



diritto & religioni

Semestrale
Anno XV - n. 1-2020
gennaio-giugno

ISSN 1970-5301

29



**LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE**

Diritto e Religioni

Semestrale
Anno XV – n. 1-2020
Gruppo Periodici Pellegrini

Direttore responsabile
Walter Pellegrini

Direttori
Mario Tedeschi – Maria d'Arienzo

Comitato scientifico

F. Aznar Gil, A. Albisetti, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, R. Coppola, G. Dalla Torre del Tempio di Sanguinetto, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, A. Fuccillo, M. Jasonni, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, G.B. Varnier, M. Ventura, A. Zanotti, F. Zanchini di Castiglionchio

Struttura della rivista:

Parte I

SEZIONI

Antropologia culturale

Diritto canonico

Diritti confessionali

Diritto ecclesiastico

Diritto vaticano

Sociologia delle religioni e teologia

Storia delle istituzioni religiose

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci

A. Bettetini, G. Lo Castro

L. Caprara, V. Fronzoni,

A. Vincenzo

M. Jasonni

G.B. Varnier

G. Dalla Torre

M. Pascali

R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

SETTORI

Giurisprudenza e legislazione amministrativa

Giurisprudenza e legislazione canonica e vaticana

Giurisprudenza e legislazione civile

*Giurisprudenza e legislazione costituzionale
e comunitaria*

Giurisprudenza e legislazione internazionale

Giurisprudenza e legislazione penale

Giurisprudenza e legislazione tributaria

RESPONSABILI

G. Bianco, R. Rolli,

F. Balsamo, C. Gagliardi

M. Carni, 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

*Lettere, recensioni, schede,
segnalazioni bibliografiche*

RESPONSABILI

M. Tedeschi

AREA DIGITALE

F. Balsamo, A. Borghi, C. Gagliardi

Comitato dei referees

Prof. Angelo Abignente – Prof. Andrea Bettetini – Prof.ssa Geraldina Boni – Prof. Salvatore Bordonali – Prof. Mario Caterini – Prof. Antonio Giuseppe Maria Chizzoniti – Prof. Orazio Condorelli – Prof. Pierluigi Consorti – Prof. Raffaele Coppola – Prof. Giuseppe D’Angelo – Prof. Carlo De Angelo – Prof. Pasquale De Sena – Prof. Saverio Di Bella – Prof. Francesco Di Donato – Prof. Olivier Echappè – Prof. Nicola Fiorita – Prof. Antonio Fuccillo – Prof.ssa Chiara Ghedini – Prof. Federico Aznar Gil – Prof. Ivàn Ibàn – Prof. Pietro Lo Iacono – Prof. Carlo Longobardo – Prof. Dario Luongo – Prof. Ferdinando Menga – Prof.ssa Chiara Minelli – Prof. Agustín Motilla – Prof. Vincenzo Pacillo – Prof. Salvatore Prisco – Prof. Federico Maria Putaturo Donati – Prof. Francesco Rossi – Prof.ssa Annamaria Salomone – Prof. Pier Francesco Savona – Prof. Lorenzo Sinisi – Prof. Patrick Valdrini – Prof. Gian Battista Varnier – Prof.ssa Carmela Ventrella – Prof. Marco Ventura – Prof.ssa Ilaria Zuanazzi.

Direzione:

Cosenza 87100 – Luigi Pellegrini Editore
Via Camposano, 41 (ex via De Rada)
Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672
E-mail: info@pellegrinieditore.it

Napoli 80133- Piazza Municipio, 4
Tel. 081 5510187 – 80133 Napoli
E-mail: dirittoereligioni@libero.it

Redazione:

Cosenza 87100 – Via Camposano, 41
Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672
E-mail: info@pellegrinieditore.it

Napoli 80134 – Dipartimento di Giurisprudenza Università degli studi di Napoli Federico II
I Cattedra di diritto ecclesiastico
Via Porta di Massa, 32
Tel. 081 2534216/18

Abbonamento annuo 2 numeri:

per l'Italia, € 75,00

per l'estero, € 120,00

un fascicolo costa € 40,00

i fascicoli delle annate arretrate costano € 50,00

È possibile acquistare singoli articoli in formato pdf al costo di € 10,00 al seguente

link: www.pellegrinieditore.com/node/360

Per abbonarsi o per acquistare fascicoli arretrati rivolgersi a:

Luigi Pellegrini Editore

Via De Rada, 67/c – 87100 Cosenza

Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672

E-mail: info@pellegrinieditore.it

Gli abbonamenti possono essere sottoscritti tramite:

– versamento su conto corrente postale n. 11747870

– bonifico bancario Iban IT 88R010308880000000381403 Monte dei Paschi di Siena

– assegno bancario non trasferibile intestato a Luigi Pellegrini Editore.

– carta di credito sul sito www.pellegrinieditore.com/node/361

Gli abbonamenti decorrono dal gennaio di ciascun anno. Chi si abbona durante l'anno riceve i numeri arretrati. Gli abbonamenti non disdetti entro il 31 dicembre si intendono rinnovati per l'anno successivo. Decorso tale termine, si spediscono solo contro rimessa dell'importo.

Per cambio di indirizzo allegare alla comunicazione la targhetta-indirizzo dell'ultimo numero ricevuto.

Tutti i diritti di riproduzione e traduzione sono riservati.

La collaborazione è aperta a tutti gli studiosi, ma la Direzione si riserva a suo insindacabile giudizio la pubblicazione degli articoli inviati.

Gli autori degli articoli ammessi alla pubblicazione, non avranno diritto a compenso per la collaborazione. Possono ordinare estratti a pagamento.

Manoscritti e fotografie, anche se non pubblicati, non saranno restituiti.

Per ulteriori informazioni si consulti il link: <https://dirittoereligioni-it.webnode.it/>

Autorizzazione presso il Tribunale di Cosenza.

Iscrizione R.O.C. N. 316 del 29/08/01

ISSN 1970-5301

Libertà religiosa ed edilizia di culto

Religious freedoms and cult building

DIEGO D'AMICO

RIASSUNTO

Il presente contributo analizza gli aspetti connessi all'utilizzo di immobili destinati allo svolgimento della libertà di culto, rapportati alla normativa urbanistica e alla giurisprudenza di riferimento.

L'oggetto principale della disamina è costituito dai procedimenti amministrativi funzionali a modificare la destinazione d'uso degli immobili in questione.

Nel corso della trattazione emergeranno le istanze connesse all'esercizio della libertà costituzionale in rassegna, all'uso del potere discrezionale della p.a. e alla salvaguardia degli interessi dei terzi.

PAROLE CHIAVE

Libertà religiosa, edilizia di culto

ABSTRACT

This contribution analyses the related aspects of the utilization of properties intended for the performance of freedom of cult, in relation to urban planning and of the urban planning relevant jurisprudence.

The main objective of the dissemination is constituted by functional administrative procedures to modify the use of the properties in question.

In the course of the negotiations, the related instances regarding the constitutional freedom under review, the use of the discretionary power of the p.a. and the safeguarding of third party interests will emerge.

KEY WORDS

Religious freedom, religious buildings

SOMMARIO: 1. Cenni introduttivi. – 2. Il codice civile e i luoghi di culto. – 3. Le competenze legislative in materia di edilizia di culto e la natura del diritto al luogo di culto. – 4. Il mutamento della destinazione d'uso e le prospettive del luogo di culto. – 5. Il suggello del giudice amministrativo. – 6. Il deus ex machina: la Corte Costituzionale sulla (il)legittimità delle legislazioni regionali. – 7. Riflessioni conclusive

I. Cenni introduttivi

L'intreccio tra la professione della propria fede ed il fenomeno giuridico sgorga dall'esigenza di un trasferimento della parte più intima e sacra dell'uomo verso l'esterno, nella necessità della sua oggettivizzazione in manifestazioni tangibili ed evidenti, fra le quali si annovera la costituzione di un edificio di culto¹.

I rapporti religione-diritto sono caratterizzati dalla presenza di meritevoli interessi degni di tutela che si collocano in capo alla titolarità di più parti coinvolte.

Da un canto si trova la comunità religiosa², la quale vuole esercitare il proprio culto e, a fronte di carenze di strutture e luoghi ove professare la propria fede, si attiva per rimediare all'eventuale difetto di corrispondenza tra l'uso previsto per l'immobile utilizzato e l'effettiva destinazione allo svolgimento di attività religiose.

Dall'altro lato, invece, si collocano le istituzioni locali che, nell'elaborazione del piano regolatore generale (PRG), pianificano una razionalizzazione del territorio, organizzano servizi e stabiliscono oneri di urbanizzazione sulla base delle differenti destinazioni d'uso³.

Da ultimo, ma non per ordine di importanza, portatori di istanze di tutela sono i confinanti con l'area destinata alla costruzione dell'immobile ove si pratica il culto, i quali si attivano per salvaguardare la loro proprietà: ad esempio, in ragione della diminuzione del valore degli immobili posseduti causata dalla carenza dei servizi comuni necessari – quali i parcheggi, previsti per la zona – ovvero per proteggere la zona da eventuali rumori molesti.

¹ HEINRICH NISSEN, *Das Templum. Antiquarische Untersuchungen*, Weidmann, Berlino, 1869, p. 8 ss.: «L'atto fondamentale della delimitazione, con cui per la prima volta viene creata in senso giuridico-religioso, una sicura proprietà, si ricollega all'ordine sacrale dello spazio». Sugli edifici di culto, si consiglia CARLO CARDIA, *La condizione giuridica*, in DANIELE PERSANO (a cura di), *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose, Convegno di Roma del giugno 2007*, Vita e Pensiero, Milano, 2008.

Inoltre, vale la pena rammentare che il concetto di edifici di culto è il prodotto di una concezione non pacificamente condivisa in tutte le tradizioni religiose e, pertanto, l'espressione luogo di culto risulta essere più congeniale a comprendere ogni spazio in cui viene collettivamente esercitata la libertà religiosa.

² Sul concetto di comunità religiose si rinvia a MARIA D'ARIENZO, *Confessioni religiose e comunità*, nel vol. MARIO TEDESCHI (a cura di), *Comunità e Soggettività*, Luigi Pellegrini editore, Cosenza, 2006, pp. 279-292

³ Per approfondimenti si rinvia a ROBERTO MAZZOLA, *Laicità e spazi urbani. Il fenomeno religioso tra governo municipale e giustizia amministrativa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 2010, CARLO CARDIA, *Edifici di culto e nuove religioni*, in *Il Diritto ecclesiastico* 1-2/2008, nonché, più di recente, PAOLO CAVANA, *Libertà di religione e spazi per il culto tra consolidate tutele e nuove comunità religiose*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 20, 2019.

Il tenore delle problematiche collegate alla libertà di professare la propria fede ed al correlato *ius aedificandi* evoca molteplici valori, quali la salvaguardia del tessuto sociale nel quale incideranno i diritti tutelati e la difesa dell'autonomia regionale nella predisposizione dei piani urbanistici.

L'utilizzo di un immobile per attività religiose e socio-culturali porta con sé la duttile idoneità dell'ordinamento giuridico di adeguarsi a nuovi bisogni ed urgenze che si impongono nella società.

È opportuno rammentare che l'art. 19 Cost. prende in considerazione tutte le fedi, riconoscendo il diritto di libertà religiosa a tutti gli individui, sia cittadini che stranieri, ovvero a tutti coloro che risiedono o transeunte si trovano nel territorio italiano.

Detta libertà si esprime per il tramite di una pluralità di forme e mezzi: compiendo attività di proselitismo all'esercizio privato o pubblico del culto; non rivelando le proprie convinzioni religiose; esercitando il diritto di non professare alcuna religione, perché non credente; esercitando il diritto all'obiezione di coscienza⁴.

Si tratta di allestire un'attenta attività esegetica che fa derivare dalla norma l'affermarsi del principio di laicità, il quale non si traduce in una acclarata diffidenza o indifferenza nei confronti delle religioni⁵, ma in una spiccata sensibilità ad un pluralismo confessionale.

Dalla norma si desume altresì come in essa bisogna rinvenire la causa di giustificazione del diritto ai luoghi di culto, nei quali trova altresì attuazione l'art. 2 della Costituzione che, riconoscendo e garantendo "i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità", conferisce autorevole rilevanza alle strutture emergenti di tipo associativo e religioso.

⁴ Sul tema, *ex plurimis*, si rinvia a GAETANO CATALANO, *Il diritto di libertà religiosa*, Cacucci, Bari, 2007.

⁵ Cfr. ANDREA GUAZZAROTTI, *Laicità e giurisprudenza*, in *Europeanrights.eu*, 2011, il quale confronta la laicità dello Stato francese con il principio di laicità per come enucleato dalla Corte costituzionale in Italia. Secondo l'A. la laicità francese, concetto distinto dalla libertà religiosa e di coscienza, "è l'esito di politiche volte innanzitutto a sottrarre alla Chiesa il pervasivo controllo sulla società che le forze conservatrici e della reazione le avevano attribuito fino all'avvento della III Repubblica nel 1870, politiche la cui formale legittimazione era comunque quella di garantire la libertà religiosa e di coscienza dei cittadini. In termini operativi e "processuali", infatti, la laicità fissa un obbligo di neutralità allo Stato che rende superflua la dimostrazione dell'incidenza di certe politiche pubbliche "religiosamente sensibili" sulla libertà di coscienza individuale e sulla parità tra i culti e i loro membri"; al contrario, "la nostra laicità non è stata pensata (dalla Corte costituzionale) per fornire strumenti operativi ai giudici bensì per fornire legittimazione simbolica alla politica neoccordataria del legislatore".

2. Il codice civile e i luoghi di culto

I luoghi di culto sono stati sempre oggetto di un dialogo costante tra le norme la cui paternità è da attribuire ai singoli ordinamenti confessionali e quelle di cui all'ordinamento giuridico statale⁶.

Preme soffermarsi su quanto disposto dal codice civile del 1942, sopravvissuto all'entrata in vigore della Costituzione risalente al 1948 ed ispirata ad una concezione pluralista⁷.

Il codice, all'art. 831, dopo aver specificato al primo comma che "I beni degli enti ecclesiastici sono soggetti alle norme del presente codice, in quanto non è diversamente disposto dalle leggi speciali che li riguardano", al secondo comma precisa che: "Gli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico, anche se appartengono a privati, non possono essere sottratti alla loro destinazione neppure per effetto di alienazione, fino a che la destinazione stessa non sia cessata in conformità delle leggi che li riguardano".

Intanto, è opportuno chiosare che detti beni, appartenenti al culto cattolico, quandanche di proprietà di privati e benché assoggettati alla disciplina del diritto privato, non possono essere alienati od usucapiti fintantoché non interviene la c.d. consacrazione ad opera di un atto dell'autorità ecclesiastica.

Dal dettato della norma di cui al secondo comma dell'art. 831, traspare l'esclusiva attenzione nei confronti degli edifici necessari all'esercizio del culto cattolico⁸.

È pur vero però che questa impostazione si giustifica in quanto "l'esclusiva tutela agli edifici tipici della religione cattolica ha il proprio fondamento non tanto nel desiderio di fare del cattolicesimo la religione dello Stato, quanto nel fatto che mentre nelle altre comunità ecclesiali non è necessaria, per il compimento di atti collettivi di culto, l'esistenza di un edificio particolare, tale esistenza è pretesa dalla religione cattolica per la quale [si rendono necessari] gli edifici che abbiano subito un particolare procedimento liturgico amministrativo"⁹.

⁶ DOMENICO BARILLARO, *Nozione giuridica di edificio destinato al culto*, Società tipografica Modenese, Modena, 1959, p. 20 ss.

⁷ Sul rapporto tra ordinamento canonico e diritto civile in tema di edifici di culto si rinvia a SALVATORE BERLINGÒ, *Edifici di culto e legislazione civile*, in AA.VV., *Chiesa e Stato in Italia. Nuovi studi di diritto ecclesiastico*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2015, p. 95 ss.

⁸ Sull'art. 831 c.c. si rinvia ad ANDREA BETTETINI, *Gli enti e i beni ecclesiastici. Art. 831 c.c.*, Giuffrè, Milano, 2005, specialmente p. 151 ss.

⁹ MARIO FINOCCHIARO, *I beni di interesse religioso nell'ordinamento italiano*, Cedam, Padova, 1969, pp. 79-80.

Sul punto, meritano menzione due orientamenti dicotomici¹⁰.

Un filone dottrinale ha perorato la causa della validità del diritto canonico, alla stregua del quale la *deputatio ad cultum* di un determinato luogo risulta essere atto successivo e conseguente alla c.d. *deputatio* canonica, quale presupposto all'esercizio del culto stesso¹¹.

Di diverso avviso è altro filone interpretativo che ritiene anzitutto come la nozione di edificio di culto, per come definito dal diritto positivo comune, è di più ampia portata rispetto a quello di *ecclesia*; inoltre, lo stesso indirizzo sostiene che la qualificazione di un luogo destinato all'esercizio pubblico del culto cattolico trovi scaturigine nell'effettiva realizzazione delle pratiche afferenti al culto, ossia discenda dallo stato fattuale, in ossequio alle norme di cui agli artt. 29 lett. a) del Concordato lateranense e 10 del R.D. n. 2262 del 1930¹².

Altra questione da dipanare è quella relativa all'effettiva essenza del vincolo di destinazione: quest'ultimo potrebbe intendersi come plasmatore di una titolarità da ricondurre all'autorità ecclesiastica, rispetto alla quale l'interesse del popolo dei fedeli si colloca in posizione secondaria¹³.

Sull'argomento, la giurisprudenza rintuzza asserendo la presenza di una servitù di uso pubblico, ossia del servizio non già di un bene nei confronti di un altro bene, ma di un bene a vantaggio di interesse pubblico. Ciò è agevolmente afferrabile da quanto puntellato dai giudici: "I fedeli hanno un diritto di uso delle chiese analogo a quello degli abitanti di un Comune di (...) di attingere acqua da una sorgente, di frequentare biblioteche e musei privati, diritto di carattere inalienabile ed imprescrittibile, benché la cosa su cui cade non sia demaniale ma soggetta alla proprietà privata"¹⁴.

¹⁰ Per approfondimenti si rinvia a MARIO TEDESCHI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 278 ss.

¹¹ Sul tema cfr. ANDREA BETTETINI, *La condizione giuridica dei luoghi di culto tra autoreferenzialità e principio di effettività*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 1-2010, p. 7 ss. Si cfr. ID., *Art. 831*, ANTONIO SCIALOJA, GIUSEPPE BRANCA (a cura di), in *Commentario del codice civile*, Bologna, Zanichelli, 2000, p. 143, nota 8: «**col secondo comma dell'art. 831 è stata riconosciuta rilevanza giuridica, nell'ordinamento italiano, del concetto canonico che gli edifici destinati all'esercizio del culto cattolico non possono essere sottratti alla loro destinazione finché, secondo il diritto della chiesa, abbiano carattere sacramentale**». Ancora, FRANCESCO FINOCCHIARO, *I beni di interesse religioso nell'ordinamento italiano*, cit., p. 222 afferma che «è pacifico che l'art. 831, secondo comma, c.c., contenga un rinvio formale al diritto canonico, le cui norme, in questa materia, producono effetti nell'ordinamento civile e devono essere applicate da tutti gli organi dello stato».

¹² Si v. DOMENICO BARILLARO, *Edifici di culto ed art. 700 c.p.c.*, in *Il diritto ecclesiastico*, I, 1966, pp. 182-183.

¹³ Cfr. LUCIANO ZANNOTTI (a cura di), *Stato sociale, edilizia di culto e pluralismo religioso*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 112.

¹⁴ Cass., Sez. I, 20 ottobre 1953, n. 3460, Pres. Piacentini, Est. Gualtieri, P. M. Pittiruti (conf.);

Infine, si deve osservare che il vincolo della *deputatio ad cultum*, per come ricostruito dall'art. 831, comma 2 c.c., non è stato esteso – né preteso – dalle altre confessioni diverse dalla cattolica.

Del resto, ciò trova conferma nell'opzione realizzata nel d.d.l. n. 2531 del 2002, in quanto il vincolo di destinazione al culto “è logicamente connesso ad una concezione pubblicistica degli edifici di culto che appartiene al passato e non corrisponde più alle esigenze di libertà religiosa, né appare realisticamente proponibile in un contesto di crescente pluralismo religioso, ove la destinazione al culto, nel rispetto delle autonome scelte confessionali, è destinata ad essere assicurata dalla proprietà dell'edificio o da contratti o vincoli di origine negoziale nel rispetto delle norme urbanistiche”¹⁵.

3. Le competenze legislative in materia di edilizia di culto e la natura del diritto al luogo di culto

La costituzione degli edifici di culto rappresenta l'egida della libertà religiosa in quanto “l'apertura di templi e oratori è condizione essenziale del pubblico esercizio del culto protetto dalla Costituzione”^{16 17}. Da qui la stringente relazione tra culto e luogo dove praticarlo, che pone quest'ultimo sotto i riflettori scientifici, anche con riguardo allo storico regolamento di attuazione della l. del 24 giugno 1929, n. 1159, sui culti ammessi, nel quale si prevedeva, per l'apertura di templi e oratori delle confessioni diverse dalla cattolica, l'assoggettamento ad autorizzazione amministrativa discrezionale.

Invero, una prescrizione in questi termini viola l'ideologia di fondo che permea la Costituzione, sminuendo i principi di eguaglianza e di libertà¹⁸ che si affermano con veemenza anche con riferimento alle diverse confessioni religiose, e nella fase embrionale di riconoscimento, e nella fase attuativa di esplicazione del culto.

La Corte costituzionale, a riguardo, ha avuto modo di affermare come la libertà religiosa di cui all'art. 19 Cost. contempla ogni tipo di esternazione di

Comune di Collalto Sabino c. Giorgi, *Foro it., Mass.*, 665.

¹⁵ VALERIO TOZZI, GIANFRANCO MACRÌ, MARCO PARISI, *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 222.

¹⁶ Corte Cost., 18 novembre 1958, n. 59, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1958, pp. 885 ss.

¹⁷ In una prospettiva analoga, cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, I sezione, 24 giugno 2004, *Vergos c. Grecia*, che lega la pretesa di un edificio di culto all'intrinseca natura della libertà religiosa.

¹⁸ ARTURO CARLO JEMOLO, *Le libertà garantite dagli artt. 8, 19, 21 della Costituzione*, in *Il diritto ecclesiastico*, I, 1952, p. 415.

culto, ivi compresa appunto l'apertura di edifici. La Consulta, indi, affermò il disconoscimento della necessità dell'autorizzazione amministrativa, posto che mal si conciliava con le garanzie costituzionali¹⁹.

Occorre, però, ben individuare la competenza legislativa in materia di edilizia di culto, quale bussola d'orientamento in questa particolare disciplina.

Prima degli anni 70' solo lo Stato deteneva il potere legislativo; dopo, con l'ingresso delle Regioni nel panorama politico, la materia *de qua* è stata oggetto di una schizofrenica ipertrofia normativa, frutto di accavallamenti di leggi nazionali e regionali²⁰.

Non si può di certo sorvolare come una confusione di tal fatta sia da addebitare anche e soprattutto al latente e "strisciante confessionalismo"²¹ dello Stato italiano, oltretutto alla bulimia regolamentare degli enti locali più prossimi alle comunità religiose secondo proprio una logica di sussidiarietà.

La Costituzione, all'art. 117, comma secondo, lett. c), sancisce la competenza esclusiva statale sui rapporti con le confessioni religiose, riservando al comma terzo, ossia alla potestà legislativa concorrente, il governo del territorio, *i.e.* la produzione normativa inerente l'uso, la razionalizzazione e la pianificazione del territorio.

Al coacervo di detta competenza ripartita certamente si ascrive la disciplina sull'urbanistica.

La formalizzazione del riparto di competenza si concretizza attraverso un dualismo funzionale: da un lato, lo Stato intercetta i principi fondamentali, dall'altro, le Regioni legiferano nello specifico.

Sulla base di tali premesse discende che "la Regione è titolata, nel governare la composizione dei diversi interessi che insistono sul territorio, a dedicare specifiche disposizioni per la programmazione e realizzazione di luoghi [anche] di culto; viceversa essa esorbita dalle sue competenze, entrando in un ambito nel quale sussistono forti e qualificate esigenze di eguaglianza, se ai fini dell'applicabilità di tali disposizioni, impone requisiti differenziati e più stringenti, per le sole confessioni senza intesa"²².

La competenza regionale in materia di edilizia di culto si giustifica nella necessità di garantire uno sviluppo equilibrato ed armonico nella realizzazio-

¹⁹ Corte Cost., 24 novembre 1958, n. 59, in *Giurisprudenza Costituzionale*, III, 1958, pp. 885 ss.

²⁰ VALERIO TOZZI, *Edilizia di culto (libertà delle confessioni)*, nel vol. RAFFAELE BOTTA, *Diritto ecclesiastico e Corte Costituzionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, p. 337.

²¹ Così MARIO TEDESCHI, *Quale laicità? Fattore religioso e principi costituzionali*, in *Il Diritto ecclesiastico*, I, 1993, pp. 548-562.

²² Par. 4.2 Considerando in diritto, Corte Cost., 24 marzo 2016, n. 63, in www.giurcost.org/decisioni/2016/0063s-16.html.

ne dei centri abitati e dei servizi di interesse pubblico, quali quelli d'interesse religioso. Tuttavia, essa non può spingersi sino a innestare norme che ostacolino la libertà di religione, ad esempio riservando trattamenti differenti rispetto all'accesso al riparto dei luoghi di culto²³.

Per quanto concerne l'edificazione di un edificio di culto è pur vero, però, che la preferenza di un determinato spazio non deve essere subordinata "al gradimento od alla condizione della tolleranza sociale da parte della maggioranza della popolazione residente"²⁴.

Un vincolo alla *deputatio ad cultum* può ravvisarsi nella presupposizione di una apposita convenzione allo strumento urbanistico regolatore²⁵.

Pertanto, non può destare meraviglia la centralità della pianificazione urbanistica considerato che "è compito degli enti territoriali provvedere a che sia consentito a tutte le confessioni religiose di poter liberamente esplicare la loro attività, anche individuando aree idonee ad accogliere i fedeli"²⁶.

L'indubbia tutela dedicata all'esercizio del culto, che come visto contempla una massiccia attenzione rivolta all'ambito spaziale, impone, altresì, il giusto bilanciamento con altri interessi che si ergono ad essere parimenti rispettati anche al fine di un razionale utilizzo territoriale.

Il rapporto stretto tra la libertà religiosa e la disponibilità degli spazi è affiorato da tempi risalenti nella giurisprudenza, definendo una chiara rottura

²³ Cfr. NATASCIA MARCHEI, *Le nuove leggi regionali 'antimoschee'*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoeChiese.it), 25, 2017; ALBERTO ROCCELLA, *Gli edifici di culto nella legislazione regionale*, in *Jus*, 2-3, 2008, pp. 505-560.

²⁴ TAR Lombardia, 8 novembre 2013, n. 2485, Milano, in www.gisutizia-amministrativa.it suggella: «stabilisce l'art. 19 della Costituzione che tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa ed esercitare in privato o in pubblico il culto: la garanzia di tale diritto, che implica quella di poter realizzare attrezzature religiose, riguarda tutti i soggetti, e quindi anche la 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».

²⁵ A dire del TAR Lombardia, 14 ottobre 2010, n. 3522: «L'ambito di competenza riservato ai Comuni è invece quello propriamente urbanistico-edilizio e consiste in un duplice potere: a) accertare che la confessione religiosa per la quale è richiesta la realizzazione di un luogo di culto abbia sui territori una presenza diffusa, organizzata e stabile; b) regolare attraverso la convenzione la durata minima della destinazione dell'edificio a finalità religiose (e anche profili economici nel caso siano concessi contributi: v. art. 71 comma 3 L.R. 12/2015) nonché i vari problemi edilizi igienico-sanitari e di sicurezza collegati al notevole afflusso di persone. In particolare, la convenzione può definire il numero di soggetti ammessi contemporaneamente nei locali, le vie di accesso e di uscita, le caratteristiche dei locali, i servizi tecnologici necessari, i piani di sicurezza, la dotazione di parcheggi, e questioni simili, in modo che il luogo di culto sia idoneo sotto il profilo strutturale e si inserisca in modo armonioso nel contesto abitativo».

²⁶ Cons. Stato, 27 novembre 2010, n. 8298: "*Esercizio del diritto di culto e normativa urbanistica*", in *Oliv*, in <http://www.oliv.it/areetematiche/85/documenti.php?argomento=86&documento=5547>.

tra la tutela costituzionale della libertà di culto e la gestione organizzativa dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose²⁷. Di ciò si trova conferma in altre due pronunce della Corte costituzionale²⁸ nelle quali si sono dichiarate illegittime due normative regionali che condizionavano la concessione di un contributo – volto ad agevolare la realizzazione di edifici di culto – alla stipulazione di una intesa *ex art. 8, 3° comma, Cost.*

La prospettiva dell'urgenza dei luoghi di culto, quali luoghi ove si sviluppa l'identità religiosa, ovvero il bisogno di condivisione sociale – qualificabile non solo, alla stregua dell'art. 2 Cost., quale formazione sociale, ma anche come luogo di interazioni socio-economiche – ha indotto ad estendere l'esigenza di riconoscimento e tutela a beni di tipo complementare, quali attrezzature religiose, quindi oltre l'edificio di culto *sic et simpliciter*²⁹.

Affinché il diritto al luogo di culto possa dirsi attuato, si rende necessaria una legislazione analitica della fase che precede l'elaborazione dello strumento urbanistico volta a procedimentalizzare la valutazione dei bisogni che poi confluisce nella formalizzazione di soluzioni pattizie secondo un orientamento di concertazione urbanistica³⁰.

Ciò ossequia ulteriormente il principio di sussidiarietà orizzontale e di

²⁷ Cfr. Corte Cost., 18 novembre 1958, n. 59, che aveva ritenuto di «stabilire con chiarezza la distinzione, da cui si disnodano poi tutte le conseguenze, fra la libertà di esercizio dei culti acattolici come pura manifestazione di fede religiosa, e la organizzazione delle varie confessioni nei loro rapporti con lo Stato», distinzione «evidente dal punto di vista logico e positivamente fondata negli artt. 8 e 19 della Costituzione».

²⁸ Cfr. Corte Cost., 8 luglio 2002, n. 346 e 19 aprile 1993, n. 195, in *www.cortecostituzionale.it*, secondo cui «il rispetto dei principi di libertà e di uguaglianza nel caso in esame va garantito non tanto in raffronto alle situazioni delle diverse confessioni religiose, (fra l'altro sarebbe difficile negare la diversità di situazione della Chiesa cattolica), quanto in riferimento al medesimo diritto di tutti gli appartenenti alle diverse fedi o confessioni religiose di fruire delle eventuali facilitazioni disposte in via generale dalla disciplina comune dettata dallo Stato perché ciascuno possa in concreto più agevolmente esercitare il culto della propria fede religiosa (...) Rispetto, però, alla esigenza sopra enunciata di assicurare edifici aperti al culto pubblico mediante l'assegnazione delle aree necessarie e delle relative agevolazioni, la posizione delle confessioni religiose va presa in considerazione in quanto preordinata alla soddisfazione dei bisogni religiosi dei cittadini, e ciò in funzione di un effettivo godimento del diritto di libertà religiosa, che comprende l'esercizio pubblico del culto professato come esplicitamente sancito dall'art. 19 della Costituzione. In questa prospettiva tutte le confessioni religiose sono idonee a rappresentare gli interessi religiosi dei loro appartenenti. L'aver stipulato l'intesa prevista dall'art. 8, terzo comma, della Costituzione per regolare in modo speciale i rapporti con lo Stato non può quindi costituire l'elemento di discriminazione nell'applicazione di una disciplina, posta da una legge comune, volta ad agevolare l'esercizio di un diritto di libertà dei cittadini».

²⁹ Sulla qualificazione di «attrezzature religiose» si v. ISABELLA BOLGIANI, *Attrezzature religiose e pianificazione urbanistica: luci ed ombre*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista Telematica (*www.statochiese.it*), 2013, p. 1 ss.

³⁰ Cfr. PAOLO URBANI, *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000.

partecipazione all'azione amministrativa, svuotata della sua connotazione di unilateralità³¹.

L'approvazione dello strumento urbanistico rappresenta il momento culminante della concretizzazione definitiva del diritto costituzionale alla disponibilità di un edificio di culto, secondo un'interpretazione sistematica del diritto in questione e degli altri valori coinvolti.

4. Il mutamento della destinazione d'uso e le prospettive del luogo di culto

La questione della edilizia di culto deve essere analizzata anche e soprattutto tenendo in debito conto, da un lato, quanto disposto dall'art. 16, comma ottavo, del d.p.r. 327/2001 (T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), che contempla tra le opere di urbanizzazione secondaria – volte ad introdurre le opere edilizie nelle dinamiche relazionali ed intersoggettive – le chiese e gli altri edifici di culto e, dall'altro lato, l'art. 41 *quinquies* della l. n. 1550/1942, che ha introdotto per i Comuni l'obbligo di rispettare nella previsione urbanistica 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”.

È di pregevole supporto, su tali aspetti, l'art. 3 del d.m. n. 1444/1968 che, individuando una destinazione minima inderogabile di 18 mq di aree per abitante da destinare a spazi pubblici o attività collettive, prevede 2 mq in dotazione per le attrezzature di interesse comune, quali quelle religiose, culturali, sociali.

Va evidenziato che, ancorché vi sia la presenza dell'obbligo in capo alla pubblica amministrazione di rispettare la ripartizione degli spazi per come sopra succintamente descritta, residua un margine apprezzabile di opzione in merito all'effettiva individuazione delle aree sulle quali i 2 mq per abitante devono insistere.

Senza dubbio condivisibile è allora la tesi di chi sostiene che “un argine ad un abuso della discrezionalità (...) possa rinvenirsi in una interpretazione costituzionalmente conforme del suddetto blocco normativo, nel senso di un superamento della zonizzazione in senso stretto (e a maggior ragione della necessaria localizzazione). Non può negarsi, infatti, come l'attuazione del diritto costituzionale in questione possa passare anche attraverso la realizzazione di edifici di culto (non puntualmente localizzati) o in zone non dedicate, soprat-

³¹ Sulla tema dell'azione amministrativa consensualistica si v. GAETANA MARENA, *L'urbanistica consensuale e la negoziazione dei diritti edificatori*, in *Riv. notariato*, 2013, p. 893 ss.

tutto in favore di confessioni di minoranza”³².

Non è ragionevole ritenere che la realizzazione di un edificio di culto, portatrice di nobili istanze socio-culturali, possa essere realizzata solo in una zona specifica indirizzata alle aree di interesse comune o generale di cui alla zona F dell'art. 2 d.m. n. 1444/1968, come peraltro approvato dalla giurisprudenza amministrativa³³.

Sovente può capitare che quanto pianificato nello strumento urbanistico possa essere poco coerente con nuovi interessi che emergono con lo scorrere del tempo, imponendo così istanze di mutamento di destinazione d'uso (con opere), ovvero di semplice uso (senza opere) di edifici preesistenti.

La modifica della destinazione d'uso o del semplice uso è vincolata, nel senso che è ammessa solo se contemplata dalle opzioni urbanistiche dello strumento³⁴.

Tanto potrebbe importare, in assenza di previsione a priori delle aree dedicate alle attrezzature religiose, l'inevitabile conseguenza che l'edificazione di un luogo di culto debba tradursi in occupazioni abusive – quindi *de facto* – in difetto di legittimazione per il mutamento; tutto ciò accompagnato altresì dai paventati esercizi di eventuali poteri sanzionatori.

È pur vero, però, che se un abusivismo di tal fatta è passibile di sanzioni, d'altro canto, molte associazioni religiose – occultate sotto la foglia di fico di associazioni di promozione sociale – in virtù dell'art. 32 della legge n. 383/2000, ai sensi del quale “la sede delle associazioni di promozione sociale ed i locali nei quali si svolgono le relative attività sono compatibili con tutte le destinazioni d'uso, (...) indipendentemente dalla destinazione urbanistica”³⁵,

³² Così NICOLA PIGNATELLI, *La dimensione fisica della libertà religiosa: il diritto costituzionale ad un edificio di culto*, in *Federalismi.it*, 24, 2015, p. 35.

³³ Cfr. Cons. St., Sez. IV, 14 dicembre 2004, n. 8026.

³⁴ TAR. Lombardia, Brescia, 17 dicembre 2014, n. 1417, secondo cui «l'individuazione delle aree destinate ad accogliere le strutture religiose (a richiesta dei soggetti interessati all'esercizio del culto) deve avvenire positivamente, e a priori, nel Piano dei servizi, posto che così stabilisce l'art. 72, co. 1, della l.r. 12/2005, e non ex post attraverso accertamenti di compatibilità che intervengano, come nella specie, a seguito di richieste di mutamento di destinazione d'uso. Del tutto correttamente, quindi, l'amministrazione ha escluso la possibilità di modificare la destinazione del capannone industriale in luogo di culto, posto che la scelta sul dove, in che misura e in funzione di quale coerente disegno della programmazione dello spazio pubblico vanno localizzate le strutture religiose destinate al culto, è demandata al Piano dei Servizi e non ad altri provvedimenti estemporanei».

³⁵ Cfr. Tar Campania, 31 marzo 2014, n. 1881, secondo cui: «E' illegittimo il provvedimento con il quale un Comune ha respinto una istanza tendente ad ottenere l'autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso di alcuni locali ubicati al piano interrato da garage-deposito a palestra, che sia motivato con riferimento al fatto che i piani interrati possono essere destinati unicamente a cantine, depositi, magazzini, autorimesse e impianti termici a servizio dell'edificio. Infatti, ai sensi dell'art. 32, comma 4, della l. n. 383 del 2000, ‘la 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

riescono a rinvenire una scappatoia ai rigidi vincoli ordinamentali³⁶.

In questa prospettiva si definisce un'inconcepibile discriminazione, probabilmente fondata su una diversità, inspiegabile e sottesa all'impatto urbanistico quale conseguenza di una logica quantistica aggregazionale, ovvero di un carico urbanistico che sussisterebbe solo quando "l'edificio costituisca un forte centro di aggregazione umana"³⁷.

In quest'ultima direzione va la normativa lombarda che ha previsto la necessità del permesso di costruire anche con riferimenti ai mutamenti di destinazione d'uso senza opere³⁸, qualora si voglia dedicare l'edificio all'esercizio del culto.

Posto che la normativa recante il mutamento della destinazione d'uso di un immobile rientra nella previsione urbanistica generale delle destinazioni d'uso, indubbiamente l'alveo normativo cui fare riferimento è il testo unico per la disciplina dell'attività edilizia, D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380³⁹, il quale vincola al permesso di costruire⁴⁰ gli interventi che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A⁴¹, comportino mutamento della destinazione d'uso, costituendo interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio⁴².

decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968 n. 1444 indipendentemente dalla destinazione urbanistica'; con la conseguenza che, in virtù della suindicata disciplina agevolativa, le sedi e i locali in parola sono ubicabili: a) in tutte le parti del territorio urbano, stante la loro compatibilità con ogni destinazione d'uso urbanistico rilevante ai sensi del d. m. n. 1444/1968; b) a prescindere dalla destinazione d'uso impressa specificamente e funzionalmente rispetto al singolo fabbricato».

³⁶ Sul punto cfr. FABIO BALSAMO, *Associazioni culturali islamiche e destinazione non abusiva degli immobili al culto*, in *Diritto e Religioni*, 1, 2015, p. 405 ss.

³⁷ Cfr. TAR Lombardia, Milano, 8 novembre 2013, n. 2486, secondo cui «è necessario che sia adeguatamente dimostrato che l'edificio costituisca, in ragione delle funzioni che gli sono state impresse in assenza di titolo edilizio, un forte centro di aggregazione umana presso il quale si riunisce, a fini religiosi o sociali, un elevato numero di persone».

³⁸ Si v. art. 52, 3° comma *bis*, L.R. Lombardia n. 12/2005. Sulla norma si v. TAR. Lombardia, Milano, 8 novembre 2013, n. 2486; Cons. St., 27 ottobre 2011, n. 5778; TAR Lombardia, Brescia, 21 maggio 2012, n. 866.

³⁹ "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia", *Gazz. Uff.* n. 245 del 20 ottobre 2001, art. 10.

⁴⁰ All'art. 13 si chiarisce che il permesso di costruire è rilasciato «dal dirigente o responsabile del competente ufficio comunale nel rispetto delle leggi, dei regolamenti e degli strumenti urbanistici».

⁴¹ Sono considerate zone omogenee di tipo "A", quelle parti del territorio interessate da insediamenti storici o di pregio ambientale; A1 -Ambito storico di conservazione e trasformazione conservativa; A2 -Ambito storico di ristrutturazione.

⁴² Per un maggiore approfondimento, *ex multis*, si rinvia a FILIPPO SALVIA, *Manuale di diritto urbanistico*, Cedam, Padova, 2012; PAOLO STELLA RICHTER, *Manuale breve di diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2014; MATILDE CARRÀ, WLADIMIRO GASPARRI, CARLO MARZUOLI, (a cura di), *Diritto per il governo del territorio*, Il Mulino, Bologna, 2012; NICOLA ASSINI, *Diritto urbanistico (governo del territorio, ambiente e opere pubbliche)*, Cedam, Padova, 2007; ROSARIO FERRARA, GIUSEPPE FERRARI,

In concreto, tale provvedimento normativo rimette alle singole regioni un ampio margine d'azione nel prevedere quali mutamenti legati all'uso e funzione di un immobile, o parti di esso, sono subordinati al rilascio del permesso di costruire o alla presentazione della denuncia di inizio attività⁴³, e nell'individuare, inoltre, "ulteriori interventi che, in relazione all'incidenza sul territorio e sul carico urbanistico, sono sottoposti al preventivo rilascio del permesso di costruire"⁴⁴.

Per quanto d'interesse alla presente trattazione, con particolare riferimento agli interventi di mutamento di destinazione d'uso strutturale o funzionale, giova precisare che le singole normative regionali non hanno ritenuto di seguire un modello omogeneo, ossia caratterizzato dalla uniformità della disciplina con riguardo al rilascio del titolo abilitativo al mutamento di destinazione d'uso, ma hanno percorso, invece, strade tra loro alquanto divergenti.

Dunque, l'ordito normativo si presenta alquanto disomogeneo: all'interessato, a volte, può essere chiesto di attivarsi ricorrendo alla mera denuncia di inizio attività⁴⁵, oppure una comunicazione, sempre di inizio attività⁴⁶, anche al comune⁴⁷ ovvero ottenere il rilascio dell'autorizzazione del sindaco⁴⁸, del

Commentario breve alle leggi in materia di urbanistica ed edilizia, Cedam, Padova, 2010; SANDRO AMOROSINO, *Il governo dei sistemi territoriali. Il nuovo diritto urbanistico*, Cedam, Padova, 2008; DARIA DE PRETIS, ANNA SIMONATI, (a cura di), *Diritto urbanistico e delle opere pubbliche*, Giappichelli Editore, Torino, 2014; PAOLO URBANI, STEFANO CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Giappichelli, Torino, 2013; DARIA DE PRETIS, (a cura di), *Diritto urbanistico e delle opere pubbliche*, Giappichelli, Torino, 2009; ALBERTO FOSSATI, *Manuale di diritto urbanistico e dell'edilizia della Regione Lombardia*, Giappichelli, Torino, 2013; GIORGIO PAGLIARI, *Corso di diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2010; PAOLO URBANI, (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto urbanistico*, Giappichelli, Torino, 2013.

⁴³ Così il comma 2 dell'articolo 10 del d. P. R. n. 380/2001 citato.

⁴⁴ Comma 3 dell'art. 10 citato.

⁴⁵ Così l'art. 26, comma 2, della L.R. Emilia Romagna 25 novembre 2002, n. 31. Si definisce «mutamento dell'uso senza opere la modifica dell'uso in atto nell'immobile» e si specifica che il mutamento deve essere conforme alle previsioni urbanistiche comunali e non connesso a interventi di trasformazione dell'immobile. Si chiarisce, infine, al comma 6 che «non costituisce mutamento d'uso ed è attuato liberamente il cambio dell'uso in atto nell'unità immobiliare entro il limite del 30 per cento della superficie utile dell'unità stessa e comunque compreso entro i 30 mq». Cfr. anche la Legge Provinciale Trento 5 settembre 1991, n. 22; L.R. Umbria 18 febbraio 2004, n. 1.

⁴⁶ L.R. Liguria 5 aprile 2012, n. 10.

⁴⁷ La L.R. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, richiede che i mutamenti siano conformi alle previsioni urbanistiche regionali e alla normativa igienico-sanitaria.

⁴⁸ La L.R. Marche 18 giugno 1986, n. 14, subordina la compatibilità della variazione con la disciplina urbanistica stabilita dai comuni e nel rispetto dei limiti, dei vincoli e degli standard fissati dalla norma.

titolo abilitativo edilizio⁴⁹ o della concessione edilizia⁵⁰.

Tuttavia, le differenze che trapelano da una siffatta normativa frastagliata non devono essere lette come il riflesso di un maggior o minor interesse delle amministrazioni alla materia, ma quale semplici scelte di tipo semplificatorio procedimentale che non sradicano affatto le garanzie di conformità alle previsioni urbanistiche della zona di intervento di cui trattasi.

È opportuno far emergere inoltre lo specifico obiettivo della Regione Lombardia la quale, nel 2006, ha inteso integrare la legge n. 12 del 2005 e di inserire nel paragrafo dei mutamenti di destinazione d'uso il comma 3-bis, specificando che «i mutamenti di destinazione d'uso di immobili, anche non comportanti la realizzazione di opere edilizie, finalizzati alla reazione di luoghi di culto e luoghi destinati a centri sociali, sono soggetti a permesso di costruire»^{51 52}.

Detta norma chiarisce bene come il problema legato al cambiamento della destinazione d'uso di un immobile per potervi svolgere attività di culto abbia acquistato una propria rilevanza sociale e istituzionale, tale da richiedere una disciplina autonoma e dettagliata.

Il fenomeno in esame per le sue intrinseche peculiarità, bisognoso di una specifica attenzione, infatti, non poteva restare inquadrato in una regolamentazione lacunosa concernente la modifica della destinazione d'uso, pur con tutte le tutele ammesse.

⁴⁹ La L.R. Piemonte 25 marzo 2013, n. 3, chiarisce che «tale titolo non è necessario per i mutamenti della destinazione d'uso degli immobili relativi ad unità non superiore a 700 metri cubi che siano compatibili con le norme di attuazione del PRG e degli strumenti esecutivi».

⁵⁰ L.R. Valle D'Aosta 4 agosto 2009 n. 24; Provincia autonoma Bolzano, Legge provinciale 11 agosto 1997, n. 13.

⁵¹ L.R. Lombardia 14 luglio 2006 n. 12, art. 1, che ha sostituito la legge 9 maggio 1992, n. 20, dichiarata incostituzionale nel 2002 (Decisione n. 346) perché limitava l'accesso ai contributi pubblici alle sole confessioni munite di intesa con lo Stato. Per un approfondimento, si rinvia a ALBERTO FOSSATI, *Manuale di diritto urbanistico e dell'edilizia della Regione Lombardia*, cit., p. 139 e ss.; 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), marzo 2014.

⁵² In verità anche la Regione Piemonte si era attivata per modificare la legge regionale n. 15 del 1989, presentando una proposta di legge (Consiglio Regionale del Piemonte, proposta di legge regionale n. 122, presentata il 10 febbraio 2011). L'intento dei firmatari del disegno era quello di estendere la legge regionale di individuazione degli strumenti urbanistici generali di aree destinate ad attrezzature religiose (L.R. n. 15 del 1989), anche alle confessioni che non avevano sottoscritto una intesa con lo Stato. La proposta senza dubbio costituiva l'occasione per specificare meglio il contenuto normativo e senza variare la competenza del comune al rilascio del permesso di costruire, per le confessioni prive di intesa, la Regione avrebbe comunque potuto autorizzare la costruzione di nuovi edifici destinati all'esercizio del culto, la loro ristrutturazione o il cambiamento di destinazione d'uso edilizio o di destinazione urbanistica.

La condotta dimostrata dal legislatore lombardo, ad avviso del Consiglio di Stato, è “palesamente volta al controllo di mutamenti di destinazione d’uso suscettibili, per l’afflusso di persone e 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”⁵³.

Dalla costituzione di edificio di un culto o di un centro sociale in una zona non prevista per questo tipo di espansione potrebbe derivare una serie di problematiche che richiede un controllo puntuale dell’amministrazione comunale sulla compatibilità delle nuove destinazioni. Questa sarebbe, dunque, la *ratio* della necessità del permesso di costruire, che viene dunque utilizzato per accertare tutta una serie di condizioni che portano con sé il rischio di creare un’ingerenza nell’autonomia privata di ogni confessione. Si pensi al rispetto delle previsioni urbanistiche comunali, al rispetto delle condizioni di agibilità, al rilascio da parte dei Vigili del Fuoco del certificato di prevenzione incendi, alla verifica della conformità alla normativa igienico-sanitaria, all’analisi del flusso di fedeli che utilizzeranno l’immobile per valutare la capacità recettiva della zona di ubicazione e le implicazioni legate alla tutela dell’ordine pubblico e della incolumità dei frequentanti l’immobile.

Esiste, inoltre, una prospettiva più delicata sulla quale le amministrazioni comunali sono chiamate ad esprimersi per poter applicare correttamente la normativa di riferimento, dovendo utilizzare soluzioni urbanistiche che spesso mal si conciliano con l’evoluzione sociale del fenomeno religioso, con ciò trovandosi ad ampliare o restringere oltre misura il significato della nozione di luogo di culto⁵⁴.

L’utilizzo della dicitura “luoghi di culto”, proprio per la sua potenzialità, non può essere identificato esclusivamente con la qualifica di “attrezzature religiose”, come quegli “edifici destinati ad attività funzionali all’espletamento del servizio religioso”⁵⁵.

In detta circostanza, se la normativa della Regione Lombardia avesse voluto ricomprendere la problematica della modifica della destinazione d’uso all’interno delle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, non

⁵³ Cfr., Consiglio di Stato, 27 ottobre 2011, n. 5778; TAR Lombardia – Milano, 28 dicembre 2013, n. 1176.

⁵⁴ Cfr., sul punto, ALBERTO FABBRI, *L’utilizzo di immobili per lo svolgimento di attività di culto*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica (www.statoechiese.it), dicembre 2013, p. 7.

⁵⁵ Cfr. ISABELLA BOLGIANI, *op.cit.*, p. 7.

avrebbe fatto altro che rinviare al relativo articolo, l'art. 71⁵⁶, e avrebbe precluso ogni possibile variante alle previsioni urbanistiche fuori dalla zona prevista e adibita allo scopo.

Infatti, queste attrezzature, sulle quali manca a livello regionale un'uniformità identificativa⁵⁷, vanno obbligatoriamente⁵⁸ previste come aree in sede di pianificazione urbanistica e costituiscono opere di urbanizzazione secondaria.

In ragione della peculiare funzione, la realizzazione di queste opere è a carico anche dei comuni che a tal uopo utilizzano un fondo a ciò destinato, alimentato con le somme riscosse per il rilascio delle concessioni edilizie e a seguito dell'applicazione delle sanzioni amministrative irrogate per violazioni delle norme urbanistiche⁵⁹.

Nei medesimi termini si presenta la questione per la definizione di "centro sociale religiosamente qualificato"; la norma parla in maniera asettica di centro sociale⁶⁰ e non risulta agevole, nella cultura occidentale, identificare una

⁵⁶ Così l'articolo 71 della L.R. Lombardia n. 12/2005; «1. Sono attrezzature di interesse comune per servizi religiosi:

a) gli immobili destinati al culto anche se articolati in più edifici compresa l'area destinata a sagrato;
b) gli immobili destinati all'abitazione dei ministri del culto, del personale di servizio, nonché quelli destinati ad attività di formazione religiosa;

c) nell'esercizio del ministero pastorale, gli immobili adibiti ad attività educative, culturali, sociali, ricreative e di ristoro compresi gli immobili e le attrezzature fisse destinate alle attività di oratorio e similari che non abbiano fini di lucro;

c bis) 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. (il bis della lettera è stata aggiunto dall'art. 12, comma 1, lett. m) della L.R. 21 febbraio 2011, n. 3).

2. Le attrezzature di cui al comma 1 costituiscono opere di urbanizzazione secondaria ad ogni effetto, a norma dell'articolo 44, comma 4».

⁵⁷ Sul punto, rileva ISABELLA BOLGIANI, *op. cit.*, che «i legislatori regionali, nell'affrontare il tema, abbiano tendenzialmente adottato tre modelli principali (emiliano-romagnolo, ligure e veneto), offrendo un concetto di servizio religioso dalle diverse sfumature. Ciò che accomuna tutte queste fattispecie – a prescindere dalle diverse appartenenze confessionali – appare, in ogni caso, la destinazione di tali edifici all'esercizio del culto ed alle attività ad esso funzionali». Si rinvia, inoltre, a ANTONIO GIUSEPPE CHIZZONITI, *Luci ed ombre della legislazione regionale*, in *Norme per la realizzazione degli edifici di culto*, supplemento a *Ex lege*, 3/1999, p. 29 ss.

Per i riferimenti normativi regionali: Delibera del Consiglio regionale Emilia-Romagna 4 marzo 1998, n. 849; L.R. Liguria, 21 gennaio 1985, n. 4, modificata dalla L.R. 15 dicembre 1993 n. 59; L.R. Veneto 20 agosto 1987 n. 44.

⁵⁸ Cfr., per gli insediamenti residenziali, d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, art. 3, comma 2, lettera b).

⁵⁹ Così legge "Bucalossi", n. 10 del 1977: il vincolo di destinazione del fondo alle opere di urbanizzazione è stato eliminato dal d.p.r. 380 del 2001. Su questi aspetti si veda ALBERTO ROCCELLA, *La legislazione regionale*, in *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, cit., p. 87 ss.

⁶⁰ Nell'Enciclopedia Treccani, la voce "centro sociale" è definita: «denominazione generica di comunità, cittadine o di quartiere, costituite per lo più da giovani di un deciso orientamento politico e seguaci di comuni ideologie che usano come luogo di aggregazione edifici o locali spesso fatiscenti o illegalmente occupati, dove svolgono attività di svago e di ricreazione, dedicandosi talora anche a

matrice religiosa predominante che caratterizzi il centro, anche considerando gli esempi che la realtà quotidiana ci mostra.

Forse, anche in questo caso, l'intenzione normativa è stata quella di far rientrare nell'alveo del permesso di costruire quelle nuove forme aggregative che partono da una iniziativa socio-comunitaria e che non hanno ancora trovato una precisa collocazione morfologica; oppure, più semplicemente, il legislatore ha inteso accumunare nella stessa norma, due realtà completamente distinte, i luoghi di culto e i centri sociali, le quali pur partendo da presupposti diversi, quello religioso e quello sociale, vengono assoggettate allo stesso tipo di accertamento.

Presentano particolare interesse le sentenze che hanno statuito sulla natura del luogo sul quale si contende la destinazione, anche nei tentativi di far rientrare l'attività di preghiera tra quelle di destinazione d'uso proprie dello stabile.

A tal proposito rileva il rigetto di un ricorso presentato dal proprietario di un immobile che adduceva come l'attività di culto, insistente su parte dell'edificio, era ricompresa nell'attività terziaria nello stesso svolta⁶¹.

Il Collegio, in detta circostanza, ha precisato che: "attività produttiva è quella che, utilizzando i diversi fattori, realizza nuovi beni e servizi, e certamente le riunioni di un'associazione religiosa non hanno tale obiettivo, se non del tutto occasionalmente e marginalmente, e dunque non vi possono essere assimilate"⁶².

Non potrebbe giustificarsi una tesi che ravvisa tra i possibili usi di un locale produttivo la riunione d'individui sulla base dell'irrelevanza del fine stesso della riunione.

Quanto al nesso tra destinazioni d'uso dei singoli beni e destinazioni di zona, il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 683 del 2011⁶³, ha avuto modo di asserire che il cambio di destinazione d'uso, da produttivo a sede di comunità islamica, seppur nel rispetto della legittimità, si mostra strumentale ad "elidere le esigenze di ordine urbanistico sottese al piano e, in particolare, non possono legittimare eccezioni alla destinazione di zona, sulla quale si fonda la struttura concettuale stessa del piano regolatore generale nelle scelte fondanti sull'uso del territorio".

Il cambiamento di destinazione d'uso, quindi, deve rispecchiare la confor-

opere di assistenza e di aiuto volontario a persone che ne abbiano bisogno».

⁶¹ TAR Trentino Alto Adige – Sezione Autonoma per la Provincia di Bolzano –, 30 marzo 2009, n. 116, confermata da Consiglio Stato, 27 luglio 2010, n. 4915.

⁶² TAR Veneto, 10 luglio 2009, n. 2191.

⁶³ Consiglio di Stato, 28 gennaio 2011, n. 683.

mità urbanistica dell'intervento. Ciò significa che l'edificio di culto dovrebbe essere previsto dal PRG con tale specifica destinazione.

È impraticabile, infatti, "differenziare ai fini del titolo abilitativo in ragione dei mutamenti di destinazione d'uso all'interno di una medesima categoria urbanistica", non essendo tanto possibile nemmeno sulla base di una distinzione tra "associazione culturale" e "centro culturale"⁶⁴.

Si desume, da quanto detto, che la dibattuta evoluzione semantica di luogo di culto, di centro sociale e di tutte le attività complementari che li caratterizzano postulano un impegno alla pubblica amministrazione nel cercare di trovare un punto di equilibrio tra la giusta applicazione della norma e la libertà di culto.

5. Il suggello del giudice amministrativo

Al giudice amministrativo è da ascrivere il merito di aver elaborato nelle proprie pronunce alcune linee guida meritevoli di essere prese come riferimento per meglio definire la (in)dubbia interpretazione e (il)legittimità della normativa vigente in materia⁶⁵.

⁶⁴ Consiglio di Stato, 4 novembre 2011, n. 4854. L'ordinanza sospendeva l'esecutività della sentenza del TRGA Trento, (sentenza breve 9 giugno 2011, n. 169), nella quale si dichiarava illegittima una nuova denuncia di inizio attività presentata dall'Associazione ricorrente per la ristrutturazione di un deposito con cambio di destinazione d'uso, non più "centro culturale religioso" bensì "centro culturale", precedentemente era stata presentata una DIA, avente ad oggetto la ristrutturazione del locale, con cambio di destinazione d'uso da deposito a centro culturale religioso, tale da rientrare tra le "aree ad uso prevalentemente residenziale", al fine "dell'integrazione della residenza con le altre funzioni urbane ad essa collegate" con l'insediamento di "associazioni politiche, sindacali, culturali e religiose", come previsto dalla normativa. Anche l'inserimento di un centro culturale nelle "zone destinate ai servizi di quartiere" non doveva in ogni caso aggravare il carico urbanistico indotto dalla nuova destinazione, comportando, altrimenti, imprevisti ed inaccettabili disagi per gli abitanti. La previsione normativa di "centri civici, culturali e ricreativi" presupponeva un adeguato dimensionamento delle opere di urbanizzazione complementari, come strade e parcheggi, che nella specie, pur essendo evidentemente necessarie, non erano previste.

⁶⁵ TAR Piemonte, 13 dicembre 2012 n. 1346, specifica che: «Ritenuto, peraltro, pacifico che la destinazione d'uso:

· caratterizza funzionalmente l'immobile ed è segnata dagli strumenti urbanistici di pianificazione o di attuazione della pianificazione, nell'ambito delle categorie generali di uso urbanistico previste dalle norme vigenti;

· secondo un costante orientamento giurisprudenziale, non si identifica con l'impiego che in concreto ne fa il soggetto utilizzatore, ma con la destinazione impressa dal titolo abilitativo (*ex multis*, Cons. Stato, 09 febbraio 2001, n. 583; TAR Liguria, 25 gennaio 2005, n. 85), e ciò in quanto la nozione di "uso" urbanisticamente rilevante è ancorata alla tipologia strutturale dell'immobile – quale individuata nel titolo edilizio – senza che essa possa essere influenzata da utilizzazioni difformi rispetto al contenuto degli atti autorizzatori e/o pianificatori (tra le altre, TAR Lombardia-Milano, 07 maggio 1992, n. 219 e TAR Emilia Romagna-Bologna, 07 settembre 2012, n. 537);

Il giudice amministrativo ha affermato la sostenibilità normativa dei diritti che venivano evocati nelle controversie.

Le cause cui si fa riferimento hanno per la maggior parte ad oggetto esperienze che vedono coinvolte le realtà islamiche proprio per il loro modo di esprimere la propria appartenenza religiosa.

La casistica consente di confrontarsi con le problematiche in questione secondo diverse prospettive.

Si evincono situazioni in cui rileva l'impiego di fatto che viene svolto sull'immobile, la presunzione di modifica di destinazione, la natura del soggetto agente, la tipologia della nuova destinazione che viene richiesta, la natura del luogo sul quale si interviene e la compatibilità della nuova destinazione con l'area prevista dal piano edilizio di zona.

In particolare, nelle cause che hanno interessato il cambio di destinazione d'uso, con o senza opere edilizie, per la realizzazione di uno spazio destinato al culto, emerge un primo elemento costantemente ripetuto: ai fini urbanistici non rileva l'uso di fatto che viene concretamente svolto sull'immobile⁶⁶ e, quindi, la destinazione d'uso religioso, come uso difforme dalla destinazione originaria, deve essere supportata dalla natura e dalla tipologia dell'opera realizzata o da una documentazione che accerti il fine religioso svolto sull'immobile come esclusivo e indiscriminato.

Tale principio è stato sostenuto da una serie di sentenze che hanno enucleato come, in un locale legittimamente adibito a sede di associazione culturale/religiosa, l'uso difforme della destinazione, per utilizzarlo come sede dedicata al culto islamico, non possa essere identificato con il mero fatto che nel locale si svolge la preghiera⁶⁷.

solo in caso di assenza o indeterminazione del titolo edilizio è ritraibile dalla classificazione catastale attribuita in sede di primo accatastamento o da altri documenti probanti.

⁶⁵ ritenuto che, per costante orientamento giurisprudenziale (*ex multis* Cons. Stato, 23 febbraio 2000, n. 949, TAR Liguria, 28 gennaio 2004, n. 102, TAR Veneto, 13 novembre 2001, n. 3699, Cass. Penale, 01 ottobre 1997, n. 3104, TAR Lazio, 07 ottobre 2005 n. 8002, TAR Abruzzo, sede l'Aquila, 02 aprile 2009, n. 236 e TAR Lazio, Roma, 24 maggio 2011, n. 4622), il mutamento di destinazione d'uso senza opere assume rilievo solo se si sostanzia in un mutamento urbanistico-edilizio ovvero solo se sconvolge l'assetto dell'area in cui è ricaduto l'intervento edilizio;

Ritenuto, in ogni caso, che il mutamento di destinazione d'uso è ammesso solo se compatibile con la caratterizzazione urbanistica impressa all'area in cui è ubicato l'immobile».

Sul ruolo del giudice amministrativo, si rinvia a ALMA CHIETTINI, *Giudice amministrativo, immigrazione e luoghi di culto*, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁶⁶ Sul difetto di identificazione della destinazione d'uso con l'impiego fattuale, si v., tra gli altri, il TAR Emilia Romagna-Bologna, 17 settembre 2012, n. 566; TAR Emilia Romagna-Bologna, 27 luglio, 2012 n. 520; TAR Lombardia Milano, 7 maggio 1992, n. 219, TAR Piemonte, 13 dicembre 2012, n. 1346.

⁶⁷ La consuetudine, ritenuta uno "stratagemma giuridico", è evidenziata anche nel parere del Comitato per l'Islam italiano in materia di luoghi di culto islamici del 27 gennaio 2011: sul Comitato

Di incompatibilità può in ipotesi discorrersi qualora l'accesso per la libera attività di preghiera non sia riservata ai soli membri dell'associazione, ma sia "indiscriminato"⁶⁸.

Nello stesso solco argomentativo si colloca un'altra pronuncia⁶⁹, per cui la richiesta di destinazione d'uso come centro culturale di una associazione culturale/religiosa, di diritto privato, non può essere automaticamente riconducibile a "nuova attrezzatura per servizi religiosi" e quindi non sono applicabili i parametri legati al rispetto degli standard urbanistici previsti.

Sempre in tema di "attrezzatura di interesse comune per servizi religiosi"⁷⁰ e di "esercizio di ministero pastorale", la destinazione a questo tipo di edificio "non può essere riferita all'uso di fatto che possa essere stato posto in essere"⁷¹.

Nel caso di attività di "preghiera congregazionale", svolta da un'associazione culturale islamica in un immobile, solo l'uso prevalente ed esclusivo, anche se previsto dallo statuto, costituisce una circostanza di fatto per delineare una incompatibilità edilizio-urbanistica della destinazione d'uso dell'immobile, a condizione che non ne sia provato il prevalente svolgimento di attività diverse da quelle proprie della preghiera⁷².

Si conferma che "ai fini urbanistici non rileva di norma l'uso di fatto

e sul parere si veda ALESSANDRO FERRARI, *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Carocci, Roma, 2012, p. 95.

⁶⁸ TAR Lombardia-Brescia, 8 marzo 2013, n. 242.

⁶⁹ TAR Lombardia-Milano, 4 gennaio 2013, n. 21, che evidenzia come non esista alcuna disciplina specifica concernente la prevenzione incendi nei luoghi di culto e/o nei luoghi adibiti a sede di associazione culturale e che, dunque, non è legittimo fondare il diniego del permesso a costruire sul mancato rispetto della normativa antincendio.

⁷⁰ Per un'analisi della previsione regionale in materia si rinvia a ISABELLA BOLGIANI, *Attrezzature religiose*, cit., p. 4 ss.

⁷¹ TAR Lombardia-Milano, 23 settembre 2010, n. 6415. Così si stabilisce che "l'istanza presentata dalla ricorrente, volta ad ottenere il rilascio di un permesso di costruire, parzialmente in sanatoria, ha ad oggetto la realizzazione di opere di manutenzione straordinaria del magazzino/deposito e cambio di destinazione d'uso in sede del "Centro Culturale Pace"; – tali opere consistono, principalmente, nel rifacimento della pavimentazione, nel ripristino degli intonaci, nel rivestimento dei pilastri con cartongesso, nella imbiancatura dei locali, nella realizzazione di impianti igienico-sanitari ed elettrici – di per sé le opere oggetto dell'istanza non rivelano, in alcun modo, la volontà dell'associazione ricorrente di attuare una destinazione del fabbricato ad "attrezzatura di interesse comune per servizi religiosi", ai sensi dell'art. 71, l. Regione Lombardia n. 12/2005, piuttosto che a propria sede". Si precisa che il rilascio del permesso non può fondarsi all'uso di fatto che in precedenza era stato posto in essere nei locali interessati.

⁷² Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza 27 ottobre 2011, n. 5778. In teoria l'uso di un immobile quale luogo di culto non comporta il necessario cambiamento di destinazione, a patto che l'utilizzo non avvenga in via esclusiva, ma l'immobile si ponga come centro culturale il quale, tra gli altri scopi organizza preghiere individuali e collettive.

dell'immobile in relazione alle molteplici attività umane che il titolare è libero di esplicitare". Non sarà richiesta la procedura per destinazione d'uso, come stabilito dalla normativa regionale lombarda, e non vi sarà alcun impatto urbanistico se l'immobile verrà utilizzato da un'associazione culturale il cui scopo religioso sia accessorio e residuale nell'ambito degli scopi statutari. Al contempo, non è di fondamentale rilevanza la circostanza che nella sede dell'associazione sia stata riscontrata occasionalmente la presenza di persone di religione islamica ovvero di persone raccolte in preghiera⁷³.

Merita attenzione, similmente, la vicenda che caratterizzò le sorti di un'ordinanza pronunciata in sede cautelare del TAR Lombardia – Sede Milano⁷⁴, concernente il divieto di utilizzo di locali adibiti ad area di preghiera normalmente utilizzati per il culto, ed in genere per attività che implicano l'apertura al pubblico, la quale poi è stata annullata dal Consiglio di Stato⁷⁵, sostenendo che l'immobile utilizzato dall'Associazione Culturale della Fratellanza non risultava utilizzato in via esclusiva come luogo di culto, con conseguente insussistenza nella specie di un'incompatibilità edilizio-urbanistica della destinazione d'uso dell'immobile stesso.

Nella stessa ordinanza, si stabiliva che: "il mutamento di destinazione rilevante ai fini della creazione di luoghi di culto e luoghi destinati a centri sociali è quello che altera, sia pure senza opere, la funzione originaria dell'immobile, al fine di adibirlo, in via permanente, ad una funzione diversa. In tal caso l'immobile perde la destinazione originariamente assentita per assumere la funzione diversa che gli viene assegnata". Ciò esula dagli usi di fatto⁷⁶ che possono essere realizzati sull'immobile, come svolgimento delle attività umane poste in essere senza alterare la destinazione d'uso dell'immobile stesso.

L'uso di fatto può esplicitarsi nello svolgimento "saltuario di pratiche posto che gli stessi possono esplicitarsi nello svolgimento saltuario di pratiche di culto in un immobile ad uso abitativo" e la presenza in casa di un manufatto votivo non pregiudica la destinazione originaria⁷⁷.

Infine, relativamente alla natura ed entità del soggetto che mostra interesse a disporre di un luogo di culto, le amministrazioni non sembrano richiedere

⁷³ Per lo svolgimento privatamente e saltuariamente di preghiere religiose, cfr. TAR Lombardia-Milano, 25 ottobre 2010, n. 7050. Sul tema cfr. TIZIANA RAPISARDA, *I luoghi di culto e la confessione religiosa islamica. Pluralismo religioso e convivenza multiculturale*, in *Diritto e Religioni*, 1, 2011, p. 480 ss.

⁷⁴ TAR Lombardia, Ord. 11 febbraio 2011, n. 345.

⁷⁵ Consiglio di Stato, Ord. 10 maggio 2011, n. 2008.

⁷⁶ Cfr. Consiglio di Stato, 23 febbraio 200, n. 949.

⁷⁷ TAR Lombardia-Milano, 17 settembre 2009, n. 4665.

il soddisfacimento di condizioni particolari, pertanto, l'interessato può essere un ente direttamente collegato alla confessione di riferimento così come anche una associazione di fedeli.

Il collegio giudicante, nel determinare con certezza la natura del soggetto promotore⁷⁸, non sembra mostrare interesse al soggetto in sé, quanto piuttosto a evidenziare e a scoprire le reali intenzioni dei soggetti promotori. Ecco allora che viene attentamente vagliata la tipologia della richiesta inoltrata alle autorità competenti, così la variazione di una destinazione d'uso deve essere correttamente inquadrata a quanto riportato negli elaborati tecnici oppure alla natura e alla tipologia di opere realizzate sull'immobile.

6. *Il deus ex machina: la Corte Costituzionale sulla (il)legittimità delle legislazioni regionali*

Ai fini della disamina che si sta intrattenendo, per avere un quadro completo sullo stato dell'arte in materia, non può che farsi cenno alla decisione n. 63/2016 della Corte costituzionale.

Quest'ultima, dopo aver sancito come l'apertura dei luoghi di culto sia condizione essenziale per il pubblico esercizio del culto stesso, con il solo limite dei riti contrari al buon costume, suggella che l'esercizio della libertà di aprire luoghi di culto non può essere condizionata a stretti vincoli pattizi, pur questo non potendosi tradurre in un obbligo della pubblica amministrazione a conferire in egual misura contributi o spazi disponibili⁷⁹.

La Consulta motiva tale decisione sul presupposto della dimensione quantitativa delle risorse: "com'è naturale allorché si distribuiscono 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"⁸⁰.

La sentenza *de qua* è stata occasionata dal ricorso promosso dalla

⁷⁸ Il TAR Veneto, Sez. II, nella Sentenza dell'11 giugno 2012, n. 801, ha chiarito che un centro culturale islamico se non rispetta le condizioni per il formale riconoscimento come associazione di promozione sociale, *ex art.* 32 della legge 383/2000, non può godere dei benefici legati alla compatibilità con la destinazione urbanistica.

⁷⁹ Sul tema MARCO CROCE, *L'edilizia di culto dopo la sentenza n. 63/2016: esigenze di libertà, ragionevoli limitazioni e riparto delle competenze fra Stato e Regioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2016.

⁸⁰ Par. 4.2 Considerando in diritto, Corte Cost. 24 marzo 2016, n. 63.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ha impugnato la normativa lombarda e specificatamente gli artt. 70, commi 2, 2-bis, 2-ter e 2-quater, e 72, commi 4, 5 e 7, lettere e) e g) della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (l. per il governo del territorio) come modificati dall'art. 1, comma 1, lettere b) e c) della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2 recante “Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (l. per il governo del territorio) – Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi”⁸¹.

Preme evidenziare che la Corte, come già reso noto *infra*, alla luce della competenza regionale in materia di edilizia di culto, – che trova un limite nell'introduzione di “disposizioni che ostacolano o compromettano la libertà di religione, ad esempio prevedendo condizioni differenziate per l'accesso al riparto dei luoghi di culto” – e sulla base di un'interpretazione sistematica sia stata indotta a definire abnorme l'esorbitare della regione dalle proprie competenze, allorché nel groviglio normativo dedicato alla realizzazione di luoghi di culto ha previsto rigidi e differenti requisiti per le sole confessioni per le quali non sia stata stipulata e approvata un'intesa ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost., introducendosi in un settore dove sgorgano puntuali necessità di eguaglianza.

La censura ha interessato anzitutto l'eccesso di competenza legislativa regionale che ha costituito infatti il perno della dichiarazione di incostituzionalità delle disposizioni oggetto di impugnazione⁸² di cui all'art. 70, commi 2 e 2-bis l. reg. n. 12/2005.

L'azione demolitoria si è avventata nelle parti in cui la normativa, al fine di consentire la programmazione delle attrezzature religiose e del riparto di contributi, postulava alle confessioni religiose senza intesa i requisiti di una “presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale e un significativo insediamento nell'ambito del comune nel quale vengono effettuati gli interventi”, oltre alla presenza di uno statuto che “esprima il carattere religioso delle loro finalità istituzionali e il rispetto dei principi e valori della Costituzione”.

La scure della Corte ha colpito similmente la norma che conferiva ad una

⁸¹ Per una disamina della legge lombarda sull'edilizia di culto si rinvia a NATASCIA MARCHEI, *La legge della Regione Lombardia sull'edilizia di culto alla prova della giurisprudenza amministrativa*, cit.; GIANCARLO ANELLO, *La legge cd. “anti-moschee” della Regione Lombardia e la memoria (corta) del legislatore. Alcuni moniti a tutela della libertà religiosa*, in *Confronti Costituzionali*, 18 febbraio 2015, nonché ad ALESSANDRO TIRA, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: profili di illegittimità e ombre di opportunità*, in *Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose*, in *www.olir.it*, Anno XII, n. 2/2015.

⁸² Cfr. ANDREA GUZZAROTTI, *Diritto al luogo di culto ed uguaglianza tra Confessioni religiose: il rebus delle competenze*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 9 settembre 2016, p. 8

consulta regionale, previa istituzione da parte della Giunta regionale, l'esame circa la sussistenza dei testé citati requisiti. Infatti, la Corte, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. c), ha inteso ribadire che è da ricondurre alla competenza esclusiva dello Stato la funzione "di disciplinare i rapporti con le confessioni religiose per finalità giuridicamente rilevanti (ad es. riconoscimento giuridico delle confessioni religiose, erogazione di benefici, criteri per la verifica dello status religioso delle comunità che a tali benefici intendano accedere ecc)"⁸³.

L'illegittimità costituzionale è stata inoltre dichiarata per i commi 4 e 7, lett. e) dell'art. 72 della normativa lombarda che, per come aggiornati dalla l. reg. n. 2 del 2015, disponevano, rispettivamente, che nel corso del procedimento per la predisposizione del Piano per le attrezzature religiose, venissero anche acquisiti "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", oltre alla previsione per ogni nuovo edificio di culto 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 o forze dell'ordine".

Secondo quanto osservato dalla Corte, trattasi di due palesi violazioni della competenza esclusiva statale in materia di "ordine pubblico e sicurezza" di cui all'art. 117, comma 2 lett. h e 118, comma 3 Cost., quest'ultimo per quanto concerne le soluzioni di coordinamento in materia con le Regioni. In merito a ciò, il ragionamento giuridico articolato della Consulta si erge sulla necessità del bilanciamento tra diritti al pari fondamentali; la presupposizione di suddetto bilanciamento si giustifica all'uopo di garantire una tutela unitaria degli interessi costituzionali in gioco, di modo che nessuno di essi fruisca di una tutela assoluta.

Per modulare la tutela della libertà di culto – nel rigoroso rispetto dei canoni di stretta proporzionalità – occorre tenere in adeguata considerazione gli interessi costituzionali relativi alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla pacifica convivenza e non vi è dubbio che la salvaguardia di tali interessi spetta in via esclusiva allo Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2 lett. h) mentre "le Regioni possono cooperare a tal fine solo mediante misure ricomprese nelle proprie attribuzioni"⁸⁴. A quanto pare la Corte censurando la regione per avere ancora una volta ecceduto i limiti di competenza, non ha eradicato *in nuce* la

⁸³ STEFANIA CANTISANI, *Luci e ombre nella sentenza Corte Costituzionale n. 63 del 2016 (e nella connessa sentenza n. 52). Tra affermazioni di competenza ed esigenze di sicurezza*, in *www.consultaonline.it*, 1, 2017, p. 17.

⁸⁴ Par. 8 del Considerando in diritto, Corte Cost., 24 marzo 2016, n. 63.

facoltà per il legislatore regionale di optare per soluzioni a beneficio dell'ordine pubblico e sicurezza che direttamente o indirettamente ricadano sulla libertà religiosa, ma nei limiti della mera cooperazione al legislatore statale e nell'ambito delle proprie funzioni.

La pronuncia in questione – onde evitare di dichiarare l'incostituzionalità quando *la reductio ad legitimitatem* può agevolmente essere realizzata con il suggerimento della strada esegetica da seguire, costituzionalmente compatibile – provvede a rilasciare due dichiarazioni interpretative di rigetto. L'una inerente l'obbligo *ex art. 70, comma 2-ter*, per i soli enti delle confessioni religiose diverse dalla Chiesa cattolica, di stipulare una convenzione a fini urbanistici con il comune interessato con possibilità di risoluzione o revoca in caso di attività non previste nella convenzione; l'altra concernente la previsione *ex art. 72, comma 7, lett. g* della congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto con le caratteristiche del paesaggio lombardo, così come definite nel PTR.

Sulla prima disposizione, che il Governo ha inteso sottoporre alla lente d'ingrandimento della Corte non solo per la diversità di trattamento riservato alle confessioni religiose diverse dalla cattolica, ma anche per la genericità della formulazione che avrebbe consentito al Comune di procedere alla revoca o alla risoluzione della convenzione stessa in modo abnormemente discrezionale, la Corte ha osservato che la convenzione stessa “deve essere ispirata alla finalità, tipicamente urbanistica, di assicurare lo sviluppo equilibrato e armonico dei centri abitati”⁸⁵, puntellando che è rimesso nei poteri del Comune stabilire la risoluzione o la revoca della convenzione stessa ma, prima di fare utilizzo di detti rimedi, dovrà ponderare la presenza di altre soluzioni che, parimenti idonee a salvaguardare gli interessi pubblici implicati, siano “meno pregiudizievoli per la libertà di culto”. Corollario di ciò è che “il difetto di ponderazione, da parte del Comune, di tutti gli interessi coinvolti potrà essere sindacato nelle sedi competenti, con lo scrupolo richiesto dal rango costituzionale degli interessi attinenti alla libertà religiosa”.

La Corte, in sostanza, mantenendo in vita la norma sulla congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto ha destituito di fondamento la disapprovazione del Governo che contestava la disposizione perché, evocando le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo, prestava il fianco ad un'applicazione irrazionale “tenuto conto delle specificità stilistiche e architettoniche che possono contraddistinguere i luoghi di culto, per ragioni legate alla storia nazionale e a quella delle singole confessioni”.

⁸⁵ Par. 6 del Considerando in diritto, Corte. Cost., 24 marzo 2016, n. 63.

L'indirizzo riversato dai giudici costituzionali nella sentenza invita ad un'interpretazione sistematica sul presupposto che la norma non postula sommarariamente che gli edifici di culto si conformino alle non specificate caratteristiche del paesaggio lombardo, ma indica che le caratteristiche cui devono conformarsi anche gli edifici di culto sono quelle individuate nel piano territoriale regionale. In altri termini, quanto appena detto importa come “nel valutare la conformità paesaggistica degli edifici di culto, si debba avere riguardo non a considerazioni estetiche soggettive, occasionali o estemporanee, come tali suscettibili di applicazioni arbitrarie e discriminatorie, bensì alle indicazioni predeterminate dalle pertinenti previsioni del piano territoriale regionale”⁸⁶.

La Consulta ha poi dichiarato inammissibile la questione relativa al contrasto della normativa regionale con i principi sovranazionali, europei e internazionali, posto che non erano stati ben specificati i confini e la natura del contrasto. Del pari, allo stesso modo inammissibile è stata ritenuta la questione della legittimità della norma di cui all'art. 72, comma 4, secondo periodo, della l. reg. n. 12/2005, che prevede per i comuni, in seno al procedimento di approvazione del Piano per le attrezzature religiose, di indire referendum “nel rispetto delle previsioni statutarie e dell'ordinamento statale”. A dire del Governo tale facoltà avrebbe potuto condizionare la destinazione di determinate aree per le attrezzature religiose a “decisioni espressione di maggioranze politiche, culturali o altro” in palese contrasto con l'art. 19 Cost.

Secondo la Corte, la norma di cui trattasi ha natura “meramente ricognitiva” della normativa locale e nazionale, non modificando il procedimento di approvazione del piano delle attrezzature religiose o incidendo sulla disciplina dei referendum comunali; essa è “priva di autonoma forza precettiva o, se si preferisce, di quel carattere innovativo che si suole considerare proprio degli atti normativi”⁸⁷, dovendo, pertanto, escludere l'interesse della parte rimettente a impugnare.

Infine, altresì inammissibile è stata considerata la questione vertente sull'art. 72, comma 5 della legge regionale n. 12 del 2005 ai sensi della quale era prevista l'approvazione da parte del Comune del piano delle attrezzature religiose entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge censurata o, in mancanza, unitamente al nuovo PGT.

Nel ricorso si assumeva violato l'art. 117, comma 2, lett. l), Cost., *i.e.* “giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile e penale; giustizia ammi-

⁸⁶ Par. 10 del Considerando in diritto, Corte Cost., 24 marzo 2016, n. 63.

⁸⁷ Par. 9 del Considerando in diritto, Corte Cost., 24 marzo 2016, n. 63.

nistrativa”, in quanto la facoltà del Comune di prevedere nuove attrezzature religiose per il tramite dell’approvazione dell’apposito piano contrasterebbe con quanto disposto dal d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, recante “limiti 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 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. 76”. L’art. 3 dispone la dotazione minima di spazi da destinare alle attrezzature di interesse comune, nelle quali vanno comprese quelle “religiose”. La Corte ha ritenuto, su questo punto, il ricorso non sufficientemente e adeguatamente motivato, non potendosi comprendere perché la “disciplina delle dotazioni urbanistiche contenuta nell’art. 3 del d.m. n. 1444 del 1968, dovrebbe ritenersi attinente all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.”⁸⁸.

Nonostante l’intervento dell’organo di rilievo costituzionale, l’impianto della legge regionale lombarda non risulta essere massicciamente modificato. Inalterata, infatti, è restata la previsione del Piano per le attrezzature religiose all’interno del Piano dei servizi, quale altro strumento di pianificazione urbanistica, la cui adozione è affidata alle scelte dei Comuni, in difetto del quale non sono realizzabili nuove attrezzature religiose. La sentenza non ha scalfito neppure la disposizione di cui all’art. 72, comma 7, lettere da a) a g) che prescrive la realizzazione di ulteriori attrezzature di supporto del Piano stesso con oneri di realizzazione che, in ipotesi di assenza o inidoneità delle stesse, gravano sui richiedenti. Detti appesantimenti procedurali si applicano ai nuovi edifici di culto che determinano “discriminazioni indirette ma palesi perché, appunto apparentemente applicabili a tutte le confessioni religiose ma, in pratica, dirette a gravare molto più sulle sole confessioni di recente insediamento e, sopra tutte, quella islamica, che tra le confessioni minoritarie annovera il maggior numero di fedeli, sia pure in prevalenza stranieri”⁸⁹.

Se l’assente solerzia del legislatore statale è indiscussa ed ingiustificabile, meno lo è l’insistenza propria degli enti locali che elaborano leggi contrarie alla Costituzione, che rendono possibile l’affievolimento del diritto di libertà

⁸⁸ Par. 11 del Considerando in diritto, Corte Cost. 24 marzo 2016, n. 63.

⁸⁹ Cfr. ANDREA GUAZZAROTTI, *Diritto al luogo di culto ed uguaglianza tra Confessioni religiose*, cit., p. 3. per una disamina approfondita e critica della normativa regionale, v. ANNA LORENZETTI, *La nuova legislazione lombarda sugli edifici di culto fra regole urbanistiche e tutela della libertà religiosa*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, per la quale «può riconoscersi che le modifiche legislative vanno nel senso di un deciso ampliamento del margine di discrezionalità riconosciuto alla pubblica amministrazione (Comuni e Regioni) cui sono demandati compiti di valutazione, verifica, controllo delle attività, *latu sensu*, riconducibili all’esercizio di un culto».

di religione e di culto⁹⁰.

L'identificazione delle aree edificabili, dei destinatari delle stesse, delle modalità tramite le quali esercitare lo *ius edificandi*, la definizione dell'insieme degli immobili appartenenti alle "attrezzature religiose", la distinzione dei criteri per il conseguimento dei sussidi pubblici, mutano a breve distanza, da realtà territoriale e realtà territoriale, a tal punto da legittimare una ricostruzione a geometria variabile del diritto di libertà religiosa⁹¹, cui si affianca una tendente "frammentazione" del diritto ecclesiastico oggettivo, sicché la garanzia dei diritti fondamentali delle persone è rimesso allo "spontaneismo" degli amministratori locali, a salvaguardia delle comunità che amministrano⁹².

V'è di più. Sebbene la vicinanza cronologica della sentenza della Corte Costituzionale sulla legge lombarda, la regione veneta non ha tenuto conto di quest'ultima, inserendo nel suo intreccio normativo di cui alla l. 12 aprile 2016, n. 12 diverse disposizioni inerenti i vincoli urbanistici, l'uso della lingua italiana ed il ricorso al referendum per la realizzazione e l'attivazione di nuovi luoghi di culto *in re ipsa* nocive alla libertà religiosa, asseverando un orientamento distonico rispetto a quello fatto proprio dalla Carta Costituzionale.

La l. 12 aprile 2016, n. 12 all'art. 2, ha introdotto nel Titolo III "Aree per servizi e vincoli" della l. reg. 23 aprile 2004, n. 11, recante "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio", l'art. 31-bis rubricato "Edifici e attrezzature di interesse comune per servizi religiosi" e l'art. 31-ter rubricato "Realizzazione e pianificazione delle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi", oggetto di successivo vaglio costituzionale, a seguito di ricorso del Governo.

L'art. 31-bis rimette alla regione e ai comuni veneti, di identificare "i criteri e le modalità per la realizzazione di attrezzature di interesse comune per servizi religiosi da effettuarsi da parte degli enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa Cattolica, delle confessioni religiose, i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell'articolo 8, comma 3, del-

⁹⁰ Tale inerzia si rende ancora più intollerabile con riguardo ai culti primi di intesa. Sul tema cfr. FABIO BALSAMO, *La necessità di una legge a garanzia di livelli "essenziali" di godimento del diritto di libertà religiosa per i fedeli islamici e dei culti privi di intesa*, nel vol. ANTONINO MANTINEO, STEFANO MONTESANO (a cura di), *L'Islam. Dal pregiudizio ai diritti*, Luigi Pellegrini Editore, Cosenza, 2018, pp. 239-257.

⁹¹ FRANCESCA OLIOSI, *Libertà di culto, uguaglianza e competenze regionali nuovamente al cospetto della Corte Costituzionale: la sentenza n. 67 del 2017*, cit., p. 4.

⁹² GIUSEPPE CASUSCELLI, *Il diritto alla moschea, lo Statuto lombardo e le politiche comunali: le incognite del federalismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), 2009, p. 12.

la Costituzione, e delle altre confessioni religiose”. Sul punto il Governo ha lamentato il contrasto con gli artt. 3, 8 e 19 della Costituzione e che il tenore della norma fosse generico e ambiguo, posto che “da un lato si presta ad applicazioni ampiamente discrezionali, potenzialmente discriminatorie nei confronti di alcuni enti religiosi [...] dall’altro consente che la Regione e i comuni del Veneto effettuino una valutazione differenziata dei criteri e delle modalità di realizzazione delle suddette attrezzature per le diverse confessioni religiose”⁹³. Insomma, a parere del Governo, la norma effettua un distinguo tra “enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa Cattolica, quelli delle confessioni religiose, i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell’articolo 8, terzo comma della Costituzione, e delle altre confessioni religiose”, in forte resistenza ai principi sanciti dalla giurisprudenza costituzionale che aveva suggellato, si ripete, che “il legislatore non può operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o meno regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese”⁹⁴.

Il secondo comma della disposizione enuclea la lista – tra l’altro uguale a quella contenuta nella legge lombarda – degli immobili che costituiscono “attrezzature di interesse comune per servizi religiosi”, fra cui albergano gli immobili connessi direttamente o indirettamente al culto, quali quelli “destinati a sedi di associazioni, società o comunità di persone, in qualsiasi forma costituite, le cui finalità statutarie o aggregative siano da ricondurre alla religione, all’esercizio del culto o alla professione religiosa quali sale di preghiera, scuole di religione o centri culturali”.

Per assicurare un’adeguata qualità urbana, con riferimento alle aree e agli immobili da destinare alla realizzazione delle strutture per servizi religiosi, l’art. 31 ter, di cui il Governo ha denunciato il contrasto con gli artt. 2, 3, 8, 19 e 117 Cost., prescrive che lo strumento urbanistico comunale debba garantire la presenza di strade di collegamento adeguatamente dimensionate, opere di urbanizzazione primaria, distanze adeguate tra le aree o gli edifici destinati alle diverse confessioni religiose, parcheggi pubblici, adeguati servizi igienici, l’accessibilità alle strutture da parte di disabili e, non meno importante, ovvero “la conformità e la congruità con le previsioni degli strumenti territoriali sovraordinati ed in particolare con riferimento al loro inserimento nel contesto urbano e paesaggistico”. Stessa disposizione vale “per le aree scoperte destinate o utilizzate per il culto, ancorché saltuario”.

Inoltre, come per il resto delle prescrizioni, scimmiettando la legge lom-

⁹³ Si v. ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, in Bur n. 71 del 22 luglio 2016, p. 2.

⁹⁴ Si v. punto 4.1 del Considerando in diritto, Corte Cost., 24 marzo 2016, n. 63.

barda, è stata prevista la facoltà per i comuni di indire referendum nel rispetto delle previsioni statutarie e dell'ordinamento statale per la realizzazione di nuovi edifici di culto nonché l'attuazione delle dotazioni a supporto dei nuovi edifici, i cui oneri, in caso di mancanza o inadeguatezza, sono posti a carico del soggetto richiedente. Su quest'ultimo grava altresì l'obbligo di sottoscrivere una convenzione con il Comune con apposito "impegno fideiussorio adeguato a copertura degli impegni assunti" nella convenzione.

Nondimeno, la normativa in rassegna prevede la possibilità di "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".

La norma transitoria di cui all'art. 3 della legge veneta prescrive che le disposizioni introdotte dall'art. 31-ter "non si applicano alle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge" le quali possono ampliarsi sino al limite del 30 per cento del volume o della superficie esistente, a patto che si tratti delle attrezzature di cui alla tipologia di quelle indicate dall'art 31-bis, comma 2, ossia: a) gli immobili destinati al culto anche se articolati in più edifici, compresa l'area destinata a sagrato; b) gli immobili destinati all'abitazione dei ministri del culto, del personale di servizio, nonché quelli destinati ad attività di formazione religiosa; c) gli immobili adibiti, nell'esercizio del ministero pastorale, ad attività educative, culturali, sociali, ricreative e di ristoro, compresi gli immobili e le attrezzature fisse destinate alle attività di oratorio e similari che non abbiano fini di lucro.

Anche qui si è assistito ad un clima di trazioni che è la testimonianza plastica di come da un lato Regioni cerchino sempre più di limitare di fatto il diritto a un luogo di culto e dall'altro lato il Governo si attivi sempre più, ricorrendo alla Corte Costituzionale ritenendo illegittime le previsioni normative di matrice regionale.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 67 del 2017 si è pronunciata sul ricorso del Governo avverso il summenzionato art. 2 della legge veneta⁹⁵.

La Consulta, rievocando i suoi precedenti sul punto di cui alle sentenze n. 52 e 63 del 2016 *cit.*, ha ribadito che, benché sia inconfutabile il principio del pluralismo, non sono esclusi regimi distinti per le singole confessioni religiose, volti alla tutela di peculiari esigenze, restando fermo comunque il principio secondo il quale la libertà religiosa non può essere condizionata alla stipu-

⁹⁵ Cfr. NATASCIA MARCHEL, *La Corte costituzionale sugli edifici di culto tra limiti alla libertà religiosa e interventi positivi*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), 5, 2020.

lazione di intese con lo Stato da parte delle confessioni religiose. Sulla scia di questi assunti la Corte costituzionale ha giudicato non incostituzionale la norma di cui all'art. 31-bis, che riguarda gli edifici di culto di tutte le diverse forme di confessione religiosa, escludendo al contempo soluzioni interpretative che permettano alla Regione e ai Comuni di realizzare la pianificazione di attrezzature religiose secondo criteri discriminatori in virtù della presenza o della assenza dell'intesa tra la confessione religiosa e lo Stato.

Il rigetto dell'assunta illegittimità dell'art. 31 bis è fondato sul fatto che la norma in questione “nel riconoscere alla Regione e ai Comuni il compito di individuare i criteri e le modalità per la realizzazione delle attrezzature religiose, prende in considerazione tutte le diverse possibili forme di confessione religiosa – la Chiesa Cattolica, le confessioni religiose i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost., e le altre confessioni religiose – senza introdurre alcuna distinzione in ragione della circostanza che sia stata stipulata un'intesa con lo Stato”⁹⁶.

Di converso, la Corte costituzionale ha, invece, ritenuto costituzionalmente illegittima quella parte dell'art. 31-ter che postula “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”. Non altro, la norma introduce un obbligo del tutto singolare rispetto agli obiettivi della materia regolata. Ed infatti, se è pur vero che la Regione sia abilitata a riservare puntuali disposizioni alla programmazione e realizzazione dei luoghi di culto, ben potendo imporre limiti strettamente funzionali a garantire le finalità di governo del territorio affidatele, è altrettanto vero, secondo la Consulta, che la Regione “eccede da un ragionevole esercizio di tali 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”⁹⁷.

Secondo le parole della Corte, infatti, “a fronte dell'importanza della lingua quale «elemento di identità individuale e collettiva» (da ultimo, sentenza n. 42 del 2017), veicolo di trasmissione di cultura ed espressione della dimensione relazionale della personalità umana, appare evidente il vizio di una disposizione regionale, come quella impugnata, che 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

⁹⁶ Par. 2.2. Considerando in diritto, Corte Cost., 7 aprile 2017, n. 67.

⁹⁷ Par. 4.2 Considerando in diritto, Corte Cost., 24 marzo 2016, n. 63, in www.giurcost.org/decisioni/2016/0063s-16.html

delle attribuzioni regionali”.

Va da sé che è irragionevole intromettere obblighi aberranti rispetto agli interessi squisitamente urbanistici o agli altri interessi costituzionalmente rilevanti nella fattispecie che ci occupa: la norma che pretende l'uso della lingua italiana per determinate attività non può ritenersi cogente rispetto alle finalità intrinseche nel miglior utilizzo del territorio.

Il *punctum dolens* della pronuncia però non stenta a farsi vivo allorquando è evincibile dal terzo comma dell'art. 31 ter come non vi sia alcuna impronta di obbligo di utilizzo della lingua italiana. Infatti, la disposizione non contiene alcuna cogenza, anzi, si limitava a stabilire che “nella convenzione, può, altresì, essere previsto l'impegno ad utilizzare la lingua italiana per tutte le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi”.

Sebbene trattasi di una norma oramai priva di vita nell'ordinamento, suscita interesse riflettere sullo strumento della convenzione che la norma richiama. Allora, viene naturale interrogarsi se la disposizione regionale estromessa potesse essere interpretata non come un vero e proprio obbligo di uso della lingua italiana nei termini sopra specificati, ma permissiva e come prodotto di una stipulazione, di un accordo spontaneo e bilaterale nell'alveo dell'autonomia negoziale delle parti della convenzione. Sul punto la dottrina ha acutamente precisato che oltre ad una parte contenutistica necessaria, la convenzione può anche contenere dei contenuti “eventuali, espressione dell'autonomia negoziale delle parti”⁹⁸.

Probabilmente, però, lasciare un vincolo nella regolazione di interessi urbanistici inerente l'utilizzo della lingua italiana, anche se prodotto del consenso reciproco delle parti, pare essere inconcepibile rispetto agli stessi scopi della convenzione e degli interessi cui essa mira a tutelare.

7. Riflessioni conclusive

A valle della presente disamina, si può ritenere che le amministrazioni dovrebbero sperimentare nuove soluzioni, mostrando una forte apertura culturale, anziché ostinarsi nel ricondurre le nuove esigenze all'apparato urbanistico-edilizio oramai consolidato con il rischio di inibire ogni tentativo di integrazione.

La previsione del rilascio del titolo abilitativo per i mutamenti di destinazione d'uso di immobili, anche senza la realizzazione di opere edilizie, costi-

⁹⁸ Così PAOLO URBANI, STEFANO CIVITARESE MATTEUCCI (a cura di), *op.cit.*, pp. 199-200.

tuisce la situazione estrema per garantire un utilizzo del territorio conforme al piano urbanistico previsto, con il timore di un massiccio uso della discrezionalità valutativa delle autorità competenti.

Va da sé che la concertazione a monte, basata sul confronto con le confessioni religiose, può rappresentare il volano per allestire le soluzioni più adeguate, sia in occasione della costruzione di nuovi edifici di culto che di mutamento della destinazione d'uso.

In tale ottica, virtuoso è stato il Comune di Milano che ha istituito l'Albo speciale delle associazioni e organizzazioni religiose, permettendo “alle associazioni e/o organizzazioni le cui finalità esclusive, o quantomeno prevalenti, siano la religione o il culto”⁹⁹, di “richiedere la messa a norma degli spazi in uso per l'esercizio del culto e/o beneficiare della destinazione di aree e/o spazi (...) per lo svolgimento di attività riconducibili alla pratica pubblica del proprio culto”¹⁰⁰, dopo aver sottoscritto un Protocollo di impegno¹⁰¹.

La vicenda di cui ci si è occupati nel presente contributo si è inverata, come è stato acutamente osservato, “per la passività del legislatore nazionale: certo, la materia degli edifici o luoghi di culto è per sua natura *res mixtae* per eccellenza, sospesa com'è tra la tutela del fondamentale diritto di libertà religiosa (Costituzione) da un lato, e governo del territorio (ossia normativa urbanistica) dall'altro, ma una norma statale unica e organica, [accompagnata a valle da una concertazione consensuale], avrebbe certo evitato che “i pregiudizi” in certe regioni diventassero vere e proprie “fonti di diritto”, vigenti per mesi e mesi prima delle pronunce di incostituzionalità da parte della Consulta”¹⁰².

Non v'è dubbio che la mancata elaborazione di una legge organica sulla libertà religiosa “inevitabilmente acuisce la responsabilità “politica” del

⁹⁹ Per un approfondimento, si rinvia a ANTONIO ANGELUCCI, *L'Albo delle associazioni e organizzazioni religiose del Comune di Milano*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2, 2013, p. 461 ss., anche per i verbali della Commissione inediti *ivi* citati.

¹⁰⁰ Così nella Deliberazione della Giunta Comunale di Milano n. 1444 del 6 luglio 2012.

¹⁰¹ Cfr. www.comune.milano.it. Il Protocollo impegna le associazioni/organizzazioni «a rispettare con particolare cura, (...) le norme e i regolamenti più specificamente concernenti l'ordinato svolgimento del culto», quali, ad esempio, le disposizioni in tema di:

- affollamento degli spazi e parcheggi;
- affissioni negli spazi pubblici esterni;
- decoro urbano;
- occupazione di suolo pubblico;
- immissioni e utilizzo di mezzi di diffusione sonora;
- normative di settore nel caso di esercizio di attività diverse dal culto», problematiche che ben si presentano nell'allestimento di luoghi di preghiera o di culto di primo avvio.

¹⁰² FRANCESCA OLIOSI, *Libertà di culto, uguaglianza e competenze regionali nuovamente al cospetto della Corte Costituzionale: la sentenza n. 67 del 2017*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), n. 29 del 2017, p. 3.

Governo nella stipulazione delle intese, e dilata inevitabilmente i margini di discrezionalità dello stesso”¹⁰³, di talché un *corpus* normativo sarebbe notevolmente da apprezzare posto che “potrebbe rendere di applicazione generale il c.d. diritto comune delle intese, così da regolare i rapporti con le confessioni prive di intese in base ai principi derivanti dalle intese già stipulate”¹⁰⁴.

La normativa generale, inoltre, portatrice di criteri oggettivi, valicherebbe l’ostacolo della non sindacabilità giudiziaria del diniego alla pretesa di avvio delle trattative, riconducibile alla discrezionalità politica del Governo e pertanto sottoposto al solo controllo politico del Parlamento; un eventuale diniego da parte del primo ad avviare le trattative con una determinata confessione in violazione della legge regolatrice sarebbe illegittimo e suscettibile di vaglio giudiziario.

Infine, una valida alternativa all’urbanistica consensuale potrebbe essere la costruzione di spazi culturali polifunzionali¹⁰⁵, sì da concedere alle diverse confessioni religiose di praticare pubblicamente la propria fede in strutture all’uopo destinate, costituendo la via maestra per risolvere, quanto meno temporaneamente, una situazione di incertezza endemica; al contempo verrebbe eradicata l’identità dell’immobile – da ricondurre ad una determinata confessione –, quale marcatore territoriale, delineando all’orizzonte un’effettiva libertà di culto ed un reale pluralismo religioso, lontani dall’essere astretti a rigidi ed unidimensionali strumenti gestori del territorio, in forte contrasto con i principi e le libertà supreme garantite dalla Costituzione.

¹⁰³ Si v. IDA NICOTRA, *Le intese con le confessioni religiose: in attesa di una legge che razionalizzi la discrezionalità del Governo*, in *Federalismi.it*. Secondo l’A. «in assenza di una legge organica sulla libertà religiosa continueranno ad avere un peso fondamentale i delicati apprezzamenti di opportunità politica che l’art. 95 della Costituzione italiana attribuisce alla responsabilità politica dell’Esecutivo».

¹⁰⁴ VALERIA VITA, *Della non obbligatorietà dell’avvio delle trattative finalizzate alla conclusione di un’intesa. Della non obbligatorietà dell’avvio delle trattative finalizzate alla conclusione di un’intesa. Riflessioni a margine della sentenza n. 52 del 2016*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2016, p. 11. Sul tema cfr. anche MARCO PARISI, *Principio pattizio e garanzia dell’eguaglianza tra le confessioni religiose: il punto di vista della Consulta nella sentenza n. 52 del 2016*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), 10 aprile 2017.

¹⁰⁵ Emblematica in tal senso è l’esperienza della *House of One* di Berlino.