



# diritto & religioni

**Semestrale**  
**Anno II - n. 1-2007**  
**gennaio-giugno**

ISSN 1970-5301

**3**



**LUIGI  
PELLEGRINI  
EDITORE**

**Diritto e Religioni**  
Semestrale  
Anno II - n. 1-2007  
**Gruppo Periodici Pellegrini**

*Direttore responsabile*  
Walter Pellegrini

*Direttore*  
Mario Tedeschi

*Segretaria di redazione*  
Maria d'Arienzo

*Comitato scientifico*

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

*Struttura della rivista:*

**Parte I**

SEZIONI

*Antropologia culturale*  
*Diritto canonico*  
*Diritti confessionali*  
*Diritto ecclesiastico*  
*Sociologia delle religioni e teologia*  
*Storia delle istituzioni religiose*

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci, A. Pandolfi  
A. Bettetini, G. Lo Castro,  
G. Fubini, A. Vincenzo  
S. Ferlito, L. Musselli,  
A. Autiero, G. J. Kaczyński,  
R. Balbi, O. Condorelli

**Parte II**

SETTORI

*Giurisprudenza e legislazione amministrativa*  
*Giurisprudenza e legislazione canonica*  
*Giurisprudenza e legislazione civile*  
*Giurisprudenza e legislazione costituzionale*  
*Giurisprudenza e legislazione internazionale*  
*Giurisprudenza e legislazione penale*  
*Giurisprudenza e legislazione tributaria*  
*Diritto ecclesiastico e professioni legali*

RESPONSABILI

G. Bianco  
P. Stefanì  
A. Fuccillo  
F. De Gregorio  
G. Carobene  
G. Schiano  
A. Guarino  
F. De Gregorio, A. Fuccillo

**Parte III**

SETTORI

*Lecture, recensioni, schede,*  
*segnalazioni bibliografiche*

RESPONSABILI

P. Lo Iacono, A. Vincenzo

## Consiglio di Stato, Sez. V, 13 dicembre 2005, n. 7078\*

**Edilizia e urbanistica - Modifica destinazione d'uso – Edificio situato in zona agricola - Trasformato in sala di culto - Non pare offensiva degli interessi pubblici**

**Edilizia e urbanistica - Provvedimento di demolizione - Edificio adibito a sala di culto - Diniego concessione altra aree per svolgimento attività di culto**

**Edilizia e urbanistica - Realizzazione edificio adibito a sala di culto – Diniego**

*Essendo funzione delle norme che sanciscono il divieto della modifica di destinazione delle aree in zone agricole, quella di garantire la conservazione e lo sviluppo delle attività produttive collegate all'agricoltura e di assicurare al contempo il migliore assetto e l'integrità del territorio ricompreso in tali zone, si deve comprendere come, nel caso di specie, la modifica di destinazione di un edificio destinato alla riverniciatura delle macchine da neve in una sala riunioni di una Congregazione religiosa per la sua attività di culto non paia in alcun modo offensiva degli interessi pubblici che le norme urbanistiche sono chiamate a tutelare (1).*

*Fino all'adozione del provvedimento che ordina la demolizione dell'edificio (nel caso in questione, sala riunioni per attività di culto), non si può dire esistente, oggettivamente, un interesse attuale a rimuovere la deliberazione della Giunta Comunale che nega la concessione di una diversa area per lo svolgimento delle attività svolta nell'edificio (2).*

*Tutte le opere di urbanizzazione, primaria e secondaria, possono essere realizzate, corrispondendo ad interessi pubblici che il Comune è chiamato a valutare congiuntamente con quelli sottesi alle singole previsioni di destinazione urbanistica, in ogni area del territorio comunale; ne consegue che evidenzia un atteggiamento non lineare ed equanime nei confronti della Congregazione religiosa (dei Testimoni di Geova), il pregiudiziale rifiuto da parte del Comune (di Ortisei) di considerare la possibilità, pur espressamente prevista dal Piano Urbanistico Comunale, di riservare anche alla locale Congregazione un'area per la realizzazione di un edificio di culto (3).*

---

\* Si ripubblica la massima della sentenza, già edita in questa *Rivista*, 2006, n. 1/2, p. 518 ss., per introdurre lo studio della Dott.ssa Giuliana Schiano.

# Edifici di culto e legislazione urbanistica

GIULIANA SCHIANO

## 1. I profili della vicenda

La sentenza in epigrafe è stata resa dal Consiglio di Stato con riferimento a tre ricorsi riuniti. Il primo (n. 744/1987) proposto dalla Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova della Val Gardena con sede ad Ortisei contro il Comune di Ortisei per l'annullamento: 1) dell'ordinanza del Sindaco di Ortisei emessa il 24.7.1987 n. 3220 con la quale si ingiungeva a detta Congregazione di demolire delle opere abusive realizzate (in particolare trasformazione di una preesistente rimessa in una sala riunioni); 2) del provvedimento del Sindaco di Ortisei con cui si diffidava la Comunità a non proseguire nei lavori; 3) del provvedimento del sindaco di Ortisei n. 2387 del 4.6.1987 con cui era stata rigettata la domanda della Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova di concessione di un'area destinata ad opere di urbanizzazione secondaria per la costruzione di un locale destinato al culto della Congregazione.

Il secondo (n. 702/1988) ed il terzo ricorso (n. 703/1988) invece, proposti rispettivamente dalla Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova della Val Gardena con sede ad Ortisei e dalla Soc. Immobiliare Bel Stè S.a.s. di Pinoth E. e C. contro il Comune di Ortisei, per l'annullamento dell'ordinanza di demolizione emessa dal Sindaco di Ortisei il 25.1.1988.

Prima di entrare nel merito della sentenza, è opportuno segnalare la *ratio* della decisione adottata dal Consiglio di Stato.

La Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova, locataria di un immobile di proprietà della Soc. Immobiliare Bel Stè S.a.s. di Pinoth E. e C., aveva effettuato negli anni 1987/88 delle modifiche su detto immobile, trasformandolo da rimessa per macchine da neve in una sala riunioni per i membri della Congregazione. A seguito di tale mutamento il Comune di Ortisei aveva emanato un ordine di demolizione delle opere abusive (ordinanza 3220/87), oltre che una diffida a non proseguire nei lavori abusivi (n. 3573/1987), avverso le quali aveva esperito ricorso la Congregazione, che, congiuntamente, aveva impugnato anche il provvedimento del Sindaco di Ortisei con il quale era stata rigettata la domanda di concessione di un'area per la realizzazione di un edificio da destinarsi al culto della Congregazione.

Successivamente il Comune di Ortisei aveva emanato una seconda ordinanza (n. 392 del 25.1.1988) stavolta diretta alla Soc. immobiliare Bel Stè S.a.s., sempre per la demolizione delle opere abusive realizzate; contro detta ordinanza avevano proposto ricorso tanto la Soc. Immobiliare che la Congregazione.

Il Consiglio di Stato, considerati i fatti, ritenendo necessario riunire i tre ricorsi, «perché connessi sia soggettivamente che oggettivamente», opportunamente esamina in via preliminare il ricorso presentato dalla Soc. Immobiliare S.a.s. avverso l'ordinanza

con la quale era stato intimato a detta società, quale proprietaria dell'immobile su cui erano stati realizzati gli abusi, di demolire «tramezza divisoria interna, chiusura portoni di ingresso del garage...» e la costruzione di locali accessori. Il motivo del ricorso è ritenuto fondato sul presupposto che «il proprietario dell'area che non abbia partecipato in alcun modo alla realizzazione delle opere abusive e che... non ha la disponibilità materiale dell'immobile ... non può essere chiamato a rispondere delle violazioni alla norme urbanistiche ed edilizie sulla edificazione di un manufatto cui è rimasto del tutto estraneo».

Detta decisione è di premessa per accogliere anche il ricorso presentato dalla Congregazione che, essendo pienamente legittimata alla proposizione del ricorso in quanto destinataria dell'ordine di demolizione, aveva opportunamente eccepito che l'ordinanza n. 392/1988 era in aperta violazione con il provvedimento emesso dallo stesso Consiglio di Stato in data 4.12.1987, con il quale era stata disposta la sospensione di efficacia dell'ordinanza di demolizione n. 3220/1987.

Da ultimo il Consiglio di Stato esamina il ricorso n. 1744/1987 presentato dalla Congregazione.

Preliminarmente la V Sezione osserva che la trasformazione effettuata dalla Congregazione sull'immobile locato era stata realizzata senza alcun aumento di cubatura o di superficie. In particolare, l'edificio, approvato con regolare licenza edilizia, disponeva fin dall'origine di due wc, di due ripostigli e di un'ampia sala, oltre ad una finestratura esterna e ad una porta di ingresso, per il che la modifica realizzata dalla Congregazione era consistita unicamente nel cambiare la posizione delle finestre e della porta di ingresso, oltre che nel mutare la destinazione dei due ripostigli e nel realizzare una tramezzatura interna «...per disporre di un piccolo atrio». Stante tale precisazione, il Consiglio di Stato ritiene fondata l'eccezione sollevata dalla Congregazione secondo cui non vi sarebbe stata la realizzazione di un edificio nuovo ed autonomo ma soltanto la realizzazione di opere in difformità parziale dalla concessione edilizia. Quanto poi alla modifica della destinazione d'uso, questa – alla luce della finalità di interesse pubblico sottese al divieto di modificare la destinazione d'uso delle zone agricole – non appariva in alcun modo offensiva degli interessi tutelati dalla disposizioni dell'ordinamento Urbanistico Provinciale.

Da ultimo, con riferimento al terzo motivo di ricorso, il Consiglio di Stato ritiene fondata la doglianza mossa dalla Congregazione in riferimento al diniego di concessione di un'area da destinare alla realizzazione di un edifici di culto per i Testimoni di Geova, sancendo che «tutte le opere di urbanizzazione, primaria e secondaria, possono essere realizzate, corrispondendo ad interessi pubblici che il Comune è chiamato a valutare congiuntamente con quelli sottesi alle singole previsioni di destinazione urbanistica, in ogni area del territorio comunale», precisando altresì che da tale considerazione emergeva con evidenza «un atteggiamento se non di esercizio sviato delle proprie funzioni, quanto meno non lineare ed equanime nei confronti della Congregazione ricorrente».

Il Consiglio di Stato accoglie dunque anche il terzo ricorso.

## *2. Edifici di culto e competenza urbanistica*

Con riferimento al deciso si può subito osservare che il quadro legislativo italiano in tema di edilizia di culto, seppur criticabile per lo spirito eccessivamente confessionista, è da sempre testimonianza indubbia dell'attenzione dello Stato per il

significato religioso e sociale degli “spazi” dedicati al culto, qualificati come mezzi di esplicazione della libertà religiosa; da ciò ne è disceso che la materia dell’edilizia di culto, considerata come una delle manifestazioni peculiari del fenomeno edificativo, sia rientrata all’interno della disciplina urbanistica.

Già la legge organica del 1942 n. 1150, all’art. 7 – relativo al contenuto essenziale dei piani regolatori generali –, imponeva ai Comuni di riservare apposite aree destinate, tra l’altro, alla costruzione di Chiese qualificando così la funzione del culto come di pubblico interesse<sup>1</sup>.

Detta qualificazione venne poi confermata dalla legge n. 765 del 1967, cosiddetta “legge ponte”, che aggiungendo alle disposizioni già vigenti gli artt. 41 quater e quinquies, consentiva il rilascio di licenze edilizie in deroga ai piani regolatori e ai regolamenti edilizi solo per impianti pubblici o di interesse pubblico, fra cui erano compresi gli edifici di culto, ponendo una serie di limiti alla discrezionalità dei Comuni nel determinare il rapporto tra spazi destinati all’edilizia abitativa e spazi destinati a servizi pubblici, comprese le attrezzature religiose<sup>2</sup>.

Del resto disposizioni analoghe erano previste tanto dalla legge n. 167 del 1962 sull’edilizia economica e popolare, laddove si disponeva che il piano regolatore dovesse contenere, tra l’altro, la delimitazione di spazi riservati «...ad edifici pubblici o di culto...», che dalla legge n. 847 del 1964 – relativa al finanziamento dell’edilizia residenziale pubblica – la quale all’art. 4 statuiva che le chiese fossero da considerarsi come opere di urbanizzazione secondaria<sup>3</sup>.

In tema di costruzione di nuovi edifici di culto si osserva che in origine la realizzazione di tali opere era espressione dell’iniziativa delle singole confessioni o degli stessi fedeli i quali consideravano l’edificio di culto quale simbolo e sintesi dell’identità spirituale della comunità; solo successivamente, con l’evoluzione delle competenze delle pubblica amministrazione e con la qualificazione urbanistica attribuita all’edilizia di culto, la costruzione di nuovi edifici è divenuta di competenza statale.

I primi interventi in tal senso si ebbero con le leggi post-belliche (tra cui il d.l.c.p.s. n. 35 del 1946, la legge n. 748 del 1950, la legge n. 230 del 1953) con le quali lo Stato attribuiva al Ministero dei lavori pubblici la competenza in materia di ricostruzione o riparazione degli edifici di culto distrutti o danneggiati dal secondo conflitto mondiale.

Dette leggi in particolare statuivano che fossero da considerarsi quali edifici di culto quelli «...idonei ad assicurare alle popolazioni l’esercizio del culto...»<sup>4</sup> indicando però nominativamente i soli edifici del culto cattolico<sup>5</sup>.

Successivamente si ebbero la legge n. 2522 del 1952, *Concorso dello Stato nella costruzione di nuove chiese*, e la legge 168 del 1962, *Nuove norme relative alla co-*

---

<sup>1</sup> Ai sensi dell’art. 7, comma 4°; della legge n. 1150 del 1942 infatti i piani regolatori dei comuni dovevano indicare «le aree da riservare...alla costruzione di scuole e di chiese ed ad opere ed impianti di interesse pubblico in generale».

<sup>2</sup> Cfr. FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Bologna, Zanichelli, 2003, pag. 349.

<sup>3</sup> Detto articolo fu integrato dall’art. 41 della legge 865 del 1971 il quale prevede esplicitamente tra le opere di urbanizzazione secondaria «...chiese ed altri edifici religiosi...».

<sup>4</sup> Cfr. VALERIO TOZZI, voce *Edifici di culto e legislazione urbanistica* in *Digesto*, vol. V Pubblicistico, Torino, 1990, pag. 391.

<sup>5</sup> Per quanto concerneva la ricostruzione post-bellica degli edifici di culto acattolico fu emanato il d.l.c.p.s. n. 736 del 1948.

*struzione e ricostruzione di edifici di culto*, con le quali si mirava ad uniformare maggiormente la disciplina relativa all'edilizia di culto agli interessi della confessione di maggioranza; dette norme, che confluirono nelle «...specifiche previsioni adottate al riguardo dalla legislazione pattizia...»<sup>6</sup>, ampliarono le funzioni in materia di edilizia di culto del Ministero dei lavori pubblici e furono riprese dal d.p.r. n. 616 del 1977 che confermò la competenza esclusiva dello Stato in tale settore.

Solo con l'evoluzione della legislazione urbanistica, iniziata con la legge n. 10 del 1977, cosiddetta "legge Bucalossi", furono riconosciuti poteri in argomento ad enti pubblici e Comuni, i quali ultimi divennero percettori di risorse espressamente destinate alla realizzazione delle Chiese, quali opere di urbanizzazione secondaria.

La pluralità di norme susseguitesi in relazione alla competenza in materia di costruzione di nuovi edifici di culto ha trovato un completamento nella legge n. 222 del 1985, attraverso la quale è stata maturata la qualificazione degli edifici di culto come opere di urbanizzazione secondaria<sup>7</sup>, dunque, opere «...ascrivibili ad interessi di carattere localistico, facenti capo alla competenza dei soli organi dell'amministrazione locale»<sup>8</sup>.

Ai sensi dell'art. 47 della citata legge n. 222, infatti, sono stati soppressi i capitoli di spesa relativi al finanziamento da parte del Ministero dei lavori pubblici per la costruzione di nuovi edifici di culto; *ex art.* 48, lo Stato si è impegnato a rimettere alla Conferenza Episcopale Italiana una quota del gettito IRPEF da destinare alle esigenze di culto della popolazione<sup>9</sup>, «...tra le quali non pare dubbio che rientri la costruzione degli edifici di culto»<sup>10</sup>; ai sensi del art. 53, si è statuito che gli impegni finanziari per la costruzione degli edifici di culto cattolico «...sono determinabili dalle autorità civili competenti secondo le disposizioni delle leggi 22 ottobre 1971, n. 865, e 28 gennaio 1977, n. 10...»; *ex art.* 74 si è dichiarata l'abrogazione delle citate leggi nn. 2522/52 e 168/62 le quali, se non espressamente richiamate, sono divenute «...incompatibili con le presenti norme».

In ragione dell'esaltazione del concetto di edificio di culto come «...punto di riferimento locale...»<sup>11</sup> la materia dell'edilizia di culto è oggi affidata per lo più alle leggi regionali cui compete in modo esclusivo la potestà in tema di urbanistica<sup>12</sup>.

Già ai sensi dell'art. 94 della legge n. 112 del 1998 infatti, la materia "edilizia di culto" era stata espressamente devoluta alle Regioni ed agli enti locali, e successivamente tale competenza è stata confermata dal dettato di cui all'art. 117 Cost., così come modificato dall'art. 3 della legge costituzionale n. 3 del 2001, laddove l'urba-

---

<sup>6</sup> FRANCESCO ZANCHINI DI CASTIGLIONCHIO, voce *Edifici di culto* in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XII, Roma, 1996, pag. 8.

<sup>7</sup> Vedi in argomento Consiglio di Stato, sez. V, 01.06.1992, n. 489.

<sup>8</sup> VALERIO TOZZI, *op. cit.*, pag. 391.

<sup>9</sup> Detto articolo sancisce anche un vincolo di destinazione ventennale per gli edifici costruiti con contributi regionali o statali. Analogamente, come vedremo, a quanto si prevede all'interno delle leggi di attuazione delle intese con l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del settimo giorno e con le Assemblee di Dio in Italia.

<sup>10</sup> VALERIO TOZZI, *op. cit.*, pag. 392.

<sup>11</sup> RAFFAELE BOTTA, *Le fonti di finanziamento dell'edilizia di culto*, in *Diritto ecclesiastico*, 1994, vol. I, pag. 776.

nistica – non rientrando tra le materie elencate nel citato articolo – rimane settore di pertinenza esclusiva delle Regioni.

Con riferimento specifico alla Valle d'Aosta la legge regionale in argomento tuttora vigente è la n. 41 del 1988 che sancisce che «1. La Regione Autonoma Valle d'Aosta è autorizzata ad assumere a suo carico gli oneri per la costruzione, per il completamento, per la ristrutturazione, per la manutenzione straordinaria e per il risanamento conservativo di edifici di culto e relativi a immobili di pertinenza...

2. Tra gli oneri di cui al comma 1 si intendono compresi anche gli oneri relativi all'acquisto di aree necessarie o di immobili esistenti da destinare a edifici per il culto e per lo svolgimento di attività senza scopo di lucro funzionalmente connesse con la pratica religiosa delle comunità locali..... ».

In particolare, nel caso che ci occupa, il diritto delle confessioni religiose ammesse al regime "concordatario" di godere di appositi edifici da destinarsi all'esercizio del culto è ribadito anche all'art. 11 del Piano Urbanistico Comunale di Ortisei (approvato con deliberazione della Giunta Provinciale n. 6042 del 1985), secondo cui gli edifici di culto appartenenti a dette confessioni, in quanto opere di urbanizzazione secondaria, possono essere realizzati in aree di interesse pubblico destinate dal Comune a tale specifico scopo.

### *3. I termini del diritto al tempio*

Non v'ha dubbio che l'avvento delle leggi regionali in tema di edilizia di culto, lungi dal creare una regola "univoca", ha comportato la nascita di una disciplina frammentaria e spesso contraddittoria, favorendo la creazione di differenze, anche notevoli, tra regione e regione.

Dalla lettura delle leggi regionali in tema di finanziamento dell'edilizia di culto infatti è possibile cogliere poche certezze e molti dubbi in ordine alle opere che possono essere ammesse al finanziamento, circa i soggetti deputati a riceverlo ed ancora in ordine al ruolo giocato dalla discrezionalità amministrativa.

Appare chiaro, infatti, che talune questioni inerenti il finanziamento dell'edilizia di culto siano riguardate in modo pressoché identico in tutte le leggi regionali; vedi ad esempio la qualificazione di tali immobili quali opere di urbanizzazione secondaria, la richiesta di un rappresentante della confessione religiosa cui riferire l'erogazione di contributi, la subordinazione del finanziamento alle "esigenze dei fedeli".

Perplessità però nascono laddove non vi è unitarietà di interpretazione della normativa nazionale in ordine all'individuazione delle opere finanziabili (il richiamato D.M. 2 aprile 1968 del Ministero dei Lavori Pubblici)<sup>13</sup>, come non vi è chiarezza sul ruolo del "rappresentante" della confessione religiosa<sup>14</sup> e, ancor di

---

<sup>12</sup> Alla legislazione regionale sembra riconosciuta una potestà legislativa attinente all'individuazione dei requisiti di carattere tecnico necessari per beneficiare degli interventi economici delle Regioni, mentre è preclusa la disciplina delle condizioni di accesso a tali fondi.

<sup>13</sup> Si veda ad esempio la legge regionale del Lazio n. 27/90 che ha riguardo agli immobili destinati alla catechesi e cura delle anime, e quella della Puglia n. 4/94 che, nel richiamare il medesimo D. M. del 1968 individua quali opere finanziabili gli immobili adibiti ad attività educative, sociali, culturali e di ristoro.

<sup>14</sup> Cfr. la legge Regione Piemonte n. 15/89 che si riferisce ai legali rappresentanti delle confessioni

più, in ordine alle attese di culto meritevoli di accoglimento.

È evidente che, alla luce della sempre maggiore importanza riconosciuta ai luoghi di culto, si renda necessaria la creazione di una regolamentazione unitaria che, a mio avviso, dovrebbe partire dall'analisi dei problemi posti dalle norme esistenti, letti e risolti alla luce delle disposizioni civili e costituzionali in materia e delle sentenze emesse dalla Corte Costituzionale<sup>15</sup>.

L'esame delle norme regionali vigenti permette di trarre alcune considerazioni, in primo luogo in ordine ai soggetti destinatari degli interventi delle regioni.

In tutte le leggi regionali in tema di finanziamento dei servizi religiosi vi è il richiamo alle esigenze dei fedeli quale requisito necessario per proporzionare l'intervento pubblico, ma non vi è chiarezza in ordine ai caratteri che deve possedere la confessione religiosa richiedente affinché le sue esigenze siano considerate meritevoli di tutela<sup>16</sup>, né circa gli eventuali interessi dei beneficiari alla concreta realizzazione del "tempio" per il quale si dispongono erogazioni economiche.

Mi sembra evidente che auspicabili direttive, partendo dalla mutata considerazione dell'edificio di culto da parte del nostro ordinamento giuridico, dovrebbero indirizzare le leggi regionali.

Esso infatti è l'espressione materiale del credo di una data confessione religiosa, ma costituisce anche il mezzo attraverso cui è consentito ai fedeli di esercitare il loro diritto di libertà religiosa; come tale dunque deve essere garantito, nel rispetto dei principi costituzionali.

Partendo proprio da tali principi – che pongono alla base del nostro ordinamento la tutela dei diritti inviolabili dell'individuo, il principio di uguaglianza, ma anche il riconoscimento dell'uguale libertà a tutte le confessioni religiose e il diritto a favore di *tutti* di esercitare liberamente il culto, – l'edilizia di culto dovrebbe essere disciplinata quale diritto degli appartenenti a tutte le confessioni religiose di poter professare il proprio credo in immobili a ciò destinati.

Il tutto alla luce dell'accorto intervento della Corte Costituzionale di cui sopra che, risolvendo l'annosa questione riconnessa al richiamo contenuto nelle leggi regionali dell'art. 8 Cost., ha ritenuto che le amministrazioni locali nell'erogazione dei contributi fossero tenute a valutare unicamente la capacità della confessione di soddisfare gli interessi dei suoi adepti, prescindendo da qualsiasi riferimento all'avvenuta stipula di intesa con lo Stato.

Ciò posto, occorre definire in concreto i requisiti per godere dei finanziamenti regionali. Non rileva la stipula di un'intesa con lo Stato *ex* art. 8 Cost., né quello della autoqualificazione delle confessioni religiose<sup>17</sup>, mentre incide il criterio della "comune considerazione" di cui la confessione gode in un determinato contesto sociale.

Alle confessioni religiose così individuate dovrebbe in primo luogo spettare il diritto di beneficiare delle erogazioni regionali, e ciò in quanto il nostro ordinamento

---

religiose e la legge Regione Puglia n. 4/94 che si riferisce agli enti proprietari.

<sup>15</sup> Cfr. Corte Costituzionale, sentenza 27 aprile 1993, n. 195 e Corte Costituzionale, sentenza 16 luglio 2002 n. 246.

<sup>16</sup> In molte delle leggi regionali in tema di edilizia di culto, nonostante gli interventi delle Corte Costituzionale del 1993 e del 2002, permane il riferimento alle confessioni religiose riconosciute ai sensi dell'art. 8 della Costituzione.

<sup>17</sup> In tal senso si sono espresse le citate sentenze della Corte Costituzionale n. 467 del 1992 e n. 346 del 2002.

giuridico ha inteso riconoscere loro la funzione di mezzo indispensabile per garantire il diritto libertà religiosa e, dunque, di esercizio del culto.

Quanto alla rappresentanza confessionale, non vi è dubbio che la richiesta di finanziamento debba prevedere la nomina un soggetto che dovrebbe essere “qualificato” e potenzialmente destinato a soddisfare le esigenze di culto della realtà territoriale nella quale l'intervento è richiesto.

Sempre partendo dall'analisi della disciplina vigente possono trarsi i criteri atti ad individuare anche quale sia l'oggetto dell'intervento pubblico.

Appare chiaro che tutte le norme in tema di finanziamento dei servizi religiosi siano dirette a favorire l'intervento regionale per quegli edifici nei quali sia esercitato il culto, definiti come opere di urbanizzazione secondaria e dunque qualificati come opere di pubblico interesse dirette a soddisfare esigenze collettive.

Dubbi però sorgono in ordine a cosa debba intendersi per esercizio del culto e in ordine ai caratteri dello stesso.

È evidente che in tale concetto rientri la celebrazione del rito, quale espressione centrale del credo, ma funzione essenziale mi sembra rivestano anche la somministrazione dei sacramenti, la catechesi, la preghiera, sia individuale che collettiva e tutte le altre espressioni culturali regolate dalle normative confessionali, sempre che non contrastino con le previsioni dell'art. 19 Cost. Dovrebbero quindi beneficiare dei finanziamenti regionali non solo gli edifici nei quali si svolge la celebrazione dei riti ma anche quelli pertinenti in cui avviene l'insegnamento della dottrina di un credo, la preghiera e tutte quelle attività esclusivamente e specificamente dirette a soddisfare le esigenze di culto dei fedeli.

Rileva ancora l'abitualità dell'uso. Se è vero infatti che la normazione in tema di edilizia di culto è sorta per rispondere alle attese dei fedeli di veder tutelato il loro diritto di libertà religiosa; se è vero che quale parametro certo vi è quello delle rispondenza dell'edificio alle esigenze della popolazione, è chiaro che la frequenza nell'uso dell'immobile deve essere criterio guida nella discrezionalità amministrativa.

Dalla lettura delle norme regionali relative all'edilizia di culto, invece, non emerge alcun riferimento alla frequenza dell'uso<sup>18</sup>, e, in mancanza di un tale riferimento, rimane demandata interamente alle singole amministrazioni la funzione di determinare l'ammissibilità o meno al finanziamento richiesto da quei gruppi confessionali che esercitano il culto raramente, con un conseguente eccessivo ampliamento della loro discrezionalità.

#### *4. Conclusioni sulla decisione*

La sentenza in commento quindi è di occasione per riflettere su molteplici, importanti aspetti, anche al fine di prevenire allargamenti del contenzioso amministrativo e mortificanti disparità di trattamento da regione a regione.

Nel deciso particolare rilievo ha l'accoglimento del ricorso proposto dalla Congregazione avverso la deliberazione della Giunta Comunale con la quale era stata negata ai Testimoni di Geova la concessione di una diversa area da destinare alla realizzazione di un edificio per le attività di culto proprie della confessione. Il Con-

---

<sup>18</sup> In argomento solo la legge Regione Lazio n. 27 del 1990 contiene il riferimento alla “fruizione” da parte dei fedeli degli edifici di culto da ammettersi al finanziamento.

siglio di Stato, nell'affermare la fondatezza della censura mossa dalla Congregazione, precisa che «...tutte le opere di urbanizzazione, primaria e secondaria, possono essere realizzate, corrispondendo ad interessi pubblici che il Comune è chiamato a valutare congiuntamente con quelli sottesi alle singole previsioni di destinazione urbanistica in ogni area del territorio comunale». La qualificazione degli edifici di culto quali opere di urbanizzazione secondaria sembra consentire, dunque, l'effettuazione di detti edifici anche in deroga alle disposizioni urbanistiche in argomento, sempre che non sia «offensiva degli interessi pubblici che le norme urbanistiche sono chiamate a tutelare». Il Consiglio di Stato quindi, facendo propria la visione degli edifici di culto quali mezzi per l'estrinsecazione del diritto di libertà religiosa, tanto dei singoli quanto delle confessioni religiose cui essi appartengono, finisce con l'affermare la prevalenza di detto diritto di libertà sulle statuizioni comunali, o, per meglio dire, opera esso stesso una comparazione tra gli interessi in gioco, ritenendo prevalente l'interesse pubblico alla realizzazione di un edificio di culto rispetto all'interesse alla «conservazione e ...sviluppo delle attività produttive collegate all'agricoltura» che, nel caso di specie, si configurava come interesse al mantenimento in funzione di un edificio per la riverniciatura delle macchine da neve. Ne deriva all'evidenza che il principio affermato dal Consiglio di Stato, pienamente condivisibile, ha un carattere generale, che dovrà poi essere rapportato alla situazione concreta per poter trovare una applicazione coerente con i principi legislativi in argomento.

Ciò posto, dalla vicenda in parola scaturiscono ulteriori interrogativi: esiste la possibilità di una richiesta di finanziamento postuma (dunque successiva alla realizzazione dell'edificio, come nel caso che ci occupa) o le disposizioni in tema di finanziamento dell'edilizia di culto si riferiscono unicamente alle opere da realizzarsi? Avendo il Comune negato la concessione di un'area per la realizzazione di un edificio di culto alla Congregazione, con la conseguente impossibilità per la stessa di accedere al finanziamento, ed essendo stato poi detto diniego ritenuto illegittimo, si potrebbe configurare una violazione delle norme in tema di finanziamento dell'edilizia di culto?

Da quanto sopra accennato in tema di diritto all'esercizio del culto mi sembra che la sentenza in epigrafe, con l'accoglimento dei ricorsi proposti dalla Congregazione e il riconoscimento del suo diritto a disporre dell'edificio per cui è causa quale sala riunioni (e, dunque, il riconoscimento dello stesso quale edificio di culto), abbia anticipato l'auspicata armonizzazione legislativa, aprendo la strada a richieste di finanziamento per opere già realizzate, sempre che le stesse siano corrispondenti ai requisiti indicati nelle singole leggi regionali (nel caso che ci occupa ai requisiti di cui alla L. R. n. 41/88). E ciò sebbene la legge regionale in esame, così come la maggior parte delle leggi regionali in materia, preveda unicamente il finanziamento per la costruzione, per il completamento, per la ristrutturazione, per la manutenzione straordinaria e per il risanamento di edifici di culto, ivi compresi quelli connessi all'acquisto delle necessarie aree o di immobili esistenti da destinare a edifici per il culto. Il Consiglio di Stato ha infatti recepito che scopo di tutta la normativa in tema di edilizia di culto è quello di garantire un intervento a sostegno del diritto dei fedeli all'esercizio del culto, nel rispetto delle leggi urbanistiche, prescindendo dalla "genesi" dell'edificio. Dunque, nella vicenda in esame, la Congregazione alla luce delle decisioni adottate potrebbe presentare una domanda ai sensi dell'art. 2 della L. R. n. 41/88, allegando il progetto definitivo delle opere realizzate e una relazione dimostrativa della necessità degli interventi realizzati e della loro corrispondenza alle prescrizioni di cui alle leggi urbanistiche ed a tutte le leggi e i regolamenti inerenti le nuove costruzioni e quelle già esistenti.

In conclusione la decisione in epigrafe, cogliendo a pieno il significato dell'edificio di culto quale bene di interesse pubblico, uguale se non prevalente rispetto agli interessi sottesi alle previsioni delle leggi urbanistiche, ha aperto la strada alla possibilità di approvare e finanziare anche opere di culto già realizzate, nel rispetto ovviamente della legislazione vigente, e ha segnalato l'indilazionabilità di una più approfondita riflessione sull'esercizio delle competenze urbanistiche in materia di edilizia di culto.