



### Natascia Marchei

(associato di Diritto canonico ed ecclesiastico presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca, Scuola di Giurisprudenza)

## La legge della Regione Lombardia sull'edilizia di culto alla prova della giurisprudenza amministrativa \*

**SOMMARIO:** 1. L'edilizia di culto tra tutela della libertà religiosa e governo del territorio: la legge n. 12 del 2005 della Regione Lombardia - 2. segue: Gli interventi "correttivi" della legge regionale n. 12 del 2005 - 3. La giurisprudenza amministrativa sul cambio di destinazione d'uso tra Tribunali amministrativi e Consiglio di Stato: la prevalenza del rispetto della normativa urbanistica sul diritto di libertà religiosa 4. L'interpretazione del requisito della necessaria "convenzione" con il comune: l'attuazione giurisprudenziale del diritto di libertà religiosa - 5. Brevi conclusioni.

### 1 – L'edilizia di culto tra tutela della libertà religiosa e governo del territorio: la legge n. 12 del 2005 della Regione Lombardia

La realizzazione degli edifici destinati al culto religioso e - più ampiamente, facendo ricorso alla definizione che con maggiore frequenza si trova nelle recenti leggi regionali sul governo del territorio - delle "attrezzature di interesse comune per fini religiosi"<sup>1</sup> è materia per sua natura sospesa tra tutela della libertà religiosa - anche nella sua estrinsecazione di diritto collettivo - e normativa urbanistica<sup>2</sup>.

La sua necessaria collocazione nell'alveo della libertà religiosa è pacificamente riconosciuta dalla dottrina<sup>3</sup> e dalla giurisprudenza costituzionale.

---

\* Contributo sottoposto a valutazione.

<sup>1</sup> Art. 71 legge Regione Lombardia n. 12 del 2005, nel prosieguo l.r.

<sup>2</sup> Sulla nozione di attrezzatura d'interesse religioso, e sul modo in cui questa si è modificata nel tempo, si veda **I. BOLGIANI**, *Attrezzature religiose e pianificazione urbanistica: luci ed ombre*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), settembre 2013.

<sup>3</sup> Sul punto, indiscusso, tra i molti si veda **P. CAVANA**, *Lo spazio fisico della vita religiosa (luoghi di culto)*, in **AA. VV.**, *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulla libertà religiosa*, a cura di V. Tozzi, G. Macrì, M. Parisi, Giappichelli, Torino, 2010, p. 210 e ss., che scrive "è oggi acquisito nell'ordinamento italiano, anche grazie ad una consolidata giurisprudenza costituzionale risalente a fine anni '50 del secolo scorso,



Quest'ultima, già alla fine degli anni cinquanta del secolo scorso, ha invocato proprio il libero esercizio del culto, riconosciuto a tutti dall'art. 19 Cost., per dichiarare l'incostituzionalità di una tra le previsioni più illiberali della normativa sui "culti ammessi", vale a dire la necessità di una discrezionale autorizzazione governativa all'apertura di templi e oratori dei culti diversi dal cattolico, al fine di valutarne la rispondenza a un effettivo bisogno (artt. 1 e 2 del r. d. 28 febbraio 1930, n. 289).

L'art. 19 Cost., secondo la Corte, presenta una formulazione talmente ampia, da "comprendere tutte le manifestazioni del culto, ivi indubbiamente incluse, in quanto forma e condizione essenziale del suo pubblico esercizio, l'apertura di templi ed oratori"<sup>4</sup>.

La conclusione, com'è noto, è stata sviluppata e articolata in alcune sentenze successive, dichiarative dell'incostituzionalità delle leggi regionali in materia di edilizia di culto (della regione Abruzzo e della regione Lombardia) che limitavano la distribuzione di contributi pubblici alle sole confessioni che avessero stipulato un'intesa con lo Stato ai sensi dell'art. 8, comma terzo, Cost.

Tali "interventi pubblici", secondo la Corte, sarebbero destinati a incidere

"positivamente proprio sull'esercizio in concreto del diritto fondamentale e inviolabile della libertà religiosa ed in particolare sul diritto di professare la propria fede religiosa in forma associata e di esercitarne in privato o in pubblico il culto"<sup>5</sup>.

L'asserzione è pienamente confermata dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che ha ritenuto illegittima violazione della libertà religiosa, garantita dall'art. 9 della Convenzione europea, la previsione di autorizzazioni ampiamente discrezionali da parte di autorità

---

che l'apertura di un edificio di culto costituisce una componente essenziale e costitutiva del diritto di libertà religiosa" (p. 210).

<sup>4</sup> Così Corte cost., sent. n. 59 del 1958, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>5</sup> Così Corte cost., sent. n. 195 del 1993, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), che dichiara l'incostituzionalità dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 16 marzo 1988 n. 29. Nello stesso senso Corte cost., sent. n. 346 del 2002, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), che dichiara l'incostituzionalità dell'art. 1 della legge della Regione Lombardia 9 maggio 1992, n. 20. A commento si veda il contributo di **L. D'ANDREA**, *Eguale libertà ed interesse alle intese delle confessioni religiose: brevi note a margine delle sentenza costituzionale n. 346/2002*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2003/3, p. 667 e ss., che interpreta il legame tra libertà collettiva e libertà individuale sul piano della funzionalizzazione della prima alla seconda (p. 677). Si veda anche **G.P. PAROLIN**, *Edilizia di culto e legislazione regionale nella giurisprudenza costituzionale: dalla sentenza 195/1993 alla sentenza 346/2002*, in *Giurisprudenza italiana*, 2003, p. 351 e ss.



amministrative e confessionali all'apertura di luoghi di culto di confessioni minoritarie (nel caso di specie i Testimoni di Geova avevano chiesto alle autorità competenti greche l'autorizzazione ad aprire un luogo di culto: la richiesta non aveva avuto riscontro anche in ragione della necessità dell'assenso - altresì - dell'autorità religiosa ortodossa)<sup>6</sup>.

È, dunque, acquisizione indiscussa che la disponibilità, per gruppi religiosi e singoli fedeli, di un luogo destinato al culto realizza una delle facoltà inerenti al diritto di libertà religiosa, vale a dire l'esercizio del culto, e che l'ordinamento statale che renda impossibile o particolarmente difficoltosa per uno o più gruppi religiosi (generalmente minoritari) la realizzazione di tale facoltà violi la libertà di culto di questi.

Tale funzione sociale dell'edificio di culto, che risponde a un bisogno di carattere generale, a un interesse "pubblico" riconducibile a tutti i fedeli<sup>7</sup>, è confermata dalla sua qualificazione urbanistica.

Da ormai alcuni decenni, infatti, le "chiese e gli altri edifici religiosi" sono compresi nel novero delle opere di urbanizzazione secondaria<sup>8</sup>, vale a dire tutte le strutture indispensabili, a livello locale, a garantire lo svolgimento della vita di relazione.

In ragione della loro particolare funzione, la realizzazione di queste opere è a carico anche dei comuni che vi fanno fronte utilizzando un fondo a ciò destinato, alimentato con le somme riscosse per il rilascio delle concessioni edilizie e l'applicazione delle sanzioni amministrative irrogate per violazioni delle norme urbanistiche<sup>9</sup>.

È appena il caso di precisare che, nel rispetto del principio supremo di laicità dello Stato che, in un regime di pluralismo confessionale e

---

<sup>6</sup> Così Corte europea dei diritti dell'uomo, *Manoussakis c. Grecia* (17 settembre 1996). Nello stesso senso, anche se con diverso esito in ragione delle differenti circostanze di fatto, *Vergos c. Grecia* (24 giugno 2004). Si veda anche *Pentidis c. Grecia* (9 giugno 1997). Tutte le sentenze si trovano, in inglese o in francese, in [www.hudoc.echr.coe.int](http://www.hudoc.echr.coe.int).

<sup>7</sup> Così **V. TOZZI**, *Gli edifici di culto tra fedele e istituzione religiosa*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2010/1, p. 27 e ss. Si veda anche **V. TOZZI**, *Edilizia di culto (libertà delle confessioni)*, in **AA. VV.**, *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, a cura di R. Botta, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, p. 335 ss.

<sup>8</sup> Da ultimo si veda l'art. 16.8 del d.p.r. n. 380 del 2001 che annovera nell'elenco anche gli asili nido, le scuole materne e le scuole dell'obbligo, ecc. L'inserimento tra le opere di urbanizzazione secondaria degli edifici di culto si deve già all'art. 2 della legge 29 settembre 1964, n. 847. Sulla normativa italiana in materia di edilizia di culto si veda l'opera collettanea **AA. VV.**, *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, a cura di D. Persano, Vita e Pensiero, Milano, 2008.

<sup>9</sup> Così legge "Bucalossi", n. 10 del 1977: il vincolo di destinazione del fondo alle opere di urbanizzazione è stato eliminato dal d.p.r. 380 del 2001. Su questi aspetti si veda **A. ROCCELLA**, *La legislazione regionale*, in *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, cit., p. 87 e ss.



culturale, consente interventi pubblici promozionali della libertà religiosa<sup>10</sup>, la qualifica di opere di urbanizzazione secondaria spetta agli edifici di culto di tutte le confessioni religiose presenti nel territorio, senza nessuna esclusione, posto che, con le parole della Corte,

“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. In questa prospettiva tutte le confessioni religiose sono idonee a rappresentare gli interessi religiosi dei loro appartenenti”<sup>11</sup>.

L'istanza di pieno riconoscimento della libertà di esercizio del culto per tutte le confessioni si scontra, dunque, con la limitatezza delle aree e delle risorse disponibili, e più in generale con il necessario rispetto delle normative urbanistiche ed edilizie che regolano la pianificazione del territorio e individuano quali siano le zone compatibili con la destinazione dell'edificio di culto.

L'indispensabile bilanciamento degli interessi in gioco è realizzato dagli strumenti normativi (e amministrativi) che, nell'ambito dell'attività di governo del territorio, disciplinano la “realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi”.

La materia, di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, in mancanza di una legge statale che ne fissi i principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 Cost., comma terzo, è regolata *in toto* dalle leggi regionali che si occupano di definire le caratteristiche dei soggetti beneficiari delle aree pubbliche e dei contributi economici destinati alla realizzazione degli edifici di culto e, altresì, di fissare i criteri per la distribuzione delle une e degli altri<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Così Corte cost. sent. n. 203 del 1989 in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>11</sup> Così Corte cost. sent. n. 195 del 1993, cit.

<sup>12</sup> Sulla questione della competenza legislativa in materia di edilizia di culto, concorrente tra Stato e Regioni, si veda **A. ROCCELLA**, *La legislazione regionale*, cit., p. 87 e ss. La concreta ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Regioni deve tenere conto che l'art. 117 Cost. riserva allo Stato la potestà legislativa per la regolazione dei rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose (art. 117 lettera c), e per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117 lettera m), tra le quali deve essere compresa la realizzazione degli edifici di culto, concreta espressione dell'esercizio del culto. Sull'assenza di una legge dello Stato che individui i soggetti destinatari delle normative regionali e i criteri di distribuzione delle aree e delle risorse economiche, e sulla conseguente disomogeneità delle leggi regionali sul punto, sia consentito il rinvio a



La difficoltà di realizzare un equilibrio tra le istanze della libertà religiosa e quelle del rispetto delle regole di pianificazione urbanistica è confermata dalla legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005 (“Legge per il governo del territorio”) che ha sostituito la legge 9 maggio 1992, n. 20 dichiarata incostituzionale nel 2002 perché limitava l’accesso ai contributi pubblici alle sole confessioni munite di intesa con lo Stato<sup>13</sup>.

Lo strumento ha subito, negli ultimi anni (dal 2006 al 2011), rilevanti modifiche nel senso del progressivo inasprimento delle istanze di controllo del rispetto delle regole urbanistiche; questi interventi correttivi hanno realizzato uno squilibrio solo in minima parte sanato dalla giurisprudenza amministrativa<sup>14</sup>.

L’impianto originario della legge contiene una disciplina di settore per la realizzazione degli edifici di culto e le attrezzature d’interesse religioso che riguarda la costruzione di nuove opere o la ristrutturazione di opere esistenti, ma già destinate al culto o a servizi religiosi (artt. 70-73 l.r.)<sup>15</sup>.

La legge definisce in via preliminare l’ambito dei soggetti destinatari della disciplina, ossia individua gli enti che sono legittimati a presentare istanza per avere in concessione aree pubbliche destinate alla realizzazione di attrezzature religiose (definite nel dettaglio dalla legge) e per ricevere contributi comunali destinati allo stesso scopo.

Gli enti interessati sono quelli “istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa Cattolica (art. 70.1 l.r.)” e quelli

“delle altre confessioni religiose come tali qualificate in base a criteri desumibili dall’ordinamento ed aventi una presenza diffusa, organizzata e stabile nell’ambito del comune (...) ed i cui statuti esprimano il carattere religioso delle loro finalità istituzionali e previa

---

**N. MARCHEI**, *Il diritto alla disponibilità degli edifici di culto*, in **AA. VV.**, *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in un regime di pluralismo confessionale e culturale*, a cura di S. Domianello, il Mulino, Bologna, 2012, p. 171 e ss. Antecedentemente alla novella del 2001 si veda **G. CASUSCELLI**, *Fonti di produzione e competenze legislative in tema di edilizia di culto: annotazioni problematiche*, in **AA. VV.**, *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica, Atti del II Convegno Nazionale di Diritto ecclesiastico* (Siena, 27-29 novembre 1980), Giuffrè, Milano, 1981, p. 1187 ss.

<sup>13</sup> Le sentenze della Corte costituzionale sono citate nella nota n. 3.

<sup>14</sup> Per un commento alla legge, anche in relazione allo statuto della Regione Lombardia, si veda **G. CASUSCELLI**, *A chiare lettere - Il diritto alla moschea, lo Statuto lombardo e le politiche comunali: le incognite del federalismo*, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, cit., settembre 2009.

<sup>15</sup> Sulla legge regionale si veda **A. FOSSATI**, *Manuale di diritto urbanistico e dell’edilizia della Regione Lombardia*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 139 e ss.



stipulazione di convenzione tra il comune e le confessioni interessate”  
(art. 70.2 l.r.).

Le autorità amministrative competenti devono stabilire in base agli (incerti) criteri desumibili dall’ordinamento se l’organizzazione interessata sia qualificabile come confessione religiosa (anche valutando le finalità statutarie), se le istanze previste dalla legge siano presentate da un ente a essa riferibile, e se, da ultimo, la confessione abbia una presenza diffusa, organizzata e stabile nel comune.

Tali caratteristiche, poste come pre-requisiti alla mera presentazione delle istanze sollevano dubbi di conformità a Costituzione posto che, con le parole della Corte, *“tutte le confessioni religiose sono idonee a rappresentare gli interessi religiosi dei loro appartenenti”*<sup>16</sup> e non solo quelle diffuse, organizzate e stabili<sup>17</sup>.

A tutto ciò la legge aggiunge la sibillina previsione della necessaria *“stipulazione di convenzione”* tra confessione e comune - della quale non è specificato né il contenuto né lo scopo - che rischia di ampliare notevolmente gli spazi della discrezionalità in capo agli organi comunali proposti al governo del territorio<sup>18</sup>.

Una volta individuati i soggetti destinatari della disciplina, la legge prevede, in prima battuta, la necessità che nel piano dei servizi siano specificamente individuate le aree che accolgono attrezzature religiose, o che sono destinate alle attrezzature stesse, *“sulla base delle esigenze locali, valutate le istanze avanzate dagli enti delle confessioni religiose di cui all’articolo 70”* (art. 72 l.r.).

In seconda battuta, la legge disciplina le procedure di finanziamento della realizzazione<sup>19</sup> di attrezzature religiose, prevedendo la ripartizione dei contributi *“tra gli enti di cui all’articolo 70 che ne abbiano fatto istanza, tenuto conto della consistenza ed incidenza sociale nel comune delle rispettive confessioni religiose”* (art. 73.3 l.r.).

La normativa, prevede i pre-requisiti, di dubbia costituzionalità, della presenza organizzata, diffusa e stabile nel territorio delle confessioni destinatarie della disciplina e della stipulazione della convenzione con il comune, e individua, come unici criteri orientativi dell’attività discrezionale dei comuni, la valutazione delle esigenze locali (per la predisposizione del piano dei servizi) e della consistenza e incidenza

---

<sup>16</sup> Corte cost. sent. n. 195 del 1993.

<sup>17</sup> A. ROCCELLA, *La legislazione regionale*, cit., p. 97.

<sup>18</sup> G. CASUSCELLI, *A chiare lettere, Il diritto alla moschea*, cit., p. 10 e s.

<sup>19</sup> *“nonché per interventi manutentivi, di restauro e ristrutturazione edilizia, ampliamento e dotazione di impianti, ovvero all’acquisto delle aree necessarie”*.





sociale delle confessioni (criteri, questi ultimi, previsti per la sola distribuzione dei contributi e non per l'individuazione delle aree da inserire nel piano dei servizi)<sup>20</sup>.

Com'è intuibile, è sufficiente che il comune si astenga dal predisporre il piano dei servizi o che non sia in grado, per carenza di spazi idonei, di destinare aree specifiche alla realizzazione di nuovi edifici di culto e delle relative attrezzature per rendere, di fatto, inoperanti le disposizioni della legge<sup>21</sup>.

In questo caso, tutt'altro che raro, le confessioni che non dispongono ancora di edifici destinati al culto o che ne dispongono in misura insufficiente agli effettivi bisogni si trovano a vedersi negato il diritto al libero esercizio del culto.

## 2 - segue: Gli interventi "correttivi" della legge regionale n. 12 del 2005

La concreta difficoltà di vedere esaudite le proprie richieste seguendo il percorso previsto dal legislatore ha indotto molti gruppi religiosi ubicati in Lombardia, soprattutto di matrice islamica, ad adibire a luoghi di culto pubblico edifici che esistono già, che sono di loro proprietà (o nella loro disponibilità) e che hanno, nella maggior parte dei casi, la destinazione a sede di associazione culturale o religiosa<sup>22</sup>.

Solo dopo il mutamento di fatto i gruppi (talvolta) chiedono formalmente all'autorità competente il cambio di destinazione d'uso dell'immobile.

Il ricorso frequente a questa soluzione empirica ha provocato la reazione del legislatore regionale che, con una serie d'interventi "correttivi", ha ridotto notevolmente gli spazi di aggiramento della normativa regionale e ha inasprito il controllo delle autorità comunali solo sui cambi di destinazione d'uso relativi a edifici di culto e centri sociali.

Il primo deciso intervento in tale senso è stato introdotto con la legge regionale n. 12 del 2006 e prevede che i mutamenti di destinazione

---

<sup>20</sup> In senso critico su un utilizzo indiscriminato del criterio della consistenza e del "radicamento territoriale" della confessione **R. MAZZOLA**, *La questione dei luoghi di culto alla luce delle proposte di legge in materia di libertà religiosa. Profili problematici*, in **AA. VV.**, *Proposta di riflessione*, cit., p. 199.

<sup>21</sup> **G. CASUSCELLI**, *A chiare lettere, Il diritto alla moschea*, cit., p. 10 e s.

<sup>22</sup> La consuetudine, ritenuta uno "stratagemma giuridico", è evidenziata anche nel parere del Comitato per l'Islam italiano in materia di luoghi di culto islamici del 27 gennaio 2011: sul Comitato e sul parere si veda **A. FERRARI**, *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Carocci, Roma, 2012, p. 95.



d'uso d'immobili finalizzati alla creazione di luoghi di culto e luoghi destinati a centri sociali siano assoggettati a permesso di costruire anche se non comportano la realizzazione di opere edilizie (art. 52 comma 3 bis l.r.).

Successivamente, la legge regionale n. 4 del 2008 ha precisato che

“fino all'approvazione del piano dei servizi, la realizzazione di nuove attrezzature per i servizi religiosi è ammessa unicamente su aree classificate a standard nei vigenti strumenti urbanistici generali e specificamente destinate ad attrezzature per interesse comune” (art. 72.4 bis l.r.).

E, da ultimo, la legge regionale n. 3 del 2011 ha inserito nel novero delle attrezzature per i servizi religiosi la cui realizzazione è disciplinata dagli artt. 70 e ss. della legge, anche

“gli immobili destinati a sedi di associazioni, società o comunità di persone in qualsiasi forma costituite, le cui finalità statutarie o aggregative siano da ricondurre alla religione, all'esercizio del culto o alla professione religiosa quali sale di preghiera, scuole di religione o centri culturali” (art. 71 c bis l.r.).

Il contemporaneo operare di tali interventi restrittivi, com'è evidente, irrigidisce assai le maglie della legge.

In assenza di un piano dei servizi che preveda spazi adeguati per gli edifici di culto (e le attrezzature per i servizi religiosi) delle confessioni minoritarie che ne siano sprovviste, questi ultimi - tra cui sono compresi gli immobili destinati a sedi di associazioni culturali - possono essere realizzati solo e soltanto su aree destinate ad attrezzature per interesse comune.

Anche l'inclusione, nel novero dei beni destinatari della disciplina speciale, delle sedi di associazioni culturali è foriera di un irrigidimento della normativa.

Se per un verso, infatti, pure la realizzazione di queste opere potrebbe essere finanziata, in tutto in parte, con contributi pubblici, per altro verso anche queste, che non sono specificamente destinate al culto, possono allo stato essere realizzate esclusivamente su aree, che s'immaginano scarse, “destinate ad attrezzature per interesse comune” (art. 72.4 bis l.r.).

Inoltre, il cambio di destinazione d'uso di un immobile che s'intende adibire a luogo di culto o destinare a centro sociale è comunque sottoposto alla discrezionalità delle autorità comunali competenti che, si presume, non lo rilasceranno in tutti i casi in cui l'edificio sorga su un'area non del tutto adeguata allo scopo.





È a questo punto evidente come il concreto godimento del diritto al libero esercizio del culto, per molti gruppi religiosi, dipenda dalla disponibilità delle autorità competenti a permettere il cambio di destinazione d'uso e dall'atteggiamento più o meno restrittivo della giurisprudenza amministrativa nell'interpretare la normativa regionale così come recentemente modificata.

### **3. La giurisprudenza amministrativa sul cambio di destinazione d'uso tra Tribunale amministrativo e Consiglio di Stato: la prevalenza del rispetto della normativa urbanistica sul diritto di libertà religiosa**

La giurisprudenza del Tar Lombardia sul cambio di destinazione d'uso di un immobile destinato a luogo di culto (o a centro sociale) è costante nel dare rilievo alla *ratio* della nuova normativa, espressa dall'art. 52 comma 3 bis. l.r., che richiede il rilascio di un permesso a costruire delle autorità competenti anche in assenza di opere edilizie.

La *ratio* della novella, secondo il tribunale amministrativo, risiede nell'evitare che attraverso la liberalizzazione dei cambi di destinazione - di cui all'art. 51 della l. r. - siano realizzate innovazioni di grande impatto sul tessuto urbano senza un preventivo esame da parte dell'amministrazione.

In quest'ottica, sempre secondo l'organo giudicante, l'obiettivo della novella sarebbe ragionevole e non sarebbe discriminatorio "proprio per l'indubbia rilevanza sociale di questo tipo di edifici, che rende preferibile il controllo preventivo all'eventuale rimessione in pristino"<sup>23</sup>.

Gli edifici di culto e i centri sociali, intesi come luoghi "di aggregazione di una cospicua entità di soggetti aventi interessi comuni"<sup>24</sup> in ragione del grande flusso di persone che possono attrarre, rischiano di creare disagi alla circolazione e di impattare in modo negativo sulla viabilità delle zone ove sorgono.

Solo in ragione di siffatto dato oggettivo, secondo i giudici amministrativi, si legittimerebbe la scelta del legislatore regionale di sottoporre, in questi soli casi, il cambio di destinazione d'uso al permesso a costruire del comune interessato, anche in assenza di opere edilizie.

Coerentemente a tale premessa, il Tar Lombardia tende a fornire un'interpretazione restrittiva di "luogo di culto" e ad applicare la norma solo nei casi in cui si tratti d'immobili di grandi dimensioni, adibiti

---

<sup>23</sup> Così T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 14 settembre 2010, n. 3522. Le sentenze citate sono tutte reperibili in [www.dejure.it](http://www.dejure.it).

<sup>24</sup> T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 22 settembre 2011, n. 1320.



effettivamente e stabilmente al culto e destinati ad accogliere un elevato numero di persone.

L'applicazione dell'art. 52 comma 3 bis è stata esclusa, infatti, nei casi in cui fosse saltuario l'utilizzo della propria residenza per riunioni di adepti, a scopo religioso, culturale, associativo in genere, o nei casi di sempre "saltuario svolgimento di pratiche di culto in un luogo strutturato e destinato ad abitazione"<sup>25</sup>.

Del pari è stato sostenuto che l'uso di fatto di un immobile anche quale luogo di culto e di preghiera non sia indicativo dell'intento di modificarne la funzione originaria di sede di un centro culturale<sup>26</sup>, e che il rilascio del permesso a costruire è necessario solo nei casi di "incremento tendenzialmente permanente del carico urbanistico" o di "eccessivo affollamento che (...) integra gli estremi del pericolo per la pubblica incolumità"<sup>27</sup>.

In linea con tale giurisprudenza il tribunale amministrativo ha, di contro, ritenuto pericoloso l'utilizzo di un immobile (nella fattispecie un seminterrato) quale luogo di culto nel caso in cui questo fosse frequentato "da un numero di persone che, con alta probabilità, supera sistematicamente le 150 unità"<sup>28</sup>: nel caso di specie comprovate ragioni di

---

<sup>25</sup> T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 17 settembre 2009, n. 4665.

<sup>26</sup> Così T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 23 settembre 2010, n. 6415. L'immobile non è una moschea ma «"un luogo di riunione ed assistenza riservato alla comunità religiosa islamica": il fatto che i servizi prestati dall'associazione siano rivolti ad una comunità appartenente ad una determinata confessione religiosa, ma dichiaratamente erogati al solo scopo di promuoverne l'integrazione e l'inserimento nella società, non rivela affatto la volontà di destinare i locali in cui essa ha la propria sede a luogo di culto o comunque ad attività connesse all'esercizio del ministero pastorale, come richiede l'art. 71 della l. Regione Lombardia n. 12/2005». Nello stesso senso T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 25 ottobre 2010, n. 7050, e T.A.R. Brescia Lombardia, sez. I, 23 giugno 2010, n. 2378, in relazione a un giardino di preghiera.

<sup>27</sup> T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 21 maggio 2012 n. 866. Le norme urbanistiche "non impediscono che pratiche (...) legate al culto si possano svolgere all'interno di immobili che non abbiano la relativa destinazione d'uso, e quindi anche in un immobile adibito ad ufficio, sempreché ciò, in termini di carico urbanistico, e quindi in dipendenza anzitutto dal concorso di un gran numero di persone, non si traduca in quell'incremento tendenzialmente permanente del carico urbanistico che richiede il rilascio di un titolo edilizio, ovvero nel caso concreto in quell'eccessivo affollamento che, a prescindere dalla destinazione d'uso dell'immobile interessato e dall'eventuale connotato spirituale delle attività in esso svolte, integra gli estremi del pericolo per la pubblica incolumità e quindi di un intervento ai sensi delle leggi sanitarie più volte ricordate".

<sup>28</sup> Così T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 8 giugno 2012, n. 1618 in cui si precisa che il provvedimento d'inibizione all'uso dei locali costituisce un atto dovuto "atteso che l'esigenza di garantire luoghi di ritrovo salubri e sicuri è ragione sufficiente a giustificare l'adozione di un provvedimento contingibile e urgente, volto a prevenire ed eliminare



sicurezza avrebbero reso indispensabile impedire la destinazione dell'edificio al culto.

Il Tar Lombardia ha assunto, in merito alle richieste di permesso a costruire per cambi di destinazione d'uso e, più in generale, in riferimento a immobili di fatto adibiti a luoghi di culto o a luoghi di preghiera pur senza averne la destinazione, un atteggiamento sostanzialista, più attento alle ragioni della libertà di associazione e di esercizio del culto che al formale rispetto della normativa urbanistica.

Individuata la *ratio* della legge regionale, così come modificata nel 2006, nel controllo da parte degli organi competenti per la pianificazione del territorio delle modificazioni destinate a incidere in modo rilevante sul tessuto urbano, il tribunale regionale ha applicato la normativa nei soli casi in cui la destinazione al culto fosse effettiva, permanente e l'edificio attraesse un numero notevole di persone e, in ragione di ciò, rappresentasse un serio rischio per la sicurezza di tutti.

Non a caso, infatti, il permesso a costruire è richiesto per il cambio di destinazione per i soli luoghi di culto e centri sociali, in cui è ragionevole ipotizzare che transitino un gran numero di persone, e non per le sedi di associazioni culturali, anch'esse recentemente inserite nel novero delle attrezzature religiose dalla l.r. del 2011, ma non foriere di produrre un importante impatto sul tessuto urbano.

Tale atteggiamento sostanzialista e aderente al dettato costituzionale non ha ricevuto il plauso del Consiglio di Stato.

Alcune recenti pronunce hanno riformato le sentenze del Tar Lombardia interpretando in chiave restrittiva e, soprattutto, formalistica le condizioni richieste per il necessario rilascio del permesso a costruire.

In particolare il Consiglio di Stato ha ricordato che il diritto di culto,

“essere esercitato nel rispetto delle regole predisposte e quindi, (...), non può esimersi dall'osservanza anche della normativa urbanistica che, nel suo contenuto essenziale, mira esplicitamente a contemperare i diversi possibili usi del territorio”<sup>29</sup>.

e, sulla scorta di questa premessa, ha ritenuto applicabile l'art. 52 comma 3 bis anche ai casi in cui dallo statuto dell'associazione culturale si potesse

---

ogni possibile pericolo imprevedibile che può nascere da un assembramento di persone in luoghi chiusi”. Nello stesso senso sostanziale: T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 4 gennaio 2013, n. 21 che evidenzia come non esista alcuna disciplina specifica concernente la prevenzione incendi nei luoghi di culto e/o nei luoghi adibiti a sede di associazione culturale e che, dunque, non è legittimo fondare il diniego del permesso a costruire sul mancato rispetto della normativa antincendio.

<sup>29</sup> Così Consiglio Stato, sez. IV, 27 novembre 2010, n. 8298.



evincere che «la specifica attività di "organizzare preghiere individuali e collettive" assume (...) un carattere non occasionale ma del tutto preminente»<sup>30</sup>, a prescindere dall'effettiva e permanente destinazione.

Da ultimo il Consiglio di Stato ha ritenuto che, stante la riconduzione delle sedi di associazioni culturali alle attrezzature d'interesse religioso (art. 71 c bis l.r., introdotto con la novella del 2011) anche a queste ultime sarebbe applicabile la normativa sui cambi di destinazione d'uso prevista per i soli luoghi di culto e centri sociali<sup>31</sup>.

Il Consiglio, dunque, espressamente riduce il diritto alla disponibilità di un luogo di culto nelle ristrette maglie della normativa urbanistica e riduce notevolmente gli spazi lasciati dal Tar Lombardia alla "soluzione" empirica della destinazione di fatto degli immobili, sedi di associazioni culturali, a luoghi di preghiera.

La destinazione prevalente a luogo di culto dell'immobile è, infatti, ricavata non solo dall'utilizzo permanente dell'edificio ma anche dagli scopi statutari dell'associazione, e l'interpretazione di luogo di culto, ai fini dell'applicazione dell'art. 52 comma 3 bis, è ricondotta alla nozione, molto ampia, di "attrezzatura di interesse religioso", comprensiva delle sedi di associazioni culturali.

L'esigenza di controllo che il tribunale regionale aveva indirizzato, secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata, ai soli mutamenti destinati ad avere un importante impatto sul tessuto urbano si dirige verso tutti quei mutamenti che, indipendentemente dall'importanza dell'impatto, riguardino luoghi comunque destinati a intercettare aderenti a gruppi religiosi.

L'elemento culturale e religioso, importante fattore di aggregazione collettiva, è interpretato, in sé e per sé, come potenziale fonte di pericolo per la sicurezza: da qui la necessità di uno speciale potere di controllo in capo agli organi deputati alla pianificazione del territorio.

È appena il caso di aggiungere che quella discriminazione in ragione del fattore religioso, adombrata in alcune pronunce sull'interpretazione della *ratio* della novella del 2006<sup>32</sup>, a questo punto, è realizzata appieno.

#### **4. L'interpretazione del requisito della necessaria "convenzione" con il comune: l'attuazione giurisprudenziale del diritto di libertà religiosa**

<sup>30</sup> Consiglio di Stato sez. IV, 27 ottobre 2011, n. 5778.

<sup>31</sup> Consiglio di Stato sez. IV, 27 ottobre 2011, n. 5778.

<sup>32</sup> Tra le tante T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 14 settembre 2010, n. 3522, cit.



Nella delicata fase - prodromica - dell'individuazione degli enti e delle confessioni destinatarie delle aree e dei contributi economici per l'edificazione dei luoghi di culto la l. r., già nel suo impianto originario, mette a disposizione dei comuni un altro importante strumento di controllo: la necessaria stipulazione di una "convenzione" con la confessione interessata.

La previsione è inserita nell'articolo della legge (art. 70.2) che definisce i soggetti destinatari della disciplina e, per la sua genericità sia in rapporto ai contenuti sia in rapporto agli scopi, si presta a essere interpretata come la riproposizione del requisito dell'avvenuta stipulazione della "intesa" con lo Stato previsto dalla precedente legge regionale in materia di edilizia di culto<sup>33</sup>, già dichiarata incostituzionale dalla Corte proprio in ragione di siffatta previsione<sup>34</sup>.

Com'è noto, la Consulta ha ritenuto, in diverse occasioni, che utilizzare il parametro dell'avvenuta stipulazione dell'intesa con lo Stato al fine di individuare le confessioni religiose destinatarie di benefici previsti da una legge unilaterale (nella fattispecie regionale) contrasta con gli artt. 3 e 8 della Costituzione.

Infatti, con le parole della Corte, le intese tra lo Stato e le confessioni, che richiedono non solo il consenso della confessione ma anche del Governo e del Parlamento,

"non sono e non possono essere (...) una condizione imposta dai poteri pubblici alle confessioni per usufruire della libertà di organizzazione e di azione, loro garantita dal primo e dal secondo comma dello stesso art. 8, né per usufruire di norme di favore riguardanti le confessioni religiose"<sup>35</sup>.

La "previa stipulazione" della convenzione con il comune, dunque, amplia gli spazi di discrezionalità di questo nella scelta dei soggetti interlocutori e, allo stesso tempo, consente un controllo e un'ingerenza penetranti nell'organizzazione della confessione interessata, che può tradursi in una specifica regolamentazione, contenuta nell'accordo, sulle

---

<sup>33</sup> Art. 1 della legge della Regione Lombardia 9 maggio 1992, n. 20, e così anche in numerose altre leggi regionali.

<sup>34</sup> **A. BETTETINI**, *La condizione giuridica dei luoghi di culto tra autoreferenzialità e principio di effettività*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2010/1, p. 3 ss., che scrive: "è proprio sulla base del soddisfacimento del bisogno sociale primario delle necessità religiose della popolazione, che la Corte costituzionale ha potuto dichiarare l'illegittimità delle norme che limitano il riconoscimento di benefici finanziari o giuridici agli edifici di culto delle confessioni che abbiano stipulato accordi o intese con lo Stato italiano" (p. 12). Si veda anche **P. CAVANA**, *Lo spazio fisico della vita religiosa*, p. 211.

<sup>35</sup> Corte cost., sent. 195 del 1993, cit.



modalità di svolgimento del culto negli edifici a esso destinati<sup>36</sup>.

Tale rischio concreto è stato, al momento, scongiurato dalla giurisprudenza del Tar Lombardia. Il collegio, infatti, ha fornito un'interpretazione restrittiva e costituzionalmente orientata anche del pre-requisito richiesto.

La convenzione, sostiene il giudice amministrativo, deve attenersi ad aspetti d'interesse strettamente urbanistico e non può riguardare le pratiche di culto o gli aspetti organizzativi dell'ente che, essendo garantiti dagli artt. 8 e 19 Cost., "non possono essere oggetto di disciplina convenzionale"<sup>37</sup>.

Per altro verso, e più radicalmente, lo strumento convenzionale non costituirebbe un pre-requisito perché la confessione possa essere inserita nel novero dei soggetti destinatari della disciplina urbanistica e, dunque, perché l'istanza presentata dall'ente confessionale possa essere presa in considerazione ai fini della concessione delle aree o della distribuzione dei contributi, ma solo una condizione richiesta per la concreta realizzazione di «opere con "contributi e provvidenze" pubblici»<sup>38</sup>.

La stipula della convenzione tra confessione e comune interverrebbe, dunque, solo in una fase successiva a quella della valutazione, da parte del comune, delle istanze degli enti interessati e degli effettivi "fabbisogni" di attrezzature di interesse religioso, e non dovrebbe influenzarne l'esito in alcun modo.

---

<sup>36</sup> La giurisprudenza riporta clausole che incidono direttamente o sulle pratiche del culto, pretendendo di condizionarne la morfologia (emblematica è la previsione riguardante l'obbligo di utilizzo della lingua italiana), ovvero su aspetti organizzativi dell'ente (in tal senso la previsione riguardante l'obbligo di garantire alla componente femminile la partecipazione alle scelte organizzative): così Tar Lombardia, Milano, sez. II, 8 novembre 2013, n. 2485. Corrisponde a questa istanza di ingerenza e di controllo la proposta di legge n. 1246 della XVI legislatura, di iniziativa dei deputati Gibelli e Cota, presentata il 4 giugno 2008, intitolata "Disposizioni concernenti la realizzazione di nuovi edifici destinati all'esercizio dei culti ammessi": sul punto sia consentito il rinvio a N. MARCHEI, *Gi edifici dei "culti ammessi": una proposta di legge coacervo di incostituzionalità*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2010/1, p. 107 ss.

<sup>37</sup> Così Tar Lombardia, Milano sez. II, 8 novembre 2013, n. 2485. Nello stesso senso T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 14 settembre 2010, n. 3522, cit.

<sup>38</sup> Così T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, sent. 28 dicembre 2013, n. 1176. La sentenza aggiunge a chiarimento: "a pensarla altrimenti ogni Comune potrebbe scegliere in modo discrezionale di promuovere o avversare una qualche confessione religiosa rispetto ad altre". E ancora: "La delibera di approvazione del PGT va pertanto annullata nella parte in cui omette di apprezzare, attraverso una corretta e completa istruttoria, quali e quante realtà sociali espressione di religioni non cattoliche, in specie islamiche, esistano nel Comune, di valutare le loro istanze in termini di servizi religiosi e di decidere motivatamente se e in che misura esse possano essere soddisfatte nel Piano dei servizi".





Solo le confessioni i cui enti abbiano superato con esito positivo la fase della valutazione delle rispettive istanze saranno chiamate a convenire con il comune le modalità di rilascio della concessione delle aree edificabili o della realizzazione delle opere.

La giurisprudenza amministrativa è intervenuta, dunque, a contenere gli spazi di discrezionalità degli organi competenti per la pianificazione del territorio, obbligati a tenere conto delle richieste provenienti da tutte le confessioni organizzate e presenti nel comune e a dare ragione delle scelte effettuate sulla base delle reali necessità di esercizio della libertà religiosa.

È appena il caso di precisare che, ai fini della predisposizione del Piano dei servizi, la valutazione degli organi competenti deve “tenere conto” di tutte le richieste pervenute e non deve utilizzare il criterio della consistenza e incidenza sociale della confessione, previsto solo per procedere alla distribuzione dei contributi economici<sup>39</sup>.

Queste recenti pronunce tendono alla piena realizzazione del diritto all’esercizio del culto per tutte le confessioni religiose e offrono una lettura costituzionalmente orientata della legge regionale, più attenta alle esigenze della libertà che a quelle della pianificazione urbanistica.

Resta da verificare se quest’interpretazione evolutiva sarà confermata dal Consiglio di Stato mantenutosi, fino a ora, su posizioni maggiormente restrittive.

## 5. Brevi conclusioni

La disamina della giurisprudenza amministrativa sulla l.r. conferma la duplice anima della normativa sull’edilizia di culto, sempre in bilico tra esercizio della libertà religiosa e rispetto della normativa urbanistica.

Il Tribunale regionale della Lombardia propone un’interpretazione costituzionalmente orientata delle “strette” della legge, sia con riferimento al permesso a costruire per i cambi di destinazione d’uso sia con riferimento alla necessaria convenzione tra confessione e comune per accedere ai benefici previsti.

---

<sup>39</sup> Si veda **A. BETTETINI**, *La condizione giuridica*, cit., p. 3 ss., che scrive “se la sola presenza è titolo sufficiente per avere diritto a un luogo di culto, e quindi dell’an, la quantità numerica dei fedeli potrà servire da legittimo criterio determinativo del quantum, dell’entità di eventuali contributi per l’edificazione del luogo di culto” (p. 22)



Il Consiglio di Stato, di contro, sottolinea il necessario rispetto della normativa di settore, che costituisce un limite invalicabile anche per il libero esercizio del culto<sup>40</sup>.

Nella penuria di nuove aree da edificare, soprattutto nei grandi centri abitati, il conflitto tra i due orientamenti giurisprudenziali si gioca spesso sulla questione della richiesta di cambio di destinazione d'uso degli edifici, che costituisce, nella maggior parte dei casi, l'unica strada affinché i gruppi religiosi che ne sono sprovvisti (soprattutto di matrice islamica) possano avere la disponibilità di un luogo di culto.

In queste situazioni, interpretare in modo estensivo il concetto di luogo di culto di cui all'art. 52 comma 3 bis l.r. e, allo stesso tempo, in modo restrittivo la necessaria destinazione "ad attrezzature per interesse comune" (art. 72.4 bis l.r.) dell'area su cui sorge l'edificio interessato al cambio può condurre al risultato ultimo di precludere in modo assoluto ad alcune confessioni l'esercizio del diritto collettivo di libertà religiosa.

L'interpretazione estensiva del concetto di luogo di culto renderà, infatti, necessario il rilascio del permesso a costruire e, quindi, richiederà una stretta compatibilità con la destinazione dell'area interessata in tutti i casi in cui un edificio sia, anche saltuariamente, adibito a luogo di preghiera<sup>41</sup>.

L'operazione conduce a un esito contrastante con l'art. 19 Cost. e con l'art. 9 della Convenzione europea - così come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo - e contraddice l'obbligo generale d'interpretazione della legge in modo conforme alla Carta costituzionale e ai trattati internazionali.

---

<sup>40</sup> Così Consiglio Stato, sez. IV, 27 novembre 2010, n. 8298 che riforma Tar Lombardia 28 dicembre 2009, n. 6226, in materia di cambio di destinazione d'uso, ritenuta troppo liberale. La pronuncia è richiamata, in senso adesivo, anche dal parere del Comitato per l'Islam italiano in materia di luoghi di culto islamici del 27 gennaio 2011.

<sup>41</sup> Sulle diverse accezioni di luogo di culto nel mondo islamico **S. ALLIEVI**, *Moschee in Europa. Conflitti e polemiche, tra "fiction" e realtà*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2010, p. 151 e ss. Si veda anche **I. BOLGIANI**, *Attrezzature religiose*, cit., p. 12 e s.