sala giochi, rispetto ad un luogo di culto strettamente inteso)⁹⁴. E anche l'art. 20 Cost. può risultare violato: esso esclu-

⁹² A sostegno dell'interpretazione per la quale l'art. 23-ter non tocca il regime dei titoli abilitativi, si potrebbe argomentare che l'art. 6-bis del testo unico assoggetta in via residuale a "comunicazione di inizio dei lavori asseverata da un tecnico abilitato" tutti gli "interventi non riconducibili all'elenco di cui agli articoli 6, 10 e 22": l'art. 23-ter non viene dunque preso in considerazione, nella sistematica del testo unico, come norma che assoggetta ad uno specifico regime di controllo amministrativo un determinato mutamento d'uso, così che il problema del titolo abilitativo eventualmente necessario per poter porre in essere la diversa destinazione dovrebbe essere risolto alla luce di quanto prevedono le altre citate disposizioni del decreto legislativo n. 380, che appunto dei titoli abilitativi puntualmente si occupano.

⁹³ Per la questione non sembra rilevante la voce n. 12 della Tabella A, sezione II (Edilizia), sottosezione 1 (Ricognizione degli interventi edilizi e dei relativi regimi amministrativi), allegata al d. lgs. 25 novembre 2016, n. 222 ("Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124"): il n. 12 prevede che per gli "[i]nterventi di urbanizzazione primaria e secondaria realizzati da soggetti diversi dal Comune" sia necessario il permesso di costruire (salva diversa norma regionale), e il decreto legislativo n. 380 del 2001 include tra le opere di urbanizzazione secondaria le "chiese e gli altri edifici di culto" (art. 16, comma 8); ma è da ritenere che la voce n. 12 si occupi della nuova realizzazione di opere di urbanizzazione, e che il mutamento d'uso di un immobile esistente sia invece assoggettato alla normativa speciale che lo riguarda.

⁹⁴ Nel caso dell'art. 52, comma 3-bis, l. reg. Lombardia 12/2005, si potrebbe ipotizzare che il permesso di costruire sia richiesto al fine di consentire alla amministrazione il controllo circa il rispetto delle condizioni che altre disposizioni della stessa legge richiedono per la apertura di un luogo di culto (come la adeguata distanza tra edifici di confessioni diverse, o la presenza di idonee strade di collegamento; v. sopra, par. 5). Con il che, però, ritorna la questione della legittimità di quelle condizioni, e si pone il problema dei limiti entro i quali può essere legittimamente estesa la nozione di 'luogo di culto'. Ad esempio, se può essere ragionevole considerare le esigenze abitative

de che il “carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto d’una associazione od istituzione” possano essere causa di “speciali limitazioni legislative [...] per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività”; ma in “speciali limitazioni legislative” si traducono le norme urbanistico-edilizie che valgono per le “sedi di associazioni, società o comunità di persone [...], 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” (ricordate all’inizio del paragrafo), e che non valgono invece per le associazioni che svolgono altra attività culturale.

Venendo al profilo urbanistico del mutamento d’uso senza opere, nell’art. 23-ter del testo unico si potrebbe leggere la valutazione normativa di compatibilità (equivalenza) di ogni uso di un immobile, che rimanga all’interno di quelle categorie. L’ordinamento conosce già una norma esprime una valutazione legislativa di compatibilità dello stesso tipo: l’art. 71, comma 1, d. lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (“Codice del Terzo settore, a norma dell’articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106”), prevede invero che “[l]e sedi degli enti del Terzo settore e i locali in cui si svolgono le relative attività istituzionali, purché non di tipo produttivo, sono compatibili con tutte le destinazioni d’uso omogenee previste dal decreto del Ministero dei lavori pubblici 2 aprile 1968 n. 1444 e simili, indipendentemente dalla destinazione urbanistica”⁹⁵. Se così fosse, il sopravvenuto principio statale - perché tale natura dovrebbe riconoscersi all’art. 23-ter - avrebbe abrogato o renderebbe illegittime disposizioni regionali con esso contrastanti.

Anche in tale ipotesi interpretativa, però l’art. 23-ter non azzererebbe né la potestà legislativa regionale in ordine alla disciplina normativa della pianificazione, né i poteri di zonizzazione e pianificazione in concreto spettanti dei comuni⁹⁶: tali poteri e potestà, testualmente “fatti salvi” dalla

dei ministri di culto ai fini del dimensionamento degli spazi per servizi religiosi nella pianificazione urbanistica, è arduo dare fondamento ragionevole alla previsione per cui è necessario il permesso di costruire quando si voglia mutare l’uso di un appartamento da abitazione di una persona qualsiasi ad abitazione di un ministro di culto (come parrebbe prevedere il combinato disposto dell’art. 71, comma 2, lett. b), dell’art. 72 e dell’art. 52 l. reg. Lombardia 12/2005, nella lettura risultante da Cons. Stato, IV, sent. 27 ottobre 2011, n. 5778).

⁹⁵ Il comma riprende l’art. 32, comma 4, l. 7 dicembre 2000, n. 383 (“Disciplina delle associazioni di promozione sociale”), secondo cui “[l]a sede delle associazioni di promozione sociale ed i locali nei quali si svolgono le relative attività sono compatibili con tutte le destinazioni d’uso omogenee previste dal decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 16 aprile 1968, indipendentemente dalla destinazione urbanistica” (la legge n. 383 del 2000 è stata ora abrogata dal d. lgs. 117/2017).

⁹⁶ ALESSANDRO CALEGARI, *La (tuttora incompiuta) disciplina statale del cambio d’uso funzionale*, cit., p. 210 ss.

disposizione, potrebbero esercitarsi in ordine alla definizione delle categorie funzionali, diverse da quelle ‘provvisoriamente’ indicate dalla norma statale, e alla individuazione delle zone del territorio in esse ricadenti.

La questione centrale è allora quella dei limiti entro i quali Regioni e comuni possono legare aree ed edifici singolarmente individuati a determinate utilizzazioni, definite in positivo o in negativo⁹⁷.

Affrontando il tema da una prospettiva generale, si è osservato che un “importante limite al potere di pianificazione sembra [...] implicitamente derivare dai principi affermati dalle norme europee sulla libertà di iniziativa economica”, e si è sostenuto che “le ragioni per le quali si potrebbero, rispettivamente, aumentare le categorie funzionali (con legge regionale) ovvero stabilire particolari restrizioni all’interno delle categorie stesse (con legge regionale o con piano) sono soltanto quelle riconducibili ai motivi imperativi di interesse generale. Questo perché, rendendo più difficile o addirittura vietando il cambio d’uso di un immobile, si può in concreto ostacolare o addirittura impedire lo svolgimento di una particolare attività economica”⁹⁸.

Nello stesso ordine di idee, si può ritenere che la disciplina urbanistica del cambio d’uso debba tenere in considerazione la necessità di garantire effettivamente la libertà di culto tutelata dall’art. 19 Cost., e che i vincoli legislativi sono legittimi, ancora una volta, solo se superano il test di necessità e proporzionalità.

A questa considerazione, che riprende quanto vale in generale per la zonizzazione del territorio, si deve aggiungere un rilievo specifico per la normativa sul cambio d’uso. La destinazione d’uso degli edifici esistenti ha già tenuto conto del carico urbanistico da essi generato, e quindi la preclusione ad usare di quegli stessi edifici come di ‘luoghi di culto’ dovrebbe essere vista con sospetto quando non si fondi sull’aggravamento del carico determinato dal nuovo uso: il rischio è infatti che la preclusione mascheri la tutela (presunta) di interessi non affidati alla cura regionale (come la sicurezza pubblica, della quale si dirà al paragrafo successivo), oppure determini una discriminazione sulla base del fattore religioso, specificamente vietata dall’art. 20 Cost., oltre che dall’art. 3.

Il quadro tratteggiato vale anzitutto come criterio interpretativo della legislazione vigente; e non mancano pronunce giurisdizionali le quali ritengo-

⁹⁷ E naturalmente la questione si pone tanto se si ritiene che l’art. 23-ter si occupi del regime abilitativo dei mutamenti d’uso, quanto se si propende per l’idea che la disposizione abbia rilievo sul piano sostanziale, imponendo la equivalenza degli usi all’interno delle categorie funzionali.

⁹⁸ ALESSANDRO CALEGARI, *La (tuttora incompiuta) disciplina statale del cambio d’uso funzionale*, cit., p. 214 s.; v. anche p. 218 ss.

no che il cambio d'uso, per essere rilevante, deve comportare una variazione degli *standards* previsti dal decreto ministeriale n. 1444 del 1968, ossia dei carichi urbanistici relativi a ciascuna delle zone in esso individuate⁹⁹. E, secondo l'impostazione qui argomentata, il mutamento del carico urbanistico deve essere accertato in concreto, caso per caso¹⁰⁰.

A questa giurisprudenza si può accostare il filone che esclude la applicabilità della disciplina sul mutamento d'uso, ritenendo che – nella specifica fattispecie considerata – non vi sia stato alcun 'mutamento': come accade quando la attività di culto svolta in un edificio ha carattere occasionale, non continuativo, 'chiuso' nel senso di limitato ad un numero predefinito di persone¹⁰¹. A sostegno dell'orientamento si può argomentare che la occasionalità dell'uso¹⁰² sta sotto la soglia dell' 'urbanisticamente rilevante', e rientra nella libera utilizzazione del bene¹⁰³; le facoltà di godimento sono certo limitabili, ma - trattandosi primariamente di conformare il diritto di proprietà, oppure diritti reali o personali di godimento - le attribuzioni in proposito

⁹⁹ Cfr. RAFFAELE MICALIZZI, *La "rilevanza urbanistica" del mutamento di destinazione d'uso dell'immobile*, cit., p. 2729 s.

¹⁰⁰ Così Cons. Stato, V, sent. 3 maggio 2016, n. 1684, e Cass. pen., III, sent. 13 gennaio 2017 (ud.), n. 34812 (peraltro con non chiare considerazioni sulla portata dell'art. 23-ter del testo unico dell'edilizia). Stando ad altra giurisprudenza, la variazione degli standard sarebbe da valutare in astratto, ritenendo che la nuova destinazione a 'luogo di culto' implichi sempre e comunque un maggiore peso urbanistico della attività; così inteso, peraltro, il criterio si risolve nel divieto *tout court* di svolgere quella specifica attività, in quell'individuato edificio e in quella determinata zona, e la questione diventa allora quella - diversa, e già toccata - dei limiti entro i quali l'autorità può impedire che parti del territorio siano precluse a talune utilizzazioni. Per tale non condivisibile orientamento v. Cons. Stato, IV, sent. 5778/2011 (eco della medesima posizione anche nella sentenza del giudice amministrativo citata ad inizio di nota, la quale motiva essenzialmente sulla non incidenza dell'avvenuto cambio di destinazione sul carico urbanistico, apprezzato in concreto); sulla stessa linea Cass. pen., III, sent. 26 giugno 2015, n. 27068. Cons. Stato, IV, sent. 27 novembre 2010, n. 8298, pur muovendo dal presupposto che è "compito degli enti territoriali provvedere a che sia consentito a tutte le confessioni religiose di poter liberamente esplicitare la loro attività, anche individuando aree idonee ad accogliere i fedeli", non si pone nemmeno il problema, se sia costituzionalmente legittima la disposizione regionale (citata alla precedente nota 86) che sempre e comunque assoggetta a permesso di costruire il cambio d'uso senza opere che porta alla utilizzazione di uno spazio come luogo di culto. Altre indicazioni sugli orientamenti contrastanti della giurisprudenza in NATASCIA MARCHEI, *La legge della Regione Lombardia sull'edilizia di culto alla prova della giurisprudenza amministrativa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica* (www.statoechiese.it), n. 12/2014, p. 1 ss.; NATASCIA MARCHEI, *Le nuove leggi regionali 'antimoschee'*, cit., p. 11 ss., e ALESSANDRO CALEGARI, *La (tuttora incompiuta) disciplina statale del cambio d'uso funzionale*, cit., p. 186, nota 1.

¹⁰¹ TAR Lombardia, Milano, II, sent. 25 ottobre 2010, n. 7050 (peraltro riformata da Cons. Stato, IV, sent. 5778/2011); TAR Veneto, II, sent. 27 gennaio 2015, n. 91 (confermata da Cons. Stato, V, sent. 1684/2016).

¹⁰² E probabilmente anche l'uso che non determina un mutamento necessario degli standard.

¹⁰³ Cfr. TAR Veneto, II, sent. 91/2015; Cons. Stato, V, sent. 1684/2016.

spettano comunque in via esclusiva allo Stato¹⁰⁴. Quando si rimanga ‘al di qua’ dell’urbanisticamente rilevante, l’uso del bene a fini di religione e di culto deve essere del tutto indifferente per il legislatore; o meglio: è rilevante solo nel senso che il legislatore comune deve rispettare un uso che trova previsione e garanzia in Costituzione (l’art. 19 si riferisce testualmente al “diritto” di “esercitarne [della propria religione] in privato [...] il culto”).

Ove la disciplina regionale non si presti a letture costituzionalmente orientate, essa può e deve essere sottoposta al controllo di costituzionalità, e la eventuale violazione dell’art. 19 Cost. è sanzionabile dalla Corte pure con una decisione additiva di principio, la quale – lo si è visto – di per sé obbliga il giudice a trovare la regola del caso concreto, in applicazione del principio somministrato dalla sentenza di incostituzionalità.

Sorprende come rarissime siano state fino ad ora le questioni di legittimità sollevate sulle normative regionali concernenti l’edilizia di culto, a fronte del non irrilevante contenzioso esistente davanti ai giudici comuni¹⁰⁵, e della sollecitudine spesso invece dimostrata da costoro quando la legge da applicare pare ledere diritti di natura economico-imprenditoriale¹⁰⁶.

Pure sorprende la sommarietà con la quale talora ci si sbarazza delle eccezioni di costituzionalità sollevate dalle parti: così, ad esempio, il sospetto che la norma lombarda che dal 2006 sottopone a permesso di costruire ogni mutamento di destinazione d’uso senza opere, anche se volto unicamente ad utilizzare un bene come sede di associazione culturale con finalità che si possano ricondurre alla religione e all’esercizio del culto, violi gli artt. 2, 3, 8, 9, 18, 19, 20, 21 Cost., è dal Consiglio di Stato sbrigativamente dissipato scrivendo, in adesione alla decisione di primo grado, che l’art. 52, comma 3-*bis*, l. reg. Lombardia 12/2005, “per la sua collocazione e la sua ratio è palesemente volto al controllo di mutamenti di destinazione d’uso suscettibili, per l’afflusso di persone o di utenti, di creare centri di aggregazione (chiese, moschee, centri sociali, ecc.) aventi come destinazione principale o esclusiva l’esercizio del culto religioso o altre attività con riflessi di rilevante impatto urbanistico, le quali richiedono la verifica delle dotazioni di attrezzature pubbliche rapportate a dette destinazioni”, e che pertanto “non sussiste, nel contesto del medesimo comma 3bis, alcuna discriminazione di carattere politico culturale e religioso, anche per il fatto che la disciplina soprade-

¹⁰⁴ Chiaro sul punto ALESSANDRO CALEGARI, *La (tuttora incompiuta) disciplina statale del cambio d’uso funzionale*, cit., p. 192 s.; v. anche PATRIZIA MARZARO, *Il contenuto economico minimo del diritto di proprietà nel sistema della legislazione regionale*, in *Riv. giur. urb.*, 2010, p. 165.

¹⁰⁵ Esemplificato dalle decisioni sopra richiamate.

¹⁰⁶ Per un esempio v. l’ordinanza di rinvio in esito alla quale è intervenuta la sent. 84/2017.

scritta è uniformemente applicata ad ogni luogo di culto, anche cattolico, nonché ad ogni centro sociale, di qualsivoglia tendenza sociopolitica, al fine di salvaguardare l'incolumità di tutti coloro che frequentano tali luoghi di riunione"¹⁰⁷: siamo in presenza di una motivazione nella quale spiccano la assenza di un qualsivoglia scrutinio di adeguatezza-proporzionalità della limitazione legislativa a un diritto fondamentale, e la totale mancata considerazione di alcuni dei parametri costituzionali che erano stati invocati (come l'art. 20 Cost., o come il principio di eguaglianza, ritenuto leso a causa della discriminazione operata a danno di coloro che vogliono destinare i locali, anche senza opere, a luogo di culto, i quali devono munirsi del permesso di costruire, rispetto al trattamento riservato a quanti effettuino un mutamento di destinazione di uso di altro genere).

9. *Legislazione regionale sulla edilizia di culto e materie di esclusiva competenza dello Stato*

La legislazione regionale sulla edilizia di culto non deve naturalmente invadere settori che la Costituzione assegna allo Stato. L'argomento è estraneo all'oggetto specifico del presente lavoro; tuttavia è utile, per completare il quadro entro il quale sono chiamate a muoversi le Regioni, ricordare almeno due materie di competenza legislativa esclusiva statale con le quali occorre confrontarsi¹⁰⁸.

a) La prima è quella di cui all'art. 117, comma 2, lett. c), Cost., che affida allo Stato la disciplina dei "rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose". La letteratura giuridica riconduce a tale attribuzione la definizione degli aspetti di reciproca indipendenza/autonomia di Stato e confessioni, in funzione di garanzia delle posizioni costituzionali definite dagli artt. 7, 8, e 19 Cost.¹⁰⁹. La finora scarsa giurisprudenza costituzionale pare riservare allo Stato la definizione dei requisiti che una 'confessione religiosa' deve preliminarmente possedere per potere accedere a determinati benefici (a monte quindi dei criteri che poi varranno in concreto per la distribuzione di questo

¹⁰⁷ Cons. Stato, IV, sent. 5778/2011.

¹⁰⁸ Oltre all'"ordinamento civile" e alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni", rilevanti anch'esse, lo si è visto sopra in più punti, al fine di perimetrare lo spazio di azione delle Regioni.

¹⁰⁹ GIORGIO PASTORI, *Regioni e confessioni religiose nel nuovo ordinamento costituzionale*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2003, p. 6 ss., ripreso da QUIRINO CAMERLENGO, *Libertà religiosa*, in ALESSANDRO MORELLI - LARA TRUCCO (a cura di), *Diritti e territorio: il valore delle autonomie nell'ordinamento repubblicano*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 91 ss., spec. p. 93.

o quel beneficio). In tal senso può essere letta¹¹⁰ la sent. 63/2016, nella parte in cui annulla le disposizioni lombarde del 2015, secondo le quali le confessioni, diverse dalla cattolica e ‘senza intesa’, per poter avere la disponibilità delle aree (e dei contributi) destinati alle attrezzature religiose dovevano avere una “presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale e un significativo insediamento nell’ambito del comune nel quale vengono effettuati gli interventi [...]”, nonché uno statuto che esprima “il carattere religioso delle loro finalità istituzionali e il rispetto dei principi e dei valori della Costituzione” (e sulla sussistenza di tali requisiti doveva esprimere parere obbligatorio una consulta, da istituirsi e nominarsi con provvedimento della giunta regionale, cosa che ancora non era accaduta al momento della pronuncia)¹¹¹; per la Corte, la Regione “esorbita dalle sue competenze, entrando in un ambito nel quale sussistono forti e qualificate esigenze di eguaglianza”, quando, ai fini dell’applicabilità delle norme sulla edilizia di culto “impone requisiti differenziati, e più stringenti, per le sole confessioni per le quali non sia stata stipulata e approvata con legge un’intesa ai sensi dell’art. 8, terzo comma, Cost.”¹¹².

b) L’art. 117, comma 2, lett. *b*), Cost., assegna poi in via esclusiva allo Stato quanto attiene a “ordine pubblico e sicurezza [...]”. Invadono tale competenza quelle norme regionali che, nel contesto della disciplina urbanistica, pongono alla realizzazione di un luogo di culto limiti e condizioni diretti alla tutela preventiva dell’ordine pubblico¹¹³. La Corte costituzionale ha tolto quindi di mezzo le disposizioni approvate in Lombardia nel 2015, stando alle quali nel corso del procedimento per la predisposizione del piano per le attrezzature religiose si sarebbero dovuti acquisire “i pareri di organizzazioni, comitati di cittadini, esponenti e rappresentanti delle forze dell’ordine oltre agli uffici provinciali di questura e prefettura al fine di valutare possibili profili di sicurezza pubblica, fatta salva l’autonomia degli organi statali”, mentre il piano avrebbe poi dovuto imporre, per ogni edificio rientrante nel suo ambito di applicazione, “la realizzazione di un impianto di videosorveglianza esterno all’edificio, con onere a carico dei richiedenti, che ne monitori ogni punto di ingresso, collegato con gli uffici della polizia locale

¹¹⁰ Con ANDREA GUAZZAROTTI, *Diritto al luogo di culto ed eguaglianza tra Confessioni religiose*, cit., p. 607 ss.

¹¹¹ Critiche su questa disposizione, anche per violazione dell’art. 117, comma 2, lett. *c*), Cost., erano state espresse da ANNA LORENZETTI, *La nuova legislazione lombarda sugli edifici di culto*, cit., p. 6.

¹¹² V. il punto 5.2.

¹¹³ NATASCIA MARCHEI, *Le nuove leggi regionali ‘antimoschee’*, cit., p. 5 ss.

o forze dell'ordine"¹¹⁴.

L'annullamento delle norme regionali per lesione delle attribuzioni statali lascia naturalmente aperta la questione dei limiti entro i quali potrebbe essere lo Stato a condizionare la apertura di luoghi di culto e lo svolgimento delle attività al loro interno, in funzione della tutela della sicurezza pubblica; e la letteratura non ha mancato di osservare, in senso decisamente critico, che la recente giurisprudenza della Corte lascia aperta la porta a limiti securitari¹¹⁵. Per evitare che la giurisprudenza costituzionale finisca con il dare credito all'opinione tanto diffusa quanto indimostrata che vi sia una correlazione tra una religione e una cultura (quelle islamiche, compattamente considerate, e ritenute violente) e vari episodi di terrorismo anche recentemente verificatisi¹¹⁶, non basta fare appello alle decisioni precedenti, ben altrimenti intonate: dalla sent. 59/1958 (“[...] sarà sufficiente ricordare la sentenza n. 45 del 1957 di questa Corte [...], nel punto in cui rileva doversi ritenere insussistente nel nostro ordinamento giuridico la regola che ad ogni libertà costituzionale possa corrispondere un potere di controllo preventivo da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, in ordine ai futuri comportamenti del cittadino. Il che, come è evidente, non può escludere che sui comportamenti effettivamente verificatisi cadano, nelle fattispecie previste, le sanzioni della legge; e su quelli in atto si eserciti, anche ai fini dell'ordine pubblico, il potere della polizia, entro i limiti giuridicamente consentiti”), alla sent. 195/1993 (“[I]’Assemblea Costituente pervenne alla definitiva formulazione del testo così da garantire a chiunque il «diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume». L'esercizio del culto - come si è già accennato - è dunque componente essenziale della libertà religiosa, conseguenziale alla stessa professione di una fede religiosa, non soggetto anche nella sua forma pubblica a nessun controllo, salvo la condizione, in un certo

¹¹⁴ Sent. 63/2016, punto 8, con riferimento al comma 4, primo periodo, e al comma 7, lett. e), dell'art. 72 l. reg. 12/2005, nel testo della l. reg. 2/2015.

¹¹⁵ MARCO CROCE, *La giurisprudenza costituzionale in materia di edilizia di culto fra esigenze di eguale libertà e bisogno crescente di sicurezza*, cit., p. 652, p. 655; ANDREA GUAZZAROTTI, *Diritto al luogo di culto ed eguaglianza tra Confessioni religiose*, cit., p. 602 s.; NATASCIA MARCHEI, *Le nuove leggi regionali 'antimoschee'*, cit., p. 8 s.; MARCO PARISI, *Uguaglianza nella libertà delle confessioni religiose e diritto costituzionale ai luoghi di culto. In merito agli orientamenti della Consulta sulla legge regionale lombarda n. 2/2015*, in questa *Rivista*, 2016, p. 215; ANNA LORENZETTI, *La Corte costituzionale e l'edilizia di culto: alla ricerca di un difficile equilibrio, fra riparto di competenze, libertà religiosa e il "convitato di pietra" dell'emergenza terrorismo* (30 marzo 2017), in *www.forumcostituzionale.it*, par. 3.

¹¹⁶ V. ad esempio in questo senso ANDREA PIN, *Laicità e Islam nell'ordinamento italiano*, cit., p. 14, p. 272 s.

senso ovvia e naturale, che «non si tratti di riti contrari al buon costume» (A.C. pagg. 2773 e segg.)»¹¹⁷. Non è sufficiente perché mutamenti e adattamenti nella giurisprudenza sono entro certi limiti fisiologici, se è vero che il bilanciamento tra principi costituzionali consiste “in una (sovra- o sub-) ordinazione reciproca [...], relativa ai casi in cui sono effettivamente bilanciati, e non in una gerarchia assoluta”: “[c]he prevalga l’uno o l’altro, cioè, dipende dalle loro relazioni nel caso deciso [...]”¹¹⁸. Ad evitare quel risultato occorre da un lato serietà nel conoscere ed approfondire i fenomeni religiosi attuali (anche legati ai movimenti migratori) per quello che sono¹¹⁹; d’altro lato, occorre prendere sul serio i capisaldi della stessa ‘cultura occidentale’ che si ritiene in pericolo, a partire dal “divieto, radicato nella tradizione liberale, di sacrificare diritti individuali a beni collettivi”¹²⁰, e conseguentemente applicare con rigore i test di adeguatezza, di necessità e di proporzionalità a ogni disciplina ordinaria limitativa di un diritto fondamentale.

¹¹⁷ Punto 6. V. anche la sent. 334/1996, secondo cui “la libertà di professione religiosa” che la Costituzione garantisce è “riconosciuta in ogni sua forma senza altro limite che non sia quello del buon costume” (punto 3.1).

¹¹⁸ Così ora MAURO BARBERIS, *Non c’è sicurezza senza libertà*, il Mulino, Bologna, 2017, p. 45 s.

¹¹⁹ Si può cominciare con STEFANO ALLIEVI (a cura di), *I musulmani e la società italiana. Percezioni reciproche, conflitti culturali, trasformazioni sociali*, Franco Angeli, Milano, 2009; STEFANO ALLIEVI, *Conversioni: verso un nuovo modo di credere? Europa, pluralismo, Islam*, Guida editori, Napoli, 2017; STEFANO ALLIEVI - GIANPIERO DALLA ZUANNA, *Tutto quello che non vi hanno mai detto sull’immigrazione*, Laterza, Roma-Bari, 2016.

¹²⁰ MAURO BARBERIS, *Non c’è sicurezza senza libertà*, cit., p. 86. Per GIUSEPPE CASUSCELLI, *La nuova legge regionale lombarda sull’edilizia di culto*, cit., p. 6, la tutela della sicurezza è “un pretesto che serve a derubricare i problemi della multi religiosità, della multi etnicità, della multi culturalità a problemi di polizia e a risolverli con metodi e mezzi adeguati a questa fallace prospettiva”.