



diritto & religioni

Semestrale
Anno XVI - n. 1-2021
gennaio-giugno

ISSN 1970-5301

31



**LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE**

Diritto e Religioni
Semestrale
Anno XVI – n. 1-2021
Gruppo Periodici Pellegrini

Direttore responsabile
Walter Pellegrini

Direttore fondatore
Mario Tedeschi †

Direttore
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

V. Marano

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, C.M. Pettinato, I. Spadaro

S. Testa Bappenheim

V. Maiello

A. Guarino, F. Vecchi

Parte III

SETTORI

*Lettere, recensioni, schede,
segnalazioni bibliografiche*

RESPONSABILI

M. d'Arienzo

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. Agustin 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 e Amministrazione:

Luigi Pellegrini Editore

Via Camposano, 41 (ex via De Rada) Cosenza – 87100

Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672

E-mail: info@pellegrinieditore.it

Sito web: www.pellegrinieditore.it

Indirizzo web rivista: <https://www.pellegrinieditore.it/diritto-e-religioni/>

Direzione scientifica e redazione

I Cattedra di Diritto ecclesiastico Dipartimento di Giurisprudenza

Università degli Studi di Napoli Federico II

Via Porta di Massa, 32 Napoli – 80134

Tel. 338-4950831

E-mail: dirittoereligioni@libero.it

Sito web: <https://dirittoereligioni-it.webnode.it/>

Autorizzazione presso il Tribunale di Cosenza.

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

ISSN 1970-5301

Classificazione Anvur:

La rivista è collocata in fascia “A” nei settori di riferimento dell’area 12 – Riviste scientifiche.

Un nuovo intervento dei giudici amministrativi in tema di pianificazione urbanistica e attrezzature religiose (Nota a TAR Lombardia-Milano, sent. n. 164/2021)

A new intervention by the administrative judges on urban planning and religious equipment (Note to the Lombardy-Milan Regional Administrative Court, sentence no. 164/2021)

MARIANGELA GALIANO

RIASSUNTO

Il contributo, a partire dalla sentenza n. 164 del 2021 del T.A.R. Lombardia, esamina la più recente posizione della giurisprudenza amministrativa in ordine alla mancata previsione di appositi Piani per le attrezzature religiose all'interno dei territori comunali, in vista della possibilità di destinare determinate aree alla edificazione di luoghi di culto per le comunità religiose acattoliche, e in particolare islamiche.

PAROLE CHIAVE

Piani per le attrezzature religiose; confessioni acattoliche; edilizia di culto

ABSTRACT

The contribution, starting from the judgment no. 164 of 2021 of the T.A.R. Lombardia, examines the most recent position of administrative jurisprudence regarding the failure to provide for specific plans for religious equipment within the municipal territories, in view of the possibility of allocating certain areas to the construction of places of worship for non-Catholic religious communities, and especially Islamic.

KEYWORDS

Plans for religious equipment; non-Catholic religious communities; building of worship

SOMMARIO: 1. TAR Lombardia-Milano, sent. n. 164/2021. Il fatto e la decisione – 2. Il precedente della Corte Costituzionale (in particolare della sentenza n. 254/2019) – 3. L'applicazione dei giudici amministrativi. Le questioni preliminari – 4. Le valutazioni di merito – 5. L'edilizia di culto tra libertà religiosa e istanze di sicurezza pubblica – 6. L'edilizia di culto tra Stato e Regioni e il ripresentarsi dell'idea di una legge generale

1. TAR Lombardia-Milano, sent. n. 164/2021. Il fatto e la decisione

La pronuncia in commento fa seguito alla nota sentenza della Corte Costituzionale n. 254 del 2019, di cui costituisce significativa applicazione.

Nel caso di specie, i giudici amministrativi sono chiamati a pronunciarsi¹, in merito alla richiesta avanzata da parte di un'associazione culturale musulmana, per l'annullamento del provvedimento con il quale l'area gestionale del Comune aveva respinto la richiesta dei ricorrenti di avviare il procedimento per l'individuazione di una o più aree idonee da destinare a luogo di culto per le religioni diversa da quella cattolica, sulla scorta dell'assunto per il quale la mancata approvazione del Piano per le attrezzature religiose² (d'ora in poi PAR), precludesse la realizzazione di qualsivoglia attrezzatura religiosa.

Tale esclusione opera, infatti, *a priori* per tutte le attrezzature religiose, indipendentemente dalla qualificazione di “*attrezzature religiose di interesse comune*” di cui all'art. 71, c. 1, L.R. Lombardia n. 12 del 2005 (classificate come opere di urbanizzazione secondaria) o di “*attrezzature religiose*” di cui all'art. 72, L.R. Lombardia n. 12 del 2005³.

Tre sono, in particolare, i motivi di ricorso avanzati da parte attrice.

In primis, nell'ottica dell'associazione ricorrente, spettando alle amministrazioni competenti il reperimento di spazi necessari per il libero esercizio del culto, ne consegue che un'eventuale inerzia – seppur giustificata dal fatto

¹ Il giudizio oggetto della sentenza in commento viene sospeso in data 25 settembre 2019, in attesa della decisione della Corte Costituzionale (poi pronunciata con sentenza n. 254/19), a seguito del deposito da parte dell'associazione ricorrente, nell'ambito del medesimo procedimento di legittimità costituzionale, di un atto di intervento *ad adiuvandum*, poi ritenuto inammissibile in quanto presentato fuori dai termini ex art. 4, comma 4, delle norme integrative per i giudizi dinnanzi la Corte Costituzionale (Gazzetta Ufficiale 7 novembre 2008, n. 261).

² Nel 2015 il legislatore lombardo è intervenuto sulla L.R. n. 12 del 2005, novellandola con la n. 2 del 2015. In particolare, vengono riscritti l'art. 70, comma 2, e l'art. 72, al fine, come si legge nella relazione accompagnatoria del PDL presentato in Consiglio regionale, di «fornire alle amministrazioni comunali principi omogenei per l'insediamento di attrezzature destinate a servizi religiosi», e per evitare la formazione di prassi locali nella pianificazione di attrezzature religiose. Tale nuova disciplina, introduce inoltre uno strumento *ad hoc*: il Piano delle attrezzature religiose (PAR), in mancanza del quale non è più possibile la realizzazione di nuove attrezzature religiose. Ad esso viene affidata la pianificazione urbanistica per l'insediamento di luoghi di culto e relative attrezzature sulla base delle esigenze locali, valutate anche le istanze pervenute dagli enti delle confessioni religiose.

³ Tale tipo di scelta ovviamente ha per effetto l'assimilazione di tutti gli edifici all'interno di una determinata nozione urbanistica, a prescindere dalle caratteristiche presenti per le diverse opere o dai differenti scopi perseguiti. Suddetta interpretazione è stata più volte criticata anche dalla giurisprudenza recente. Si veda da ultimo T.A.R. Lombardia n. 1939 del 2018, il quale ravvisando una “corrispondenza biunivoca” tra le due fattispecie, individua l'errore di fondo della disciplina regionale lombarda nella qualificazione delle attrezzature religiose (rispetto alle quali gli edifici di culto rappresentano una specificazione) come opere di urbanizzazione secondaria, da inserire nel tessuto urbano mediante un Piano apposito che ne stabilisca localizzazione e dimensionamento.

che l'avvio del procedimento per la redazione del PAR fosse lasciato al mero arbitrio delle amministrazioni comunali – avrebbe violato i principi di buon andamento della P. A., nonché i principi di legalità e l'art. 97 della Cost⁴. La mancata previsione di tempi certi di risposta alle istanze dei fedeli contrasta infatti con i principi di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa.

Il secondo motivo di ricorso invece, consiste nella lamentata violazione degli artt. 9, 70, 71, 72 della L.R. n. 12 del 2005, ovverosia del preteso obbligo da parte del Comune di Cantù, poi disatteso, a provvedere sull'istanza avanzata dall'associazione di avvio del procedimento per l'individuazione di una o più aree idonee da destinare a luogo di culto. Tanto perché, ad avviso dell'associazione ricorrente, tale potere/dovere debba valere anche per le religioni acattoliche.

Infine, ed in via graduata, i ricorrenti lamentano l'illegittimità costituzionale dell'art. 70, n.1, L.R. 12 del 2005 per violazione degli artt. 3, 8, 19, 20 e 117 Cost, a causa dell'eccessiva discrezionalità (in merito alla scelta di avvio del PAR) lasciata in caso alla P.A. Nell'idea di parte attrice, infatti, tale facoltà si porrebbe in contrasto con alcuni principi e valori costituzionalmente garantiti, tra cui quello della libertà religiosa e del libero esercizio dell'attività di culto in forma associata, della libertà di propaganda e di proselitismo e della ragionevolezza.

In linea di principio, dunque, la tesi attorea si basa sul fatto che l'eccessiva discrezionalità del Comune (ai limiti dell'arbitrio) nell'avviare la procedura sollecitata per individuare le aree da destinare al culto, determini una discriminazione in danno dell'associazione ricorrente, impedendo ad essa, nella sostanza, e a differenza di quanto consentito ad altre religioni, di potersi organizzare in modo stabile sul territorio. Ciò sul presupposto che la previsione di spazi per i luoghi di culto non rappresenti in realtà una facoltà per i Comuni e le Regioni, bensì una diretta applicazione dell'art. 19 Cost⁵.

Le argomentazioni dell'associazione musulmana trovavano una pronta replica nella difesa dell'amministrazione comunale, la quale contesta il ricorso, sostenendo semplicemente che all'epoca dei fatti non era in corso alcuna pro-

⁴ Il primo motivo di ricorso si basa infatti sulla lamentata violazione degli artt. 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione, nonché sulla violazione degli artt. 10, 21, 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, dell'art. 9 CEDU e dell'art. 27 del Patto Internazionale per i diritti civili e politici.

⁵ Della stessa idea GIUSEPPE CASUSCELLI, *La condizione giuridica degli edifici di culto*, in CHIARA MINELLI (a cura di), *L'edilizia di culto. Profili giuridici*, Vita e Pensiero, Milano, 1995, p. 37, il quale, già qualche anno prima, individuava un obbligo del legislatore di apprestare i mezzi necessari a dare effettività alla libertà di culto; o ancora NICOLA PIGNATELLI, *La dimensione fisica della libertà religiosa: il diritto costituzionale ad un edificio di culto*, in www.federalismi.it, 24, 2015, p. 11, il quale qualifica la pretesa di poter disporre di un edificio destinato al culto come un diritto costituzionale fondamentale, nella sua forma di interesse legittimo, che «sembra assumere nella concretezza dell'ordinamento un contenuto essenziale di carattere collettivizzato».

cedura di redazione del Piano delle attrezzature religiose di cui all'art. 72 L.R. n. 12 del 2005⁶, escludendo così qualsiasi profilo discriminatorio nei confronti dei ricorrenti, e sollevando una nutrita serie di eccezioni preliminari da qui a poco esaminate.

2. *Le indicazioni della Corte costituzionale (in particolare della sentenza n. 254/2019)*

Ancor prima di entrare nel merito della fattispecie analizzata, occorre tenere conto del fatto che la recente pronuncia della Corte Costituzionale n. 245 del 2019 rappresenta un approdo che non può non condizionare la sentenza in commento. È quindi opportuno tornare brevemente sulla posizione espressa dal Giudice delle leggi.

Va anzitutto ricordato come essa – premesso che la stessa Consulta si era già pronunciata in passato in merito alle scelte urbanistiche messe a punto dalla Regione Lombardia⁷ – abbia riconosciuto l'illegittimità costituzionale

⁶ Si precisa che nelle more del giudizio tale norma veniva dichiarata parzialmente incostituzionale con la sentenza della Corte Costituzionale n. 254/2019, per effetto della quale non è più una necessità di redazione del PAR per l'individuazione delle aree da destinarsi a luogo religioso, traslando tale strumento pianificatorio da "obbligatorio" a "facoltativo", fermo però la necessità di localizzare le nuove attrezzature sul territorio comunale, nel pieno rispetto delle generali previsioni urbanistiche. Sul contenuto della sentenza Corte Cost. si rinvia al commento di CLAUDIA BIANCA CEFFA, *Quali garanzie a presidio della libertà religiosa nelle regioni italiane? Alcune riflessioni a partire dalla sentenza n. 254/2019 della Corte costituzionale*, in *Diritti regionali*, 1, 2020, p. 190 ss.

⁷ La prima pronuncia c'era già stata nel 2002, con sentenza n. 346, che aveva censurato l'art. 1 della legge della Regione Lombardia n. 20/1992, *Norme per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi* (abrogata proprio dalla legge n. 12 del 2005), che assegnava contributi per l'edilizia di culto alle sole confessioni dotate di intesa ex art. 8, comma 3, Cost. Ancora, la Corte Costituzionale era tornata sul tema con sentenza n. 63 del 2016, con la quale aveva dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 70, commi 2-bis, limitatamente alle parole «che presentano i seguenti requisiti:» e alle lettere a) e b), e 2-quater, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, recante «Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) – Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi», nonché dell'art. 72, commi 4 e 7, lettera e), della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015 facendo rientrare nella competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordine pubblico e della sicurezza. Per una ricostruzione giurisprudenziale si rimanda a NATASCIA MARCHEI, *Il "diritto al tempio" dai vincoli urbanistici alla prevenzione securitaria. Un percorso giurisprudenziale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018. Per un commento alla sentenza n. 63 del 2016 cfr. invece MARCO CROCE, *L'edilizia di culto dopo la sentenza n.63/2016: esigenze di libertà, ragionevoli limitazioni e riparto di competenze fra Stato e Regioni*, in www.forumcostituzionale.it, 3 maggio 2016; ANGELO LICASTRO, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, in www.statoe.chiese.it, 26, 2016.

dell'art. 72, comma 2⁸, e comma 5, secondo periodo⁹, della L.R. n. 12 del 2005 “*Legge per il governo del territorio*”, che stabilisce l'obbligatorietà del Piano delle attrezzature religiose per l'installazione di nuove attrezzature religiose¹⁰.

Ab origine la norma introduce la disciplina per l'accesso alle aree edificabili da destinare all'esercizio del culto, nonché i criteri per beneficiare dei contributi economici stanziabili sul costo di costruzione¹¹.

Essa, inoltre, al fine di promuovere la realizzazione di attrezzature di interesse comune destinate a servizi religiosi da effettuarsi da parte degli enti istituzionalmente competenti in materia di culto, opera un distinguo tra i diversi soggetti in campo.

Vengono infatti differenziate dalla Chiesa Cattolica (ex art. 70, comma 1), da una parte, le confessioni religiose dotate di intesa con lo Stato (art. 70 co. 2), per le quali, a differenza della Chiesa, sussiste l'obbligo di stipulare una convenzione urbanistica con il Comune interessato, e dall'altra gli enti delle altre confessioni religiose privi di intesa, (art. 70 co. 2-bis), ammessi alla disciplina sulle attrezzature religiose solo in presenza di determinati requisiti¹².

Ancora, la normativa regionale individua l'*iter* da seguire per aver accesso alla predisposizione e all'approvazione del PAR, quale nuovo strumento volto all'identificazione, nello specifico, di «aree che accolgono attrezzature religiose o che sono destinate alle attrezzature stesse», in mancanza del quale non

⁸ Così come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, recante «Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) – Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi»;

⁹ Come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015. Sulla legislazione lombarda anteriore alla L.R. 3 febbraio 2015, n. 2 si veda NATASCIA MARCHEI, *La legge della Regione Lombardia sull'edilizia di culto alla prova della giurisprudenza amministrativa*, in www.statoechiese.it, 12, 2014;

¹⁰ La Corte Costituzionale rispetto alla sentenza di tre anni prima, pur conclusasi ugualmente con una pronuncia di illegittimità costituzionale, sembra utilizzare questa volta un tono più perentorio, volto a non lasciar alcun margine di apprezzamento all'amministrazione. In tal senso MARCO CROCE, *Osservazioni a prima lettura sulla sentenza n. 254/2019 della Corte costituzionale*, in *Diritto e religioni*, 2, 2019, p. 602.

¹¹ Per un commento sulla disciplina regionale lombarda in materia di edilizia di culto si rinvia a NATASCIA MARCHEI, *La Corte costituzionale chiude il cerchio e “smantella” la legge della regione Lombardia sugli edifici di culto*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3, 2019, p. 682, la quale evidenzia come la Legge Regionale in questione abbia subito, dall'originaria entrata in vigore ad oggi, una serie di interventi modificativi che hanno reso la materia dell'edilizia religiosa (sulla quale essa ha inciso profondamente) una disciplina illiberale che ha contribuito a rendere sempre più complesso i gruppi religiosi poter disporre di luoghi adibiti all'esercizio del culto.

¹² Ossia: abbiano presenza diffusa, organizzata e consistente sia a livello nazionale che a livello locale, nonché un “significativo insediamento” nel Comune in cui verranno effettuati gli interventi; abbiano uno statuto che esprima la loro finalità religiosa nel rispetto dei principi costituzionali; abbiano siglato una convenzione urbanistica con il Comune.

può essere «installata nessuna nuova attrezzatura religiosa».

Elemento imprescindibile dunque, per la realizzazione di nuovi edifici di culto, è la necessaria previa approvazione del PAR, prevista per le sole attrezzature religiose e non per altre opere di urbanizzazione, alla quale può seguire un parere preventivo circa la valutazione di possibili rischi sulla sicurezza pubblica da parte di organizzazioni, comitati cittadini, esponenti delle forze dell'ordine e la possibile indizione, da parte dei comuni interessati, di un *referendum* nel rispetto delle previsioni statutarie e dell'ordinamento statale¹³.

Ancor prima dell'intervento della giurisprudenza costituzionale, tali indicazioni normative sono però state oggetto di numerose critiche da parte della dottrina¹⁴.

Le maggiori perplessità sono sorte a causa della marcata posizione anti-islamica¹⁵ di alcune disposizioni della legge regionale, rilevata in virtù dell'aggravio procedurale per l'accesso alle aree edificabili, giustificato da una "presunta pericolosità" pubblica di tale religione¹⁶, che comporta l'intensificazione di rigidi e discrezionali controlli a suo discapito¹⁷, caratterizzante non a caso anche

¹³ Sebbene non fossero precisati in dettaglio i possibili quesiti referendari. Sul punto si rimanda ad ALBERTO FOSSATI, *Le nuove norme, asseritamente urbanistiche, della Regione Lombardia sulle attrezzature religiose*, in *Quaderni di diritto e di politica ecclesiastica*, 2, 2015, p. 428 ss.

¹⁴ Tra gli altri si veda ad esempio GIUSEPPE CASUSCELLI, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: di male in peggio*, in *www.statoechiese.it*, aprile 2015, p. 18, il quale, riferendosi al contenuto della L.R. 2 del 2015, nota come le disposizioni in essa previste, per un verso «necessitano di un "macchinoso procedimento amministrativo" per il loro accertamento, e di adempimenti tali da aggravare o rendere addirittura impossibile la conclusione del procedimento autorizzativo; e per altro verso rendono impossibile attribuire a ognuna di esse un contenuto oggettivo, coerente e razionale che ogni soggetto interessato può previamente e agevolmente conoscere al fine di potersi adeguare, comportando un'assoluta discrezionalità degli organi preposti alla verifica che ne consente e ne favorisce persino l'arbitrarietà della concreta applicazione».

¹⁵ Rilevata anche in altre pronunce per via dalla condotta discriminatoria delle autorità amministrative locali della Lombardia. Ad esempio, si segnala, tra l'altro a pochissima distanza dalla pronuncia della Corte Costituzionale, la sentenza del Consiglio di Stato n. 8328/2019 attinente al caso della moschea di Sesto San Giovanni. Con tale decisione i giudici, confermando la precedente decisione del T.A.R. Lombardia n. 686/18, dichiarano l'illegittimità della risoluzione di una convenzione urbanistica per l'edificazione di un edificio da adibire a Centro di cultura islamico disposta per mancanza di bilanciamento tra la gravità dell'inadempimento all'obbligo di pagare una certa somma per opere di urbanizzazione e la finalità della convenzione di garantire il libero esercizio del culto.

¹⁶ Presunta pericolosità che non si limita alla sola religione islamica, ma di fatto si manifesta nei confronti delle culture e delle religioni straniere. Per un'analisi sui provvedimenti normativi in tema di sicurezza e immigrazione si rinvia a MARIA D'ARIENZO, *Nuove problematiche circa i rapporti tra potere pubblico e strutture di natura confessionale nell'azione di accoglienza dei migranti*, in *Democrazia e diritti sociali*, 1, 2019.

¹⁷ Per un'analisi delle problematiche legate all'esercizio del diritto della libertà religiosa in tempi di crisi economica e di sicurezza si rimanda a PIERLUIGI CONSORTI, FRANCESCO DEL CANTO, SAULLE PANIZZA (a cura di), *Libertà di espressione e libertà religiosa ai tempi di crisi economica e di rischi per la sicurezza*, Pisa University press, Pisa, 2016.

altre discipline regionali venute alla luce in quegli stessi anni¹⁸.

Tornando dunque alla decisione della Corte Costituzionale, i fatti che portano alla decisione afferiscono a due diversi casi sollevati dinnanzi al T.A.R. Lombardia da parte di differenti associazioni culturali islamiche, poi riuniti assieme ad opera dei giudici per via di una serie di profili di connessione.

Il primo, originato a seguito della revoca, in pregiudizio di un'associazione culturale, di un permesso edilizio volto ad adibire un complesso immobiliare già esistente quale luogo per praticare il culto, precedentemente reso dal Comune.

Tale scelta in particolare, si basa sul fatto che il caso di specie, rientrando nella categoria urbanistica *ex art. 71*, comma 1, lett. b) e lett. *c-bis*,¹⁹ necessitasse di una previa approvazione del PAR di cui, all'epoca dei fatti, il Comune era sprovvisto. In particolare, l'associazione ricorrente tra le proprie doglianze sollevava l'eccezione di incostituzionalità dell'art. 72, comma 5, della Legge Regionale n. 12 del 2015, nonché deduce il contrasto dell'intera disciplina regionale con la normativa comunitaria in materia. A parere dei giudici amministrativi, chiamati a pronunciarsi, qualificando il comma 2 dell'art. 72²⁰ (poi sostituito dall'art. 1 della L.R. n. 2 del 2015) una mera discrezionalità in capo ai Comuni di prevedere la realizzazione di edifici di culto attraverso uno specifico PAR, si realizza una potenziale lesione degli artt. 2, 3, 8, 19, 20, 117, 118, comma 1, nonché un contrasto con la direttiva 2000/43/CE del giugno 2020.

Già il T.A.R. infatti in questa sede ritiene che una norma così selettiva limiti nella pratica l'esercizio del culto, dal momento che la possibilità di esercitare collettivamente ed in forma pubblica i riti religiosi non contrari al buon costume, costituzionalmente garantita, sia subordinata alla pianificazione comunale, e – dunque – al controllo del potere pubblico, tanto da giustificare

¹⁸ Non a caso nello stesso periodo vengono emesse anche altre leggi regionali simili nello scopo. Si veda ad esempio la Legge Regione Veneto n. 12 del 2016 o la Legge Regione Liguria n. 23 del 2016. In commento alle recenti leggi regionali in materia si rimanda a GIUSEPPE CASUSCELLI, *Sempre in attesa di una legge generale sulle libertà di religione, tra inadeguatezze e paura del cemento*, in www.statoechiase.it, 1, 2021, p. 12, il quale sottolinea come «il paravento delle finalità urbanistiche ed edilizie allestito dalle leggi regionali non abbia retto alla prova». Egli, infatti, dopo aver passato in rassegna l'attuale indirizzo politico in materia ecclesiastica delle forze di maggioranza del Governo italiano attuale e la deriva anti-islamista delle forze di opposizione, rileva che, in materia, la pretesa regionale di legiferare in tema di sicurezza ed identità non superi nell'attuazione il vaglio di legittimità costituzionale.

¹⁹ Trattandosi di svolgimento di attività occasionali, tra le quali erano comprese quelle di culto.

²⁰ Ai sensi dell'art. 72, commi 1 e 2, della L.R. n. 05 del 2012 «Le aree che accolgono attrezzature religiose o che sono destinate alle attrezzature stesse sono specificatamente individuate nel Piano delle Attrezzature Religiose, atto separato facente parte del piano dei servizi, dove vengono dimensionate e disciplinate sulla base delle esigenze locali, valutate le istanze avanzate dagli enti delle confessioni religiose di cui all'art.70».

un necessario rinvio alla Corte Costituzionale per affrontare la questione di legittimità costituzionale²¹.

Il secondo procedimento invece, è proposto da una diversa associazione culturale islamica, che, a seguito del diniego comunale di prevedere un'area riservata al culto islamico, contesta l'obbligo di inserimento di tali spazi all'interno del PAR, divenuto obbligatorio con l'art. 72 della L.R. n. 12 del 2015, così come novellato dalla L.R. n. 2 del 2015.

Nel motivare la propria decisione, la Corte Costituzionale da subito precisa come l'art. 19 Cost. rientri nel perimetro del principio di laicità dello Stato, tanto da rafforzare l'idea positiva di libertà religiosa, consentendone una espansione massima, seppur da bilanciare con i criteri di neutralità ed imparzialità, insiti nell'idea stessa di laicità, così come delineata molti anni prima dalla Consulta stessa nell'ormai celebre sentenza n. 203 del 1989²².

Pertanto, ad avviso dei giudici, le disposizioni regionali oggetto della declaratoria di incostituzionalità non sono coerenti con quella che dovrebbe essere invece la finalità normativa regionale: distribuire razionalmente le caselle urbanistiche, evitando un uso discriminatorio del territorio, che invece è sotteso nell'intenzione di sottoporre l'esercizio della libertà di culto a stringenti vincoli in relazione a determinate comunità religiose, che evidentemente il legislatore regionale ritiene destinatarie di maggior controllo sociale²³.

A tale assunto, si arriva ricostruendo l'*iter* giurisprudenziale precedente, delineando altresì due precisi obblighi in capo all'amministrazione competente: un primo, di carattere positivo, volto alla predisposizione di idonei spazi pubblici per lo svolgimento delle attività religiose; un altro, di ordine negati-

²¹ Per il Tribunale Amministrativo infatti, le impostazioni previste alla libertà religiosa contrasterebbero anzitutto con l'art. 19 Cost., richiamando la sentenza della Corte Costituzionale n.59/1958 (secondo la quale «la libertà religiosa comprende tutte le manifestazioni di culto, ivi indubbiamente incluse, in quanto forma e condizione essenziale del suo pubblico esercizio, l'apertura di templi e degli oratori»), nonché la sentenza Corte Costituzionale n. 63/2016, nella parte in cui statuiva come «l'apertura dei luoghi di culto ricadesse nella tutela garantita dall'art. 19 Costituzione».

²² Attraverso la quale la Consulta identifica la laicità quale uno dei profili della forma di Stato delineata in Costituzione, quale emergente dagli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione, implicando non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale. Sull'evoluzione del principio di laicità si rimanda a: ALESSANDRO ALBISETTI, *Il diritto ecclesiastico nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, IV ed., Giuffrè, Milano, 2010.; SARA DOMIANIELLO, *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso: le pronunzie della Corte Costituzionale in materia ecclesiastica (1987-1998)*, Giuffrè, Milano, 1999.

²³ In tal senso GIUSEPPE D'ANGELO, *Declinazioni giuridiche del fine di religione e di culto. Dalla forma all'interesse*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 22, per il quale, le conclusioni della Corte hanno riguardo, da un lato, al rapporto che si instaura tra libertà di culto (in riferimento alla disponibilità di un luogo dedicato) e libertà religiosa e, dall'altro alla conseguente ridefinizione del perimetro operativo della competenza legislativa regionale in materia urbanistica e di governo del territorio.

vo, a tutela del fatto che non debbano essere interposti ostacoli all'esercizio di tali libertà, in connessione con il divieto di discriminazione nei confronti delle confessioni religiose.

Tale premessa costituisce la base per arrivare ad affermare come il carattere assoluto delle previsioni in materia di PAR (pertanto dichiarate incostituzionali), rappresenta un ostacolo al libero esercizio del culto²⁴, per via della previsione di un regime differenziato, che non tiene conto del fatto che le attività di carattere associativo o religioso possono essere svolte senz'altro nella loro sede propria²⁵, liberamente localizzate sul territorio comunale, nel solo rispetto delle previsioni urbanistiche²⁶, così come confermato dalla dottrina²⁷.

3. L'applicazione dei giudici amministrativi. Le questioni preliminari

Tornando dunque alla pronuncia amministrativa in commento, prima di soffermarsi sull'esito del giudizio, è interessante analizzare alcuni profili preliminari particolarmente significativi analizzati dai giudici rilevati da parte del Comune resistente: assenza di carattere provvedimentale dell'atto impugnato, inammissibilità e/o improcedibilità del ricorso per assenza di titolarità e legittimazione, ed infine sopravvenuta carenza di interesse.

Dapprima infatti, nell'articolare la propria difesa, il Comune di Cantù sostiene che l'atto impugnato, avente ad oggetto il rigetto della domanda ai fini dell'individuazione di un'area comunale da destinarsi a servizi religiosi, non abbia natura provvedimentale, in quanto il dirigente comunale, respingendo la

²⁴ «Il fatto che il legislatore regionale subordini solo le attrezzature religiose al vincolo di una specifica e preventiva pianificazione indica che la finalità perseguita è solo apparentemente di tipo urbanistico edilizio, e che l'obiettivo della disciplina è invece in realtà quello di limitare e controllare l'insediamento di (nuovi) luoghi di culto. E ciò qualsiasi sia la loro consistenza, dalla semplice sala di preghiera per pochi fedeli al grande tempio, chiesa o moschea che sia». Così paragrafo 6.3 del Considerato in diritto.

²⁵ Cfr. sul punto NATASCIA MARCHEL, *La Corte Costituzionale sugli edifici di culto, tra limiti alla libertà religiosa e interventi positivi*, in *Stato chiese e pluralismo confessionale*, in *www.statoechiese.it*, 5/2020, p. 77, per la quale «i luoghi di culto possono essere aperti ovunque, purché nel rispetto di concrete e comprovate esigenze di buon governo del territorio. Ecco il ribaltamento: il controllo, lungi dall'essere preventivo e astratto è successivo e concreto. L'apertura al luogo di culto può essere inibita solo da comprovate esigenze di tutela del territorio e dei flussi di persone».

²⁶ Par. 6.3 del Considerato in diritto.

²⁷ Per un commento alla sentenza n. 254 del 2019 si rinvia a STEFANO MONTESANO, *L'edilizia di culto regionale (di nuovo) alla prova della giurisprudenza amministrativa e costituzionale*, in *www.statoechiese.it*, 15, 2020, pp. 81 e 83, per il quale tra gli aspetti più convincenti della sentenza sembra essere quello di "effetto di chiusura del sistema", volto a restituire il diritto di culto, ex art.19, la sua precipua collocazione sistematica, assumendo una diversa considerazione degli interventi promozionali "positivi" nei confronti dei gruppi religiosi.

domanda dell'associazione, si sarebbe limitato ad informare i richiedenti del mancato avvio della procedura di approvazione del PAR, seppur manifestando inequivocabilmente la volontà di non realizzarlo in un prossimo futuro.

I giudici amministrativi non condividono tale linea difensiva, trattandosi, nel caso di specie, di un atto soprassessorio, pertanto impugnabile, perché lesivo degli interessi dei ricorrenti.

Tale tipo di atto per i giudici decidenti, rinviando *sine die* il soddisfacimento dell'interesse pretensivo ad un evento futuro ed incerto (non avendo avuto contezza dell'*an* e del *quando* il Comune avrebbe avviato le procedure necessarie), lederebbe infatti il diritto degli attori, pregiudicando l'interesse fatto valere con la domanda destinata a rimanere senza esito²⁸.

Tale posizione si pone in linea con l'attuale giurisprudenza, per la quale ogni determinazione amministrativa idonea a produrre un definitivo arresto procedimentale è impugnabile in sede giurisdizionale, in quanto lesiva di situazioni giuridiche esterne²⁹.

Tale assunto inoltre si basa sul fatto che solo attraverso l'eliminazione dell'atto o del comportamento preclusivo al successivo sviluppo del procedimento si possono tutelare gli interessi pretensivi alla base della domanda e che pertanto, il semplice rinvio del soddisfacimento dell'interesse ad una data futura ed incerta è equiparabile ad un atto interruttivo del procedimento, assimilabile ad un diniego immotivato³⁰, e come tale illegittimo.

Per quanto riguarda poi l'eccezione di inammissibilità e improcedibilità

²⁸ Punto 2.1. del Diritto, sentenza Corte Costituzionale n.259/2019.

²⁹ Cfr. da ultimo T.A.R. Trieste, (Friuli-Venezia Giulia) sez. I, 12/03/2019, n.114, Cons. St., sez. IV, 9 maggio 2013 n. 2518; Cons. St., sez. VI, 5 agosto 2013 n. 4071. Con tali pronunce viene confermata l'impugnabilità in sede giurisdizionale della determinazione amministrativa idonea a produrre un definitivo arresto procedimentale, in quanto lesiva di situazioni giuridiche esterne, atteso che gli interessi pretensivi non potrebbero essere altrimenti tutelati se non azionando l'interesse strumentale all'eliminazione dell'atto o comportamento preclusivo del successivo sviluppo del procedimento. Parimenti è stato qualificato come lesivo l'atto soprassessorio, qualora questo, attraverso il rinvio del soddisfacimento dell'interesse pretensivo ad un accadimento futuro, sfornito di data certa, si presenti sostanzialmente come atto interruttivo del procedimento, equivalente ad un diniego immotivato e, per ciò stesso, illegittimo.

³⁰ Ad esempio, qualora l'Amministrazione procedente, prima dell'adozione di un provvedimento negativo in ordine all'istanza di un privato, e pur non essendovi eventualmente tenuta, ritenga, comunque, d'avviare l'interlocazione con il privato ai sensi dell'art. 10 bis della L. n. 241 del 1990 e una volta che, rispondendo all'invito dell'Amministrazione, il privato abbia sfruttato l'opportunità concessagli, formulando osservazioni difensive, tendenti ad orientare in senso a lui favorevole la determinazione finale della Pubblica Amministrazione, quest'ultima è tenuta a entrare nel merito dei rilievi formulati dal privato e controdedurre agli stessi. Fra le altre, si veda sentenza n. 441 del 2018, Seconda Sezione del T.A.R. Campania-Salerno. Sul tema degli atti amministrativi si rimanda a: ALDO TRAVI, *Tutela risarcitoria e giudice amministrativo*, in *Dir. amm.*, 1, 2001; FRANCESCO TRIMARCHI BANFI, *Illegittimità e annullabilità del provvedimento amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2, 2003.

per assenza di titolarità e legittimazione *ex art.* 70 L.R. n. 12 del 2005 sollevata dal Comune resistente, il T.A.R. si pone a sostegno dei ricorrenti, per via del fatto che l'amministrazione comunale³¹ in risposta alle richieste avanzate da parte dell'associazione, si era semplicemente limitata ad obiettare che mancasse, all'epoca dei fatti, l'avvio del procedimento di approvazione del Piano, senza però entrare nel merito della qualificazione dell'ente o senza negare ad esso il titolo per interloquire a tal proposito.

Infine, ancora respinta anche la carenza di interesse *ab origine* e poi sopravvenuta sollevata dalla difesa del Comune, sulla scorta della considerazione che, sebbene non messa in discussione l'ampia discrezionalità in capo all'amministrazione di tutta la materia pianificatoria oggetto della pronuncia, fulcro della questione non fosse una contestazione in merito alle scelte urbanistiche della città, quanto piuttosto la decisione di non poter esercitare quei poteri pianificatori che sono alla base dei presupposti per identificare le aree destinate al culto.

Ciò detto in virtù dell'assunto, confermato anche dalla Corte Costituzionale pronunciatasi nelle more del giudizio, per il quale le amministrazioni preposte al governo del territorio non possono ingiustificatamente ostacolare l'insediamento di attrezzature religiose a discapito della libertà di culto, fermo restando il rispetto delle previsioni urbanistiche e dei principi generali che regolano la materia³².

4. Le valutazioni di merito

Nel merito, ai giudici amministrativi sembra chiaro come nel caso di specie le limitazioni all'insediamento delle nuove attrezzature religiose non siano giustificate da reali esigenze di governo del territorio ma determinino una irragionevole compressione della libertà di culto.

³¹ L'amministrazione comunale era persuasa dal fatto che si trattasse di un'associazione con finalità culturali e di promozione sociale senza riferimento alcuno alla religione e al culto islamico – così come evincibile dallo statuto della stessa associazione modificato nel 2016 – nonché priva dei requisiti previsti dalla normativa allora vigente. Sostiene infatti il Comune che, ai sensi dell'art.70 L.R. n. 12 del 2005, la titolarità alla realizzazione di luoghi di culto spettò ad enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa cattolica, agli enti delle altre confessioni religiose con le quali lo Stato ha già approvato con legge relativa intesa ai sensi dell'art.8, comma 3, della Costituzione, e agli enti delle altre confessioni religiose. Tutti requisiti mancanti nel caso dell'associazione ricorrente.

³² «La declaratoria di illegittimità costituzionale della normativa regionale ha fatto venir meno la previsione dell'obbligatorietà del Piano delle attrezzature religiose, muovendo dall'assunto per cui le Amministrazioni preposte al governo del territorio non possono ingiustificatamente ostacolare l'insediamento di attrezzature religiose e così comprimere la libertà di culto. In quest'ottica appare evidente che resta integro l'interesse dei ricorrenti a vedere annullato un diniego che, senza neppure più la preclusione legata alla necessità del piano, continua ad ostacolare la loro aspirazione a vedere individuate una o più aree da destinare a servizi religiosi». Così punto 2.4 del Diritto.

Gli stessi giudici sembrano ispirati proprio dalla volontà di ribadire l'illegittimità di trattamenti discriminatori, ritenendo essi che «l'ente locale competente, non possa genericamente trincerarsi dietro il proprio potere di pianificazione urbanistica, ma è chiamato a tenere conto del diritto costituzionalmente protetto a disporre di spazi adeguati al concreto esercizio della libertà di culto, fornendo una risposta motivata a chi ne faccia legittima richiesta»³³.

Ciò in riferimento al fatto che la domanda inizialmente presentata dall'associazione era stata respinta attraverso il richiamo all'art. 72 L.R. n. 12 del 2015, comportando così una ingiustificata discriminazione a discapito dell'associazione ricorrente.

A maggior ragione tenendo conto di quanto rilevato dal giudice costituzionale in sede di esame della normativa regionale, la censura con cui i ricorrenti lamentano la contrarietà del diniego amministrativo con i principi costituzionali, comunitari e internazionali in materia di libertà religiosa si manifesta fondata. In applicazione di tali principi, le Amministrazioni competenti sono tenute a reperire gli spazi necessari per il libero esercizio dell'attività di culto³⁴.

Ne consegue che in presenza di richieste finalizzate all'insediamento di attrezzature religiose l'amministrazione non possa più prescindere da un'analisi piena ed esauriente circa gli effetti applicativi della propria potestà pianificatoria e debba invece, valutando le esigenze di buon governo del territorio, garantire un pieno esercizio della libertà di culto senza ingiustificate limitazioni.

Più concretamente, l'accoglimento del ricorso e il conseguente annullamento dell'atto di diniego impugnato fanno discendere in capo all'amministrazione l'obbligo, pure in assenza di PAR, di rideterminarsi sull'istanza dell'associazione, avviando un'istruttoria in cui valutare sia la sussistenza dei presupposti di natura oggettiva, sia la presenza, nell'ambito del territorio comunale, di un'area idonea a soddisfare le esigenze dei richiedenti.

5. *L'edilizia di culto tra libertà religiosa e istanze di sicurezza pubblica*

La pronuncia del T.A.R. Lombardia conferma l'importanza crescente assunta dal tema dell'edilizia religiosa negli ultimi anni³⁵. Soprattutto, essa bene

³³ Così punto 3 nel merito sentenza TAR Lombardia, sez. II – Milano, 18.01.21 n.164.

³⁴ Così punto n. 3 nel merito sentenza TAR Lombardia, sez. II – Milano, 18.01.21 n.164.

³⁵ Sull'evoluzione dell'edilizia di culto, con particolare riferimento alla legislazione regionale lombarda si rimanda a STEFANO MONTESANO, *L'edilizia di culto regionale (di nuovo) alla prova della giurisprudenza amministrativa e costituzionale*, in www.statoechiese.it, 12, 2020, p. 80, il quale sottolinea come già nelle pronunce del Tar attraverso le quali si sono sollevate le questioni di legittimità costituzionale, si evince un diverso approccio rispetto agli orientamenti persino rigidi e restrittivi

s’inserisce nell’alveo della progressione evolutiva suggerita dalla Corte Costituzionale, che valorizza il legame esistente tra l’esercizio effettivo della libertà religiosa e la disponibilità dei luoghi di culto.

A ciò si aggiunga che il luogo di culto rappresenta sempre più un elemento di connotazione identitaria dei differenti gruppi religiosi diffusi sul territorio nonché punto di riferimento di relazioni sociali e politiche, oltre che religiose.

Il collegamento tra diritto alla disponibilità del luogo di culto, libertà e identità religiosa rende particolarmente complesso e difficile l’esercizio dei poteri di regolazione pubblica in tema di edilizia religiosa. In particolare, occorre considerare l’importanza delle competenze legislative riconosciute al legislatore regionale, il quale però, nell’esercizio dei propri poteri, non può travalicare i limiti costituiti dai principi costituzionali³⁶.

Come lo stesso Giudice delle leggi ha avuto modo di precisare nella sentenza n. 63 del 2016, la legislazione regionale in materia di edilizia del culto «trova la sua ragione e giustificazione [...] nell’esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi», mentre non sarebbe «consentito al legislatore regionale, all’interno di una legge sul governo del territorio, introdurre disposizioni che ostacolino o compromettano la libertà di religione». In virtù delle norme impugnate, i luoghi di culto dovrebbero essere necessariamente realizzati nelle aree stabilite dai comuni, ai quali spetterebbe «ogni discrezionalità in ordine all’apertura di luoghi di culto, pubblici o privati, sul proprio territorio»³⁷.

In questo modo, lo Stato è tenuto a garantire il rispetto degli artt. 8 e 19 Cost.³⁸ sull’intero territorio nazionale attraverso alcune indicazioni di fondo³⁹,

espressi in passato dalla giurisprudenza amministrativa, in quanto la lettura del combinato disposto di cui agli artt. 2, 3 e 19 Cost., in rapporto alla regolamentazione urbanistica regionale, concorre a delineare una fisionomia ermeneutica più aderente a quei principi già espressi nel filone giurisprudenziale costituzionale sulla materia.

³⁶ D’altra parte, la materia dell’edilizia di culto, per effetto della riforma del titolo V della Costituzione del 2001, rientra nella pianificazione urbanistica e nella regolamentazione edilizia del territorio, e come tale è assegnata alle Regioni. Come confermato ad esempio, tra le altre, dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 303 del 2003. Per un approfondimento sul tema si rimanda a CARLO CARDIA, *La condizione giuridica*, in DANIELE PERSANO (a cura di), *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, Vita e pensiero, Milano, 2008, p. 12.

³⁷ Così sentenza Corte Costituzionale n. 63 del 2016, richiamata nella 254/2019.

³⁸ Cft. sentenza Corte Costituzionale n. 59/1958, nella quale si è osservato che «la formula di tale articolo non potrebbe, in tutti i suoi termini, essere più ampia, nel senso di comprendere tutte le manifestazioni del culto, ivi indubbiamente incluse, in quanto forma e condizione essenziale del suo pubblico esercizio, l’apertura di templi e oratori e la nomina dei relativi ministri».

³⁹ La normativa italiana sull’edilizia di culto infatti, introduce numerose garanzie (sebbene previste in larga parte o dalle disposizioni pattizie dell’Accordo con la Chiesa Cattolica o dalle intese con le altre

quali ad esempio, l'inclusione dell'edilizia di culto nell'ambito delle opere di urbanizzazione secondaria e delle attrezzature religiose tra le attrezzature di interesse comune,⁴⁰ mentre Regioni ed enti locali⁴¹, secondo i rispettivi poteri e competenze, provvedono a disciplinare l'inserimento urbanistico delle attrezzature religiose e degli edifici di culto⁴².

In una prospettiva di pluralismo confessionale⁴³, quale quella caratterizzante il nostro ordinamento, gli enti della Repubblica hanno il compito di intervenire positivamente a sostegno della libertà religiosa, individuando preventivamente i criteri e le condizioni affinché sia assicurato a tutti un livello minimo di tutela⁴⁴ e la possibilità di disporre di spazi adeguati all'effettivo esercizio delle libertà di culto⁴⁵.

Più concretamente, emergono però una serie di criticità applicative.

Anzitutto, occorre considerare che, a fronte dell'incrementarsi del bisogno di spazi destinati al fenomeno religioso, gli spazi urbanisticamente disponibili sono fisiologicamente limitati, il che rende il compito delle Regioni e degli enti locali particolarmente difficoltoso e complesso.

confessioni religiose) e recepisce i principi generali della legislazione urbanistica, la quale annovera ad esempio gli edifici di culto (prescindendo dalla stipula di intesa con lo Stato ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost.), tra le "opere di urbanizzazione secondaria", e come tali le inserisce obbligatoriamente all'interno dei piani regolatori, a conferma della funzione sociale da essi svolta. La competenza di Regioni ed enti locali risponde in primo luogo alla «funzione sociale che gli edifici svolgono, nel permettere la realizzazione di un atto collettivo, quello della pratica del culto». Così ALBERTO FABBRI, *Gli edifici di culto tra salvaguardia delle garanzie e tutela del pluralismo. Un percorso di ricerca*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2, 2015, p. 7.

⁴⁰ I riferimenti sono la Legge n. 847 del 1967 ed il D.M. n. 1444 del 1968.

⁴¹ Per un'analisi sul vasto tema del riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni si rimanda ad ANGELO LICASTRO, *Libertà religiosa e competenze amministrative decentrate*, in www.statoe.chiese.it, novembre 2010.

⁴² In particolare, ne emerge l'esigenza di una interpretazione dei criteri di riparto fissati dalla Costituzione che guardi concretamente agli interessi da soddisfare o comunque implicati dagli atti di esercizio dei poteri pubblici. Così GIUSEPPE D'ANGELO, *Declinazioni giuridiche del fine di religione e di culto. Dalla forma all'interesse*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 29.

⁴³ Si veda *ex multis* sentenza Cons. Stato, Sez. VI, 12 dicembre 2019, n. 8454, in cui si osserva che «sul piano specifico del rapporto tra edilizia ed attività religiosa, la giurisprudenza costituzionale ha affermato che la legislazione, statale e regionale, nella disciplina dell'assetto del territorio, non deve prevedere misure che siano in grado di incidere sul principio di laicità dello Stato, mediante prescrizioni che non assicurino il pluralismo confessionale e culturale».

⁴⁴ Sulla possibile introduzione di strumenti positivi da parte dello Stato si rimanda al commento di NATASCIA MARCHEI, *La Corte Costituzionale sugli edifici di culto tra limiti alla libertà religiosa e interventi positivi*, cit., p. 60.

⁴⁵ Si veda a tal riguardo la sentenza Corte Costituzionale n. 67 del 2017. Per un commento alla stessa cfr. GIUSEPPE D'ANGELO, *Libertà religiosa e riparto "per materie" delle competenze legislative Stato-Regioni: una relazione da (ri) definire e monitorare (note problematiche a partire da Corte cost. sent. n. 67 del 2017, in tema di obbligo dell'uso della lingua italiana nell'edificio di culto)*, in *Diritto e religioni*, 2, 2017, p. 260 ss.

Il problema legato alla libera disponibilità dei luoghi da destinare al culto è infatti strettamente connesso a quello della necessaria condivisione dello spazio fisico, che non è sempre fruibile e che pertanto necessita di essere ripartito tra le richieste religiose⁴⁶ e le altre manifestazioni umane, fermo restando che la funzione fisiologica delle discipline urbanistiche rimane proprio quella di assicurare un'equa distribuzione di risorse, spazi e contributi – ove previsti – limitati, nel rispetto degli artt. 3, 8 e 19 Cost..

Per questo motivo è dunque corretto che siano le amministrazioni locali a farsi carico della distribuzione equilibrata e armonica dei centri abitati⁴⁷. Tuttavia, nella pratica, a venire pretermesse sono in larga parte le istanze delle confessioni religiose prive di intesa con lo Stato⁴⁸, che cedono ancora una volta il passo alle confessioni religiose con intesa. Ciò a discapito del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2, Cost..

Con questa osservazione non si vuole affermare che a tutte le confessioni debba assicurarsi un'identica porzione dei contributi o degli spazi disponibili⁴⁹, dal momento che «come è naturale allorché si distribuiscano utilità limitate, quali le sovvenzioni pubbliche o la facoltà di consumare suolo, si dovranno valutare tutti i pertinenti interessi pubblici e si dovrà dare adeguato rilievo all'entità della presenza sul territorio dell'una o dell'altra confessione, alla rispettiva consistenza e incidenza sociale e alle esigenze di culto riscontrate

⁴⁶ In tal senso GIUSEPPE D'ANGELO, *Pronunce recenti in materia di edifici ed edilizia di culto: uno sguardo d'insieme*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3, 2008, p. 742, per il quale tale considerazione sarebbe alla base del fatto che è la capacità delle confessioni, in ragione della loro presenza numerica sul territorio e della loro capacità di porsi quali interpreti e strumenti volti al soddisfacimento degli interessi dei fedeli, ad influenzare i criteri di accesso alla normativa di favore in materia. Si dovrà pertanto tener in conto di come il momento associativo sia anch'esso espressione della libertà religiosa del singolo, e come tale tutelato costituzionalmente.

⁴⁷ In tal senso MICHELE MASSA, *Il caso della moschea di Sesto san Giovanni*, in *Diritti regionali, rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2, 2018, p. 13.

⁴⁸ Sebbene, almeno in linea di principio, l'estensione delle tutele statutarie dovrebbe essere estesa anche nei confronti delle organizzazioni confessionali prive di intese, in quanto «il rispetto dei principi di libertà ed uguaglianza va garantito non tanto in raffronto alle situazioni delle diverse confessioni religiose, quanto in riferimento al medesimo diritto di tutti gli appartenenti alle diverse fedi o confessioni religiose di fruire delle eventuali agevolazioni disposte in via generale dalla disciplina comune dettata dallo Stato, perché ciascuno possa in concreto più agevolmente esercitare il culto della propria fede religiosa». Così sentenza Corte Costituzionale n.195/1993.

⁴⁹ In tal senso cfr. PAOLO CAVANA, *Libertà di religione e spazi per il culto tra consolidate tutele e nuove comunità religiose*, in *www.statoechiase.it*, 20, 2019, p. 24, il quale, nell'affermare tale tesi riprende la sentenza della Corte Cost., n. 195 del 1993, ove si afferma che «rispetto alla esigenza [...] 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 cioè 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».

nella popolazione⁵⁰».

Ulteriori difficoltà derivano dalla necessità di qualificare rigorosamente una serie di concetti, come ad esempio quello di “luogo”⁵¹ o di “edificio di culto”⁵² oppure la stessa nozione di “spazio pubblico”⁵³ o di “attrezzature religiose”⁵⁴, all’interno della quale, oltre che ricomprendere i luoghi strettamente destinati al culto, sono annoverabili anche i locali o le sedi adibite allo svolgimento di attività sociali, culturali o ricreative, seppur connesse, in maniera più o meno stringente a seconda dei casi, con le attività religiose⁵⁵. Ne

⁵⁰ Così sentenza Corte Costituzionale n. 63 del 2016, punto 6.

⁵¹ Nonostante tali difficoltà concettuali, non va dimenticato che la libertà di culto, indipendentemente dalla forma e dal luogo nel quale viene esercitata, è riconosciuta a livello costituzionale e convenzionale, pur senza alcun espresso riferimento alle locuzioni di “edificio di culto”, o del più generico “luogo di culto”. Ad esempio, per quanto attiene alle ultime decisioni della Corte EDU, è utile ricordare la pronuncia del 3 settembre 2019 in favore dei Testimoni di Geova (*Religious Community of Jehovah's Witnesses of Kryvyi Rih's Ternivsky District c. Ucraina*, Ric. n. 21477/10), originata dal ricorso presentato da parte della comunità religiosa dopo che, a seguito della previa autorizzazione comunale per la stipula di un contratto di locazione finalizzato alla realizzazione di un luogo di culto, la stessa non aveva ottenuto il consenso del consiglio comunale, nonostante il soddisfacimento di tutti i requisiti previsti dalla legge nazionale in materia. Nel caso di specie, la Corte, condanna l’ingiustificata interferenza da parte delle autorità locali e coglie l’occasione per specificare come i principi sanciti all’interno dell’art. 9 della Convenzione non garantiscono automaticamente il diritto a poter godere di un luogo di culto (essendo riconosciuto in capo agli Stati membri un ampio margine di apprezzamento in materia di pianificazione territoriale), ma che tuttavia l’introduzione (come nel caso oggetto di giudizio) di ingiustificate e sproporzionate limitazioni alla libertà religiosa rappresenta una indebita interferenza, e come tale va rimossa.

⁵² Sebbene la dottrina abbia più volte precisato che il concetto di “edificio” costituisca una figura specifica, non esaustiva delle possibili strutture deputate all’esercizio del culto. In tal senso PIERANGELA FLORIS, *Apertura e destinazione al culto*, in DANIELE PERSANO (a cura di), *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, Vita e Pensiero, Milano, 2008, p. 57.

⁵³ Si sta assistendo infatti anche ad un ampliamento dei concetti originari di “edificio” o “luogo” di culto, per estendere il loro significato alle esigenze dei nuovi gruppi confessionali e farne veicolo per il rafforzamento delle religioni nell’ambito dello spazio pubblico. In tal senso cfr. GIUSEPPE D’ANGELO, *Dallo spazio pubblico per la religione alla dimensione pubblica dell’agire religiosamente connotato, equilibri in divenire e rinnovate criticità*, in ALBERTO FABBRI (a cura di), *Spazio pubblico per il fenomeno religioso*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 9 e 19, per il quale, il concetto di “spazio pubblico” non sta ad indicare esclusivamente il «luogo in senso fisico, direttamente funzionale al soddisfacimento, in forma individuale o associata, dei bisogni della persona», ma anche, metaforicamente inteso, lo spazio ideale «entro il quale le autorità a ciò deputate esercitano poteri orientati alla cura concreta di interessi riferibili alla collettività e perciò caratterizzati da una particolare efficacia nei confronti dei soggetti sociali».

⁵⁴ Da intendersi quali spazi, nel senso generico del termine, destinati ad attività funzionali all’espletamento del servizio religioso. Sulla nozione di “attrezzature religiose” e sulla sua evoluzione normativa e giurisprudenziale si rimanda a ISABELLA BOLGIANI, *Attrezzature religiose e pianificazione urbanistica: luci ed ombre*, in www.statoe chiese.it, 28/2013.

⁵⁵ Tale criticità apre inoltre la strada alle vaste ed attualissime questioni legate alle esenzioni concesse agli enti ecclesiastici che svolgono attività cd. “diverse”, che in questa sede si dà per presupposta, limitandosi a rinviare a CARMELA ELEFANTE, *Enti non profit ed esenzioni fiscali tra Corte di Lussemburgo e giurisprudenza interna. Le attività for profit/non profit dell’ente religioso*, in *Liber*

deriva un'incertezza di fondo che lascia esposte le relative valutazioni a un'elevata discrezionalità tecnica e politica⁵⁶.

Da qui dipende il fatto che le scelte urbanistiche sono talora condizionate da valutazioni che attengono ad un piano diverso da quello strettamente urbanistico, come in particolare accade nel caso delle esigenze di sicurezza pubblica.

Il tema della sicurezza, come ormai è noto, ha fatto ingresso nella disciplina della libertà religiosa, con particolare riferimento alla religione islamica, dopo i fatti dell'11 settembre, e ha esercitato un influsso sulle discipline statali e locali⁵⁷.

Non a caso, dalla lettura della legge regionale lombarda, la valutazione dei profili di sicurezza pubblica appare uno dei fili conduttori caratterizzanti la materia, come bene evidenzia l'art. 73, comma 4⁵⁸. Ma le discriminazioni che colpiscono i gruppi religiosi, e le minoranze in particolare, sono molteplici e non si limitano alla materia urbanistica⁵⁹.

Anche le esigenze di sicurezza pubblica finiscono per tradursi in un atteggiamento di discriminazione nei confronti delle confessioni prive di intesa⁶⁰, ed in

Amicorum per Massimo Panebianco, in ANGELA DI STASI, GIUSEPPE FAUCEGLIA, GERARDO MARTINO, PIERO PENNETTA (a cura di), Editoriale Scientifica srl, Napoli, 2020, p. 1025 ss.

⁵⁶ In tal senso cfr. RITA BENIGNI, *Libertà religiosa, luoghi di culto e governo del territorio. Verso nuovi equilibri*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3, 2020, p. 649, la quale, a sostegno di tale argomentazione, rimanda ad esempio al T.U. del 2001 (D.P.R. 6 giugno 2001 n.3802), che, in materia di destinazione urbanistica, ha rimesso alle Regioni il potere di scegliere quando chiedere il permesso di costruire e quando la procedura semplificata della denuncia di inizio attività, al fine di un cambio di destinazione d'uso.

⁵⁷ In tal senso GIUSEPPE CASUSCELLI, *La libertà religiosa alla prova dell'Islam: la peste dell'intolleranza*, in *www.statoecliese.it*, luglio 2008, p. 6, il quale nota come, a creare problemi di integrazione, sia stato anche il crescente fenomeno migratorio (intra ed extra-comunitario) che ha avuto un forte impatto sul piano dei comportamenti sociali, della reazione giuridica, dei costumi.

⁵⁸ Il quale prevede per l'apertura di nuovi luoghi di culto l'acquisizione di «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»

⁵⁹ Sul punto si veda FRANCESCO ALICINO, *Diritto e religioni alla prova dell'intelligenza duale della globalizzazione. Conclusioni*, su *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2021, p. 154, il quale, riferendosi ai problemi di integrazione dei nuovi gruppi religiosi, compresi islamici ed atei, parla di una nuova "retorica della paura" per riferirsi al fenomeno crescente del bisogno di sicurezza pubblica collettiva che, «confondendosi con la sicurezza privata-soggettiva, arriva a promuovere la tutela della insicurezza percepita: quella sempre meno basata sui dati reali e concreti e sempre più appiattita sulle verità partorite e diffuse attraverso l'ibrido utilizzo di vecchie e nuove macchine di informazione globale»

⁶⁰ Sebbene ad esempio già negli anni Cinquanta la Corte Costituzionale, in sentenza n. 59/1958 dichiarava illegittima la preventiva autorizzazione all'apertura di un edificio di culto acattolico da parte del Ministero, ritenendola contrastante con l'art. 19 Cost. In quest'ultima norma, infatti i giudici ricomprendevano «tutte le manifestazioni del culto, ivi indubbiamente incluse, in quanto forma e condizione essenziale del suo pubblico esercizio, l'apertura dei templi e degli oratori».

particolare nei confronti del culto islamico, sia in riferimento all'apertura di nuovi edifici di culto, sia per il mutamento di destinazione d'uso di edifici esistenti⁶¹.

Sono noti a riguardo i tentativi posti in essere da gruppi religiosi che assumono a tal fine la veste di APS, tentativi che però non trovano accoglimento nella giurisprudenza amministrativa, secondo la quale lo scopo confessionale perseguito dal culto non si concilia con le attività di promozione sociale⁶².

Si possono altresì ricordare i numerosi problemi legati al controllo delle moschee musulmane, quali centri in cui la comunità si raccoglie per esercitare la propria fede, per svolgere al contempo numerose attività connesse alla vita della sociale⁶³, e perciò ritenute luoghi particolarmente sensibili⁶⁴.

Infine, non trovano migliore sorte le istanze di tutela che si sviluppano parallelamente all'insediamento e al proliferarsi di nuovi gruppi religiosi, che spesso compiono riti o svolgono attività religiose anche in modo non stabile o non organizzato⁶⁵, e testimoniano il progressivo allontanarsi del fenomeno religioso dagli schemi tradizionali e consolidati⁶⁶.

⁶¹ Nel nostro ordinamento, infatti la c.d. "legge sui culti ammessi" n. 1159/1929 introduce la possibilità per un ente richiedente, nelle forme e nei modi stabiliti, di richiedere al Comune il rilascio di una licenza edilizia o il mutamento di una destinazione d'uso di un immobile per l'apertura e la gestione di un edificio di culto. Per una panoramica sulle difficoltà in materia urbanistica per il culto islamico si rimanda a FRANCESCA OLIOSI, *La questione dei luoghi di culto islamici nell'ordinamento italiano: alla ricerca di un porto sicuro*, in CARLO CARDIA, GIUSEPPE DALLA TORRE (a cura di), *Comunità islamiche in Italia, identità e forme giuridiche*, Giappichelli, Torino, 2015.

⁶² Cfr. Consiglio di Stato, sentenza n. 181 del 2013. In questo caso i giudici sono stati chiamati a valutare la legittimità (poi confermata in sentenza) del provvedimento che nega ad un'associazione, che ha come scopo prevalente la diffusione della religione islamica, l'iscrizione nel registro delle associazioni di promozione sociale. Per i giudici amministrativi infatti «l'eterogeneità fra l'attività di culto e le finalità di promozione sociale dell'APS costituisce argomento decisivo idoneo a caratterizzare (in negativo) l'associazione [...] nel senso dell'impossibilità di riconoscere alla medesima l'esercizio delle finalità di promozione sociale per ottenere l'iscrizione cui essa aspira e i benefici che vi sono normativamente correlati», inoltre «l'interferenza, la sovrapposizione e la commistione tra l'attività di culto, che non può di per sé essere intesa come attività di promozione sociale, il che è del tutto incontestabile, e le altre attività... rendono impossibile il riconoscimento all'Associazione come APS non evidenziandosi alcun legame tra l'attività di culto medesima e le altre attività sopra indicate, al di là del legame, del tutto neutro e non certo funzionale, dell'appartenenza allo stesso credo religioso».

⁶³ Un po' come avviene nei complessi parrocchiali cattolici, rappresentando le moschee per la dottrina dei veri e propri sistemi di welfare, applicativi dei principi di solidarietà economica. In tal senso cfr. CHIARA LAPI, *Laicità e diritto all'edificio di culto*, in *www.statochiese.it*, 19, 2020, p. 118.

⁶⁴ Si ricorrendo, ad esempio, gli articoli da 2 a 5 della proposta di legge c. 2976, Garnero, Santanchè e Palmizio (mai approvata poiché respinta in Assemblea il 28 novembre 2017), i quali proponevano l'istituzione di un registro pubblico delle moschee in una sorta di antistorica schedatura apertamente in conflitto con il disposto dell'art. 19 della Costituzione. Per un commento sul tale proposta si rimanda a ANTONELLO DE OTO, *Le proposte di legge Santanchè-Palmizio sul registro delle moschee e l'albo degli imam: un tentativo di refurbishment della legge n. 1159/1929?*, in *www.statochiese.it*, 4, 2018.

⁶⁵ In tal senso cfr. ANTONIO FUCCILLO, *Diritto religioni culture*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 79

⁶⁶ Cfr. LUDOVICA DECIMO, *La destinazione privatistica al culto pubblico*, in ANTONIO FUCCILLO (a

6. L'edilizia di culto tra Stato e Regioni e il ripresentarsi dell'idea di una legge generale

Il diritto alla disponibilità del luogo di culto va quindi visto quale espressione qualificata della libertà religiosa, nonché della eguale libertà delle confessioni religiose⁶⁷.

Tuttavia, nei fatti, il riconoscimento di tale diritto si accompagna all'esigenza di un bilanciamento con ulteriori diritti ed interessi di rilievo costituzionale, quali quelli connessi alla sicurezza pubblica e alla gestione del territorio. È un compito che, a fronte della discutibile interpretazione di alcuni legislatori regionali, finisce con il ricadere sempre più frequentemente sulla giustizia amministrativa⁶⁸.

Sulla scorta delle indicazioni di quest'ultima e, ancor prima del Giudice delle leggi, sembra opportuno ribadire la necessità di tenere ben distinte le esigenze di ordine pubblico e di sicurezza – la cui salvaguardia rientra nella competenza esclusiva dello Stato – dalle esigenze di migliore pianificazione territoriale, che rientrano invece nella potestà legislativa concorrente delle Regioni, nel cui ambito va ricondotta la regolamentazione delle attrezzature religiose.

In realtà, Regioni ed enti locali introducono spesso – caso emblematico quello in commento – un limite ingiustificato alla libertà e al pluralismo confessionale per via della diffusione di una serie di norme volte ad ostacolare il diffondersi dei culti di minoranza, seppur dietro il paravento della tutela della sicurezza pubblica o del ricercato inquadramento giuridico delle confessioni minoritarie.

In definitiva quindi, si può dire che in tale ambito le Regioni sembrano talora confermare il tentativo di sostituirsi al legislatore nazionale⁶⁹. Quest'ultimo appare a sua volta ancora troppo timido nell'affermare il valore della libertà religiosa e dell'eguaglianza tra le confessioni religiose.

cura di), *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità. Modelli di disciplina giuridica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2017, p. 481 ss.

⁶⁷ Cfr. in tal senso RITA BENIGNI, *Libertà religiose, luoghi di culto e governo del territorio*, cit., p. 644.

⁶⁸ In tal senso si veda la già citata sentenza Corte Cost. n. 254 del 2019, la quale appunto sottolinea come per porre un freno alle possibili discriminazioni in materia urbanistica, gli eventuali abusi dovranno essere censurati nelle sedi competenti, vale a dire nelle aule dei Tribunali amministrativi.

⁶⁹ Sul punto, per un'ampia ricostruzione in materia, si rimanda a PIERANGELA FLORIS, *Apertura e destinazione al culto*, in DANIELE PERSANO (a cura di), *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, Vita e Pensiero, Milano, 2008, p. 57 ss. la quale sottolinea come in materia di edilizia di culto si sia «man mano instaurata di fatto una vera e propria riserva di legge regionale».

Di qui, il ripresentarsi dell'idea che sia auspicabile l'introduzione di una legge generale di concreta disciplina della libertà religiosa⁷⁰ e che questa debba occuparsi anche della regolamentazione dell'edilizia di culto. Nell'ottica dei suoi sostenitori, un intervento legislativo siffatto potrebbe risultare in grado di fissare i livelli minimi di tutela e di bilanciare il bisogno di sicurezza pubblica avvertito nella popolazione con le esigenze confessionali di libero esercizio del culto, contribuendo ad una migliore attuazione anche in tale più specifico ambito materiale del pluralismo religioso e culturale.

⁷⁰ Tra i numerosi disegni di legge presentati in materia, si segnala quello recente della Fondazione ASTRID, che ha dato vita all'elaborazione di un possibile testo di legge concretizzatosi in una prima bozza provvisoria, presentata nell'aprile del 2017, poi modificato in una seconda redazione nel gennaio del 2020. All'interno di tale progetto, l'accesso ad i luoghi di culto, normato sulla scorta della recente giurisprudenza costituzionale, è disciplinato dall'art. 10, per il quale, la «condizione essenziale della libertà di culto garantita a tutti dalla Costituzione è la disponibilità di luoghi per l'esercizio del culto», vincolando gli enti territoriali competenti, attraverso gli strumenti urbanistici al rispetto del pluralismo e al dovere di imparzialità, al fine di assicurare la previsione di "spazi idonei" alla realizzazione dei luoghi di culto. Per un commento sul progetto di legge si rimanda a ROBERTO ZACCARIA, SARA DOMIANELLO, ALESSANDRO FERRARI, PIERANGELA FLORIS, ROBERTO MAZZOLA (a cura di), *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2019.