



Alberto Roccella

(associato di Diritto urbanistico nella Facoltà di Giurisprudenza
dell'Università degli Studi di Milano)

Gli edifici di culto nella legislazione regionale *

SOMMARIO: 1. L'edilizia di culto nella legislazione regionale fino al 1994 - 2. L'evoluzione dell'autonomia regionale, dei rapporti tra Stato e confessioni religiose, della legislazione statale in materia edilizia - 3. La nuova legislazione regionale - 4. Il nuovo pluralismo confessionale - 5. Riflessi sull'edilizia di culto - 6. La realizzazione di edifici di culto come aspetto della libertà individuale di religione - 7. Le conseguenze sulla disciplina normativa - 8. Un confronto in chiave comparativa.

1 - L'edilizia di culto nella legislazione regionale fino al 1994

L'edilizia di culto costituisce ormai da tempo oggetto di studio da parte dei giuristi non soltanto per i profili di diritto ecclesiastico, ma anche per quelli di diritto urbanistico e di diritto regionale¹. Già nel

(*) Testo provvisorio della relazione al Convegno di Studi su "Edifici di culto. Profili di diritto canonico ed ecclesiastico", organizzato dal CESEN, Centro Studi sugli Enti ecclesiastici e sugli altri Enti senza fine di lucro dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, e dalla LUMSA, Libera Università Maria SS. Assunta, Roma, 15-16 giugno 2007.

Ringrazio la dottoressa Isabella Bolgiani per l'aiuto prestatomi nella ricerca della legislazione regionale e il prof. Giuseppe Casuscelli per una discussione preliminare sui problemi trattati nel testo, di cui porto l'esclusiva responsabilità.

¹ Sull'edilizia di culto, in generale, v. G. CASUSCELLI, *Edifici ed edilizia di culto*, I, *Problemi generali*, Milano, 1979; ID., *Fonti di produzione e competenze legislative in tema di edilizia di culto: annotazioni problematiche*, in *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*, Atti del II Convegno nazionale di Diritto ecclesiastico, Siena, 27-9 novembre 1980, Milano, 1981, 1187 ss.; V. TOZZI, *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, Salerno, 1990; L. ZANNOTTI, *Stato sociale, edilizia di culto e pluralismo religioso. Contributo allo studio della problematica del dissenso religioso*, Milano, 1990; F. ZANCHINI DI CASTIGLIONCHIO, voce *Edifici di culto*, in *Enc. giur.*, XII, Roma, 1990; V. TOZZI, *Edifici di culto e legislazione urbanistica*, in *Digesto IV - Disc. pubbl.*, V, Torino, 1990, 285 ss.; G. GIOVETTI, *Il diritto ecclesiastico di produzione regionale*, Milano, 1997; A. BETTETINI, *Gli enti e i beni ecclesiastici. Art. 831*, in *Il codice civile. Commentario* fondato da P. Schlesinger, diretto da F. D. Busnelli, Milano, 2005, 151 ss.



1980 un convegno fu dedicato all'edilizia di culto nel diritto urbanistico²; in seguito, nel 1993, l'edilizia di culto fu affrontata nell'ambito di un convegno dedicato agli interessi religiosi nella legislazione regionale³; e, ancora, nel 1994 tutti gli aspetti dell'edilizia di culto furono indagati in un convegno ad essa specificamente dedicato⁴. Si può quindi partire da una sintesi dei risultati acquisiti in quelle occasioni per un aggiornamento, con riguardo al periodo più recente, dell'edilizia di culto nella legislazione regionale e, prima ancora, dell'evoluzione dell'ordinamento regionale e della legislazione statale significativa per l'autonomia regionale.

Fino al 1994 le Regioni avevano esercitato la loro potestà legislativa in materia di urbanistica incidendo sull'edilizia di culto sotto quattro distinti aspetti.

I) In primo luogo alcune leggi regionali avevano regolato il ruolo degli interessi religiosi in sede di pianificazione urbanistica comunale. In precedenza questo tema era stato regolato dallo Stato col d.m. 2 aprile 1968, concernente la formazione e l'aggiornamento dei piani urbanistici comunali (sia generali sia attuativi), il quale aveva fissato in 18 mq. per abitante la dotazione minima inderogabile di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, distinti in quattro categorie: istruzione, attrezzature di interesse comune, spazi pubblici attrezzati a parco e per il gioco e lo sport, parcheggi pubblici. Il decreto inoltre aveva assegnato, di norma, alle attrezzature di interesse comune una dotazione di 2 mq. per abitante (all'interno di quella complessiva di 18 mq. per abitante) e aveva precisato che queste attrezzature comprendevano anche quelle

Nei manuali v.: A. VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*⁸, Milano, 1996, 317 ss.; R. BOTTA, *Tutela del sentimento religioso ed appartenenza confessionale nella società globale*, Torino, 2002, 271 ss.; F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*⁹, Bologna, 2003, 348 ss.; M. TEDESCHI, *Manuale di diritto ecclesiastico*³, Torino, 2004, 261 ss.; E. VITALI, A. CHIZZONITI, *Manuale breve di diritto ecclesiastico*, Milano, 2006, 90 ss.; N. MARCHEI, *L'edilizia e gli edifici di culto*, in G. CASUSCELLI (a cura di), *Nozioni di diritto ecclesiastico*, Torino, 2006, 175 ss.

² *Gli enti istituzionalmente competenti del servizio religioso di fronte al diritto urbanistico italiano*, Atti del convegno di studio, Milano, Università Cattolica del S. Cuore, 16-17 settembre 1980, Milano, 1982.

³ V. V. TOZZI, *La disciplina regionale dell'edilizia di culto*, in R. BOTTA (a cura di), *Interessi religiosi e legislazione regionale*, Atti del Convegno di studi, Bologna, 14-15 maggio 1993, Milano, 1994, 27 ss.

⁴ AA.VV., *L'edilizia di culto. Profili giuridici*, a cura di C. MINELLI, Atti del convegno di studi organizzato dall'Università cattolica e dal Cesen, Centro di studi sugli enti ecclesiastici e sugli altri enti senza fini di lucro, Milano, 22-23 giugno 1994, Milano, 1995.



religiose, insieme a quelle culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative, per pubblici servizi.

Alcune leggi regionali avevano elevato la dotazione minima complessiva di spazi pubblici o riservati alle attività collettive da prevedere negli strumenti urbanistici comunali. Altre leggi regionali avevano modificato la ripartizione di questa dotazione tra le quattro categorie previste dal d.m. 2 aprile 1968; ancora, altre leggi avevano riservato una quota di spazi specificamente alle attrezzature religiose, distinguendole dalle altre attrezzature di interesse comune; infine, alcune leggi avevano stabilito anche le dimensioni minime da riservare nelle aree di nuova espansione a ciascun insediamento per attrezzature religiose⁵. Queste leggi avevano considerevolmente aumentato, sia pure in forme e in misura differenziata, il ruolo attribuito all'edilizia di culto in sede di pianificazione urbanistica comunale.

II) In secondo luogo alcune leggi regionali avevano precisato la nozione di attrezzature religiose, da prevedere appunto nella pianificazione urbanistica comunale, nozione che il d.m. 2 aprile 1968 aveva lasciato indefinita. La Regione Liguria aveva compreso in queste attrezzature: a) gli immobili destinati al culto, anche se articolati in più edifici; b) gli immobili destinati all'abitazione dei ministri del culto e del personale di servizio; c) gli immobili adibiti, nell'esercizio del ministero pastorale, ad attività educative, culturali, sociali, ricreative e di ristoro, che non abbiano fine di lucro. Questa definizione, rilevante non solo per la pianificazione ma anche per l'individuazione delle opere ammesse al beneficio della gratuità della concessione edilizia, era stata largamente ripresa dalle leggi di altre Regioni⁶.

III) In terzo luogo era stato dato seguito alla disposizione dell'accordo del 1984 di revisione del Concordato lateranense che aveva previsto l'obbligo per le autorità civili di tenere conto delle esigenze delle popolazioni, fatte presenti dalla competente autorità ecclesiastica, per quanto concerne la costruzione di nuovi edifici di culto e delle

⁵ A. ROCCELLA, *Esigenze religiose e piani urbanistici*, in *Riv. giur. urbanistica*, 1994, 536 ss., pubblicato anche in AA.VV., *L'edilizia di culto. Profili giuridici*, cit., ss.

⁶ Anche su questo punto v. A. ROCCELLA, *Esigenze religiose e piani urbanistici*, cit., 539-541.



pertinenti opere parrocchiali⁷. Alcune leggi regionali avevano previsto un parere obbligatorio delle competenti autorità religiose ai fini della localizzazione, in sede di pianificazione urbanistica, delle aree riservate alle attrezzature di interesse religioso. La consultazione delle autorità religiose, che secondo l'accordo di revisione del Concordato era limitata alla valutazione del bisogno di costruzione di nuovi edifici, era stata così estesa anche alle modalità urbanistiche di soddisfacimento del bisogno⁸.

IV) In quarto luogo, infine, alcune leggi regionali avevano attribuito speciale considerazione all'edilizia di culto per l'utilizzazione dei contributi per il rilascio delle concessioni edilizie⁹. La legge n. 10 del 1977, recante *Norme per la edificabilità dei suoli*, aveva posto un vincolo di destinazione per i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni amministrative pecuniarie per le violazioni edilizie: questi proventi potevano essere destinati alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici, all'acquisizione delle aree da espropriare per la realizzazione dei programmi pluriennali di attuazione, nonché, dal 1986, nel limite massimo del trenta per cento, anche a spese di manutenzione ordinaria e del patrimonio comunale¹⁰. Inoltre la nuova disciplina del finanziamento della Chiesa cattolica, conseguente all'accordo di revisione del Concordato, aveva confermato l'inquadramento dell'edilizia di culto entro le funzioni urbanistiche di competenza locale stabilendo che «Gli impegni finanziari per la costruzione di edifici di culto cattolico e delle pertinenti opere parrocchiali sono determinati dalle autorità civili competenti secondo le disposizioni delle leggi 22 ottobre 1971, n. 865 e 28 gennaio 1977, n. 10, e

⁷ V. l'art. 5, n. 3 dell'accordo con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, la cui ratifica è stata autorizzata con la l. 25 marzo 1985, n. 121. L'obbligo era stato ripreso, con alcuni adattamenti, anche dalla legge 22 novembre 1988, n. 516, concernente i rapporti dello Stato con l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del settimo giorno (art. 16, comma 3).

⁸ V. ancora A. ROCCELLA, *Esigenze religiose e piani urbanistici*, cit., 542-543.

⁹ Sul punto v. R. BOTTA, *Le fonti di finanziamento dell'edilizia di culto*, in *Dir. eccl.*, 1994, I, 768 ss., pubblicato anche in AA. VV., *L'edilizia di culto. Profili giuridici*, cit.

¹⁰ L. 28 gennaio 1977, n. 10, art. 12. La quarta finalità è stata aggiunta alle prime tre con la sostituzione al testo originario dell'art. 12 di un nuovo testo, disposta dall'art. 16-bis d.l. 1° luglio 1986, n. 318, convertito in l. 9 agosto 1986, n. 488.



successive modificazioni»¹¹ e aveva abrogato le leggi statali che in precedenza avevano stabilito un finanziamento statale ordinario per la nuova edilizia di culto¹².

Sulla scia di una legge della Regione Liguria, numerose Regioni avevano stabilito che una quota dei proventi delle concessioni edilizie fosse riservata a chiese e altri edifici per servizi religiosi, che la legislazione statale aveva compreso tra le opere di urbanizzazione secondaria¹³, e venisse impiegata dal Comune non direttamente ma tramite finanziamenti alle confessioni religiose interessate.

Su questo aspetto della disciplina regionale era intervenuta la Corte costituzionale la quale aveva affermato che «rispetto all'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 Cost.». La sentenza aveva conseguentemente affermato che «l'aver stipulato l'intesa prevista dall'art. 8, comma 3, Cost. per regolare in modo speciale i rapporti con lo Stato non può costituire l'elemento di discriminazione nell'applicazione di una disciplina, posta da una legge comune, volta ad agevolare l'esercizio di un diritto di libertà dei cittadini»¹⁴. La Corte quindi aveva censurato la legge regionale

¹¹ L. 20 maggio 1985, n. 222, art. 53, comma 1. Sul rapporto tra la l. 22 dl 1985 e il protocollo del 15 novembre 1984, la cui ratifica è stata autorizzata con la l. 20 maggio 1985, n. 206, v. A. ROCCELLA, *Gli enti ecclesiastici a vent'anni dall'accordo di revisione del Concordato*, in *Jus*, 2005, 523-524.

¹² V. l'art. 74 l. 222 del 1985, secondo cui «Sono abrogate, se non espressamente richiamate, le disposizioni della legge 27 maggio 1929, n. 848, e successive modificazioni, e delle leggi 18 dicembre 1952, n. 2522, 18 aprile 1962, n. 168, e successive modifiche e integrazioni, e le altre disposizioni legislative e regolamentari incompatibili con le presenti norme».

¹³ Art. 4, secondo comma, lettera e), l. 29 settembre 1964, n. 847, aggiunto al primo comma dall'art. 44 l. 22 ottobre 1971, n. 865.

¹⁴ Corte cost., 27 aprile 1993, n. 195, in *Giur. cost.*, 1993, 1324 ss., con note di R. ACCIAI, *La sent. n. 195 del 1993 della Corte costituzionale e sua incidenza sulla restante legislazione regionale in materia di finanziamenti all'edilizia di culto*, 2151 ss., e di G. DI COSIMO, *Sostegni pubblici alle confessioni religiose, tra libertà di coscienza ed eguaglianza*, 2165 ss. La sentenza è pubblicata anche in *Giur. it.*, 1994, I, 1, 97, con nota di P. COLELLA, *Un passo avanti a garanzia dell'uguale libertà delle confessioni religiose*, 100 ss.; in *Le Regioni*, 1994, 226 ss., con nota di P. PIVA, *Confessioni religiose, eguaglianza e limiti alla legislazione urbanistica regionale*; in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1993, 691 ss., con osservazione di V. TOZZI. Sulla sentenza v. anche A. ALBISETTI, *Corte costituzionale e problematica ecclesiasticistica negli anni novanta*, in *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, I, Padova, 2000, 9-10.



abruzzese la quale aveva limitato il finanziamento alla Chiesa cattolica e alle altre confessioni religiose dotate di intesa.

La sentenza della Corte costituzionale aveva toccato una questione di principio di grande rilevanza e aveva accolto critiche che erano state già avanzate dalla dottrina più avvertita e consapevole sulla disciplina costituzionale della libertà di religione e dei rapporti fra Stato e confessioni religiose. Basterà ricordare, per tutti, uno stringato e lucido intervento, svolto qualche anno prima in un convegno di studi, con il quale era stata denunciata una nuova tecnica dei pubblici poteri per ridurre l'ambito di libertà di alcune minoranze religiose. Questa tecnica, secondo le parole dell'autore, «consiste precisamente nel ritenere che solo dalla stipulazione di un'intesa possano nascere le garanzie di libertà nei confronti dei cittadini aderenti ad una confessione religiosa, nel senso che di tali garanzie non possono godere i cittadini che aderiscono a una confessione che non abbia voluto o potuto stipulare un'intesa con lo Stato»¹⁵. L'autore della denuncia aveva anche censurato questa tecnica sul piano strettamente giuridico, muovendo dalla considerazione che i principi posti dai tre commi dell'art. 8 Cost. sono autonomi tra loro e che il vero principio istituzionale sulle relazioni tra Stato e confessioni religiose è quello dell'art. 8, primo comma, Cost. che garantisce l'uguale libertà di tutte le confessioni religiose, Chiesa cattolica compresa¹⁶; egli aveva quindi sostenuto che dovevano considerarsi costituzionalmente illegittime le leggi che limitassero l'ambito di libertà delle confessioni religiose senza intesa.

2 - L'evoluzione dell'autonomia regionale, dei rapporti tra Stato e confessioni religiose, della legislazione statale in materia edilizia

Prima di esaminare le novità in tema di edilizia di culto introdotte dalla legislazione regionale più recente, conviene volgere l'attenzione all'evoluzione del quadro complessivo in cui si esercita l'autonomia legislativa regionale.

¹⁵ S. LARICCIA, *Nuove tecniche dei pubblici poteri per ostacolare l'esercizio dei diritti di libertà delle minoranze religiose in Italia*, in *La questione della tolleranza e le confessioni religiose*, Atti del convegno di studi, Roma, 3 aprile 1990, Napoli, 1999, 97 ss.

¹⁶ Su questo principio v. V. ONIDA, *Profili costituzionali delle intese*, in C. MIRABELLI (a cura di), *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, Milano, 1978, 38-39; G. CASUSCELLI, voce *Uguaglianza e fattore religioso*, in *Digesto IV – Disc. pubbl.*, XV, Torino, 1999, 428 ss.; B. RANDAZZO, *Diversi ed eguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, Milano, ed. provv., 2005.



Nel 1998 la terza regionalizzazione, realizzata a Costituzione invariata mediante decreti legislativi sulla base della c.d. legge Bassanini 1¹⁷, ha corretto il riparto di funzioni amministrative tra Stato e Regioni ordinarie. Le funzioni in tema di edilizia di culto sono state infatti comprese tra quelle conferite alle Regioni e agli enti locali¹⁸, mentre nel 1977, con la seconda regionalizzazione, esse erano state ancora considerate di competenza statale¹⁹. Questa considerazione, tuttavia, risultava scoordinata rispetto alla legislazione urbanistica statale, secondo cui da tempo le opere di edilizia di culto rientravano fra gli standard della pianificazione urbanistica locale ed erano qualificate come opere di urbanizzazione secondaria; l'edilizia di culto era quindi pienamente inserita sia nella pianificazione comunale, sia nel sistema delle opere pubbliche di interesse locale. La riserva allo Stato delle funzioni amministrative relative all'edilizia di culto era quindi incoerente sul piano sistematico e dal punto di vista pratico-operativo era rimasta priva di qualsiasi reale significato. Per questa materia, dunque, il nuovo riparto di funzioni amministrative tra Stato e Regioni non ha costituito una vera novità, ma dovrebbe considerarsi piuttosto un adeguamento formale della legislazione statale o, se si preferisce, la correzione di un errore di inquadramento, peraltro innocuo, della seconda regionalizzazione.

Sui rapporti tra Stato e Regioni ha inciso poi il nuovo riparto della potestà legislative disposto dalla riforma costituzionale del 2001²⁰. L'urbanistica e i lavori pubblici d'interesse regionale sono scomparsi dall'elenco delle materie di potestà legislativa concorrente, elenco in cui figura ora la materia *governo del territorio*, la quale secondo la Corte costituzionale comprende in linea di principio tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti e attività, quindi

¹⁷ L. 15 marzo 1997, n. 59.

¹⁸ D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 94, comma 2, lett. d). In generale sui riflessi del D. Lgs. 112/1998 sui temi di diritto ecclesiastico v. R. BOTTA (a cura di), *Le competenze nelle materie di interesse ecclesiastico dopo il D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112*, Atti del Convegno di studio, Firenze 28-29 ottobre 1998, Torino, 2001.

¹⁹ D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art. 88, n. 8).

²⁰ L.c. 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*.



anche edilizia e urbanistica²¹. Quanto ai lavori pubblici, la Corte costituzionale ha affermato che si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti²². L'edilizia di culto, già inquadrata nell'urbanistica e riconosciuta di competenza amministrativa delle Regioni anche in quanto legata ai lavori pubblici, rimane quindi nella potestà legislativa concorrente delle Regioni, ancorché inquadrata nella nuova materia del governo del territorio. La riforma costituzionale potrebbe comportare, piuttosto, l'esaltazione del ruolo della legislazione regionale in tema di finanziamento dell'edilizia di culto e la definitiva estinzione della possibilità di concomitanti interventi dello Stato. La Corte costituzionale, infatti, ha espresso un orientamento univoco nel senso di escludere, almeno in via ordinaria, la legittimità di leggi statali di spesa che interferiscano con le materie attribuite alla potestà legislativa regionale concorrente o esclusiva residuale²³.

I rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica sono rimasti invariati e una controversia interpretativa sul significato e gli effetti giuridici dell'art. 74 del Protocollo del 15 novembre 1984, che aveva abrogato

²¹ Corte cost., 1° ottobre 2003, n. 303, in *Le Regioni*, 2004, 535 ss. con nota di S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, 578 ss., e di L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa «concorrente», leale collaborazione e strict scrutiny*, 587 ss.; id., 7 ottobre 2003, n. 307, *ivi*, 603 ss., con nota di Q. CAMERLENGO, *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale*, 623 ss. . Si tratta della pronuncia più commentata dell'anno 2003 in materia regionale, come si legge nella relazione del Presidente della Corte costituzionale, Zagrebelsky, su *La giustizia costituzionale nel 2003*, presentata alla stampa il 2 aprile 2004 e pubblicata nel sito web della stessa Corte (<http://www.cortecostituzionale.it>), sotto *Documentazione, Interventi dei Presidenti*, al par. 4.4.1. Numerosi commenti a questa sentenza sono richiamati, subito prima del testo della sentenza stessa, nel sito web *Consulta Online*, all'indirizzo <http://ww.giurcost.org>; v. anche F. FRACCHIA, *Dei problemi non (completamente) risolti dalla Corte costituzionale: funzioni amministrative statali nelle materie di competenza regionale residuale, norme statali cedevoli e metodo dell'intesa*, in *Foro it.*, 2004, I, 1014 ss.; R. FERRARA, *Unità dell'ordinamento giuridico e principio di sussidiarietà: il punto di vista della Corte costituzionale*, *ivi*, 1018 ss.; A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2003, 2776 ss.; A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, *ivi*, 2782 ss.; A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e Supremacy Clause sono davvero perfettamente equivalenti?*, *ivi*, 2791 ss.; A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, *ivi*, 2805 ss.

²² Corte cost., 1° ottobre 2003, n. 303, cit., par. 2.3. del *Considerato in diritto*.

²³ Su questo orientamento v. A. ROCCELLA, *Rapporti tra fonti normative statali e regionali dopo la revisione del 2001*, in *Amministrare*, 2005, 55 ss.



leggi statali concernenti il finanziamento dell'edilizia di culto²⁴, è stata risolta riconoscendo che quella disposizione del Protocollo aveva soltanto inteso eliminare il finanziamento statale ordinario per la costruzione di nuovi edifici di culto, in connessione col nuovo principio secondo cui gli impegni finanziari per la costruzione degli edifici di culto sono assunti dai Comuni nell'ambito delle loro competenze in materia di urbanistica e di opere di urbanizzazione, ma non aveva posto limiti a interventi finanziari pubblici di altro tipo²⁵.

I rapporti tra lo Stato e altre confessioni religiose, diverse dalla Chiesa cattolica, hanno fatto registrare, dopo il 1994, l'emanazione di leggi che, ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost., hanno fatto seguito alla modifica di precedenti intese²⁶ e alla stipula di nuove intese²⁷. Il 20 marzo 2000 sono state anche stipulate due intese, rispettivamente con l'Unione Buddhista Italiana (U.B.I.) e con la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova, rimaste però senza seguito legislativo²⁸.

Da ultimo, il 4 aprile 2007, sono state stipulate otto nuove intese²⁹, di cui due modificative di intese precedenti seguite da leggi³⁰,

²⁴ Le leggi abrogate sono indicate alla nota (12).

²⁵ Il documento conclusivo della commissione paritetica che ha risolto consensualmente la controversia è pubblicato in *G.U.*, 15 ottobre 1997, n. 241 e in *Jus*, 1997, 395 ss, con un saggio di A. ROCCELLA, *Enti e beni della Chiesa cattolica. Problemi di interpretazione della normativa pattizia*, ivi, 407 ss.; v. anche A. ROCCELLA, *Problemi di interpretazione della normativa pattizia in materia di enti e beni della Chiesa cattolica. Il finanziamento dell'edilizia di culto*, in *Dir. eccl.*, 1998, I, 573 ss.

²⁶ L. 20 dicembre 1996, n. 637, *Modifica dell'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno, in attuazione dell'articolo 8, comma terzo, della Costituzione*; l. 20 dicembre 1996, n. 638, *Modifica dell'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane, in attuazione dell'articolo 8, comma terzo, della Costituzione*.

²⁷ L. 12 aprile 1995, n. 116, *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia (UCEBI)*; l. 29 novembre 1995, n. 520, *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa Evangelica Luterana in Italia (CELI)*.

²⁸ I due disegni di legge presentati dal Governo a seguito di queste intese (rispettivamente APC, XIII leg., ddl n. 7023, presentato il 25 maggio 2000 per l'U.B.I.; ddl n. 7043, presentato il 1° giugno 2000, per la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova) e decaduti con la fine della legislatura sono pubblicati in Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ufficio del Segretario generale, Servizio per i rapporti istituzionali e con le confessioni religiose, *Dall'accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa. Un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica*, Roma, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, s.d. (ma 2001), 445 ss. e 429 ss. I disegni di legge conseguenti alle due intese non sono stati ripresentati nella XIV legislatura.

²⁹ I testi sono pubblicati sul web, sul sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri (http://www.governo.it/Presidenza/USRI/confessioni/intese_indice.html), e in *Olir*, Osservatorio delle libertà e delle istituzioni religiose (<http://www.olir.it>), sotto *Documenti* (http://www.olir.it/ricerca/index.php?Form_Document=4125 fino a http://www.olir.it/ricerca/index.php?Form_Document=4132).



due in rinnovazione delle intese del 2000 e quattro con confessioni religiose in precedenza senza intesa³¹. In tre di queste intese si trovano anche disposizioni sull'edilizia di culto che riprendono disposizioni già presenti nella legislazione vigente, come la garanzia degli edifici di culto a fronte di occupazione, requisizione, espropriazione e demolizione e limitazioni all'ingresso della forza pubblica negli edifici medesimi. Sul ruolo delle Regioni (e dei Comuni) potrebbe però incidere soprattutto l'impegno per le autorità civili di tenere conto delle esigenze religiose fatte presenti dalla confessione religiosa per quanto concerne la costruzione di nuovi edifici di culto³².

Non si tratta tuttavia di una novità, ma soltanto dell'estensione ad altre confessioni religiose di un impegno già previsto dell'accordo del 18 febbraio 1984 di revisione del Concordato lateranense (art. 5, n. 3) e dalla legge sui rapporti dello Stato con l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del settimo giorno³³.

Per l'edilizia di culto bisogna ancora considerare una novità introdotta dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia³⁴, il quale ha sostituito la concessione edilizia con il

³⁰ Si tratta di intese modificative di quelle con la Tavola Valdese e con l'Unione delle Chiese cristiane avventiste del settimo giorno.

³¹ Le sei nuove intese sono intercorse con le seguenti confessioni religiose: Chiesa Apostolica in Italia, Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni, Congregazione cristiana dei testimoni di Geova, Sacra Arcidiocesi d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale, Unione Buddhista italiana (U.B.I.), Unione Induista Italiana.

³² Si vedano: l'art. 10, comma 4, dell'Intesa con la Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale; l'art. 8, comma 4, dell'Intesa con la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova; l'art. 14, comma 4, primo periodo dell'Intesa con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni. Il secondo periodo dell'art 14, comma 4, di quest'ultima intesa stabilisce che «Ad essi [*i nuovi edifici di culto*] ed alle relative pertinenze, si applica l'articolo 9, lettera f), della legge 28 gennaio 1977, n. 10, nonché le norme vigenti in materia di esenzioni, agevolazioni anche tributarie, contributi e concessioni». La disposizione è criticabile per tre motivi: 1) contiene un errore grammaticale, poiché manca la concordanza del verbo, al singolare, con i soggetti; 2) richiama una disposizione, l'art. 9 della l. 10/1977, che è stata abrogata e sostituita dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvato col P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (v. art. 136, comma 2, lett. c), entrato in vigore il 30 giugno 2003 (v. l'art. 2 d.l. 20 giugno 2002, n. 122, convertito dalla l. 1° agosto 2002, n. 185): il riferimento corretto sarebbe stato all'art. 17, comma 2, lett. c), del d.P.R. 380/2001, che ha sostituito la disposizione abrogata; 3) in ogni caso la disposizione, se anche corretta con l'eliminazione dei due errori appena rilevati, sarebbe giuridicamente inutile, poiché priva di contenuto innovativo, ma puramente ricognitiva di quanto già pacificamente applicabile (tanto da non essere richiamata nelle intese, sia precedenti che coeve, con le altre confessioni religiose).

³³ L. 22 novembre 1988, n. 516 art. 16, comma 3.

³⁴ D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, e successive modificazioni e integrazioni.



permesso di costruire e, pur confermando il regime dell'onerosità già previsto in precedenza, ha abrogato l'art. 12 della l. 28 gennaio 1977, n. 10, che aveva stabilito il vincolo di destinazione per i proventi dei contributi. Si è così riespanso il principio di bilancio, stabilito dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, secondo cui il totale delle entrate finanzia indistintamente il totale delle spese, salvo le eccezioni di legge³⁵.

Questa novità, che aumenta l'autonomia di spesa dei Comuni, merita un commento critico: il contributo per il permesso di costruire è legato non solo al costo di costruzione, ma anche agli oneri di urbanizzazione, ma i relativi proventi, in mancanza di un vincolo di destinazione, possono essere spesi dai Comuni per finalità estranee a quelle urbanistiche, che pure costituiscono una delle ragioni giuridiche del contributo e uno dei due criteri per la sua commisurazione. Questa innovazione, scarsamente ragionevole, è stata corretta dalle leggi finanziarie per il 2005 e per il 2007, ma con disposizioni ad applicazione temporalmente limitata, e con contenuto più tenue di quella ormai abrogata³⁶. Si è così attenuato il principio che stava alla base dell'art. 53 del Protocollo del 15 novembre 1984, secondo cui gli impegni finanziari per la costruzione di edifici di culto cattolico sono determinati dalle

³⁵ D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 167, comma 2. Il Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, si è pronunciato nel senso indicato nel testo con una nota (non pubblicata), di data 7 ottobre 2003, indirizzata all'Associazione Bancaria Italiana, relativa ai servizi di tesoreria e di cassa per conto di enti ed organismi pubblici.

³⁶ L'art. 1, comma 43, della l. 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005), ha stabilito che «I proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, possono essere destinati al finanziamento di spese correnti entro il limite del 75 per cento per il 2005 e del 50 per cento per il 2006». La disposizione erroneamente si riferisce alle concessioni edilizie, giacché proprio il testo unico approvato col d.P.R. 380/2001 ha sostituito la concessione con il permesso di costruire e pertanto la concessione edilizia sopravvive soltanto nelle Regioni a statuto speciale che non si siano ancora adeguate al testo unico (in particolare in Sicilia e nella Provincia di Trento). Essa risulta singolare, inoltre, perché pone un limite all'utilizzazione dei proventi in questione per spese correnti: il vincolo di destinazione a spese in conto capitale (in ogni caso non equivalente ai vincoli, ben più stringenti, già previsti dall'art. 12 l. 10/1977) risulta quindi solo di riflesso e parzialmente. L'art. 1, comma 713, della l. 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), ha stabilito che «Per l'anno 2007 i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste dal Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, possono essere destinati per una quota non superiore al 50% per il finanziamento di spese correnti e per una quota non superiore a un ulteriore 25% esclusivamente per spese di manutenzione ordinaria del patrimonio comunale»: la disciplina è variata leggermente, ma non strutturalmente.



autorità locali secondo la disciplina urbanistica e che, a sua volta, aveva costituito la base di riferimento per la legislazione regionale sulla destinazione all'edilizia di culto di una quota dei proventi dei contributi di concessione.

3 - La nuova legislazione regionale

La rassegna della legislazione regionale degli ultimi quattordici anni mostra varie novità, che hanno toccato diversi profili dell'edilizia di culto.

Il seguito dato al conferimento di funzioni amministrative disposto dal d.lgs. 112 del 1998 è stato vario. Alcune Regioni hanno trattenuto in capo a se stesse le funzioni amministrative in materia di edilizia di culto³⁷, altre invece le hanno conferite ai Comuni³⁸. Questa diversità, tuttavia, non ha un particolare significato, giacché rileva al solo fine dell'eventuale esercizio del potere espropriativo³⁹.

Anche il seguito dato alla sentenza della Corte costituzionale n. 165 del 1993 sul finanziamento dell'edilizia di culto è stato vario. La Corte aveva precisato che per l'ammissione ai benefici previsti dalla legge impugnata non poteva bastare l'autoqualificazione del richiedente come confessione religiosa. Però, in mancanza di un'intesa con lo Stato, la natura di confessione secondo la Corte poteva risultare anche da precedenti riconoscimenti pubblici, dallo statuto che ne esprima chiaramente i caratteri, o comunque dalla comune considerazione⁴⁰. La Corte, inoltre, si era pronunciata soltanto con riferimento alla legge della Regione Abruzzo n. 29 del 1988 e non aveva

³⁷ L.r. Liguria 22 gennaio 1999, n. 3, art. 6, comma 1, lett. b); l.r. Piemonte 26 aprile 2000, n. 44, art. 66, comma 2, lett. c).

³⁸ L.r. Marche 17 maggio 1999, n. 10, art. 56; l.r. Puglia 30 novembre 2000, n. 20, art. 5; l.r. Toscana 1 dicembre 1998, n. 88, art. 25, comma 3, poi sostituito dall'art. 25 l.r. 16 gennaio 2001, n. 1; l.r. Umbria 2 marzo 1999, n. 3, art. 72, comma 1, lett. a).

³⁹ In questo senso v. anche la l.r. Abruzzo 29 luglio 2002, n. 18, recante *Interpretazione autentica dell'art. 66 della l.r. 72/98*, la quale ha stabilito che la delega di funzioni ai Comuni disposta dopo il D. Lgs. 112/1998, comprende anche le procedure espropriative per la realizzazione degli edifici di culto.

⁴⁰ Su questo problema, in dottrina, v. S. FERRARI, *La nozione giuridica di confessione religiosa (come sopravvivere senza conoscerla)*, in V. PARLATO e G.B. VARNIER (a cura di), *Principio patrizio e realtà religiose minoritarie*, Torino, 1995, 19 ss.; in seguito v. F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione Europea*, in F. MARGIOTTA BROGLIO, C. MIRABELLI, F. ONIDA, *Religioni e sistemi giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, Bologna, 1997, 99 ss.; S. CECCANTI, *Una libertà comparata. Libertà religiosa, fondamentalismi e società multietniche*, Bologna, 2001, 202 ss.; nei manuali v. A. VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*⁸, cit., 317 ss.



fatto uso del potere di estendere la dichiarazione di illegittimità costituzionale ad altre disposizioni di legge, diverse da quella oggetto del giudizio⁴¹.

La Regione Abruzzo ha integrato la propria normativa, riprendendo testualmente le indicazioni della Corte costituzionale sull'identificazione delle confessioni religiose in mancanza dell'intesa prevista dal terzo comma dell'art. 8 Cost.⁴². Due Regioni, Liguria e Piemonte, hanno mostrato sensibilità costituzionale e lealtà istituzionale: esse si sono spontaneamente adeguate alla sentenza della Corte costituzionale, rimuovendo disposizioni analoghe a quella abruzzese dichiarata costituzionalmente illegittima⁴³. La Regione Lombardia, invece, ha lasciato invariata la propria disciplina che, pure, recava la stessa limitazione già censurata dalla Corte nella legge regionale abruzzese⁴⁴. Ma, verificatosi un diniego di finanziamento impugnato in via giurisdizionale, la questione è pervenuta alla Corte costituzionale, la quale ha confermato i principi della sua precedente pronuncia⁴⁵. La Corte ha fatto valere nuovamente il divieto di discriminazione sancito dall'art. 3 e ribadito dall'art. 8, primo comma, Cost., prospettando anche la violazione dell'eguaglianza dei singoli nel godimento effettivo della libertà di culto «sulla quale esercita una evidente, ancorché indiretta, influenza la possibilità delle diverse confessioni di accedere a benefici economici come quelli previsti dalla legge in esame». Infine la Corte ha confermato che l'assenza nell'ordinamento di criteri legali precisi che definiscano le confessioni religiose pone solo un problema di qualificazione, che può essere in concreto di più o meno difficile soluzione ma non deve essere confuso col requisito della stipulazione di intese.

⁴¹ Art. 27 l. 11 marzo 1953, n. 87.

⁴² L.r. Abruzzo 16 marzo 1988, n. 29, art. 1, secondo comma, aggiunto al testo originario dall'art. 11 l.r. 25 novembre 1998, n. 139.

⁴³ La l.r. Liguria 15 dicembre 1993, n. 59, ha modificato l'art. 1 della l.r. 24 gennaio 1985, n. 4, eliminando il requisito dell'intesa e senza alcun'altra precisazione. Per la Regione Piemonte si veda l'art. 1 della l.r. 17 luglio 1997, n. 39, che ha modificato l'art. 1 della l.r. 7 marzo 1989, n. 15: il requisito dell'intesa è stato eliminato, ma è ora richiesto che le confessioni religiose abbiano una presenza organizzata, diffusa e consistente al livello nazionale ed un significativo insediamento nella comunità locale di riferimento.

⁴⁴ L.r. Lombardia 9 maggio 1992, n. 20, art. 1.

⁴⁵ Corte cost., 16 luglio 2002, n. 346, in *Giur. cost.*, 2002, 2615 ss., con osservazione critica di G. GUZZETTA, *Non è l'eguale libertà a legittimare l'accesso ai contributi regionali delle confessioni senza intesa*, *ivi*, 2624 ss.; sulla sentenza v. inoltre R. TERRANOVA, *Considerazioni in tema di legislazione regionale sul finanziamento dell'edilizia di culto*, in *Dir. eccl.*, 2003, I, 1139 ss.; L. D'ANDREA, *Eguale libertà ed interesse alle intese delle confessioni religiose: brevi note a margine della sent. cost. n. 346/2002*, in *Dir. eccl.*, 2004, 2, 480 ss.



Il comportamento più scorretto è stato tuttavia quello della Regione Molise, la quale in precedenza aveva stabilito soltanto finanziamenti regionali, in conto capitale e in annualità, per agevolare l'esecuzione di opere pubbliche degli enti locali e, in questo contesto, aveva individuato fra i possibili destinatari dei finanziamenti anche gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti della Chiesa cattolica per la realizzazione di edifici di culto e delle pertinenti opere parrocchiali, escludendo gli enti ecclesiastici delle altre confessioni religiose⁴⁶. Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 195 del 1993, la Regione Molise non solo ha lasciato invariato la sua precedente legge ma ne ha approvato un'altra, specificamente dedicata al finanziamento delle attrezzature di interesse comune destinate ai servizi religiosi mediante una quota degli oneri di urbanizzazione riscossi dai Comuni: in questa nuova legge la Regione ha posto, per le confessioni religiose diverse dalla Chiesa cattolica, il requisito dell'intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost., ignorando quindi la sentenza della Corte⁴⁷. In questo caso la critica investe non solo la Regione, ma anche il Governo che avrebbe potuto (e dovuto) rinviare al Consiglio regionale il disegno di legge e, in caso di riapprovazione, avrebbe dovuto impugnarlo avanti la Corte costituzionale, secondo la procedura posta dall'art. 127 Cost., nel testo allora vigente.

Le leggi regionali sulla devoluzione alle confessioni religiose di una quota dei proventi dei contributi di concessione edilizia sono state altresì ritoccate con modifiche e integrazioni di carattere non sostanziale, come ad esempio per istituire un controllo della Regione sull'effettivo adempimento da parte dei Comuni degli obblighi loro imposti⁴⁸. L'eliminazione da parte del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia del vincolo di

⁴⁶ L.r. Molise 27 gennaio 1986, n. 4. La limitazione del finanziamento regionale agli enti ecclesiastici della sola Chiesa cattolica deriva dal richiamo alla sola l. 20 maggio 1985, n. 222. Gli enti ecclesiastici delle altre confessioni sono disciplinati dall'art. 12 l. 11 agosto 1984, n. 449, per gli enti ecclesiastici valdesi, dall'art. 23 l. 22 novembre 1988, n. 516, per gli enti dell'unione delle Chiese cristiane avventiste del settimo giorno, dall'art. 14 l. 22 novembre 1988, n. 517, per gli enti delle Assemblee di Dio in Italia (ADI), dall'art. 11 l. 12 aprile 1956, n. 116, per gli enti dell'Unione Cristiana Evangelica Battista (UCEBI), dall'art. 19 l. 29 novembre 1995, n. 520, per gli enti della Chiesa Evangelica Luterana in Italia (CELI). Sugli enti delle confessioni religiose diverse dalla Chiesa cattolica v. C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna, Il Mulino, 1996, 340 ss.; da ultimo, per un approfondimento, v. S. BERLINGÒ, *Enti ecclesiastici - Enti delle confessioni religiose*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, sul web all'indirizzo http://www.statoechiese.it/images/stories/papers/200705/berling_enti.pdf.

⁴⁷ L.r. Molise 21 ottobre 1997, n. 22.

⁴⁸ L.r. Abruzzo 19 dicembre 2001, n. 74.



destinazione per i proventi dei contributi per il permesso di costruire e la riformulazione del vincolo da parte delle leggi finanziarie 2005 e 2007 non ha avuto invece alcun effetto giuridico diretto sulle leggi regionali e neanche un effetto politico indiretto. Il vincolo di destinazione previsto dalle leggi regionali per la sola quota dei proventi dei contributi per il permesso di costruire finalizzata all'edilizia di culto è rimasto come libera espressione dell'autonomia regionale, senza più uno specifico aggancio nei principi della legislazione statale.

Vi sono stati altresì vari altri provvedimenti normativi regionali su aspetti diversi dalla devoluzione di quote dei contributi per i permessi di costruire.

Alcune Regioni hanno disposto finanziamenti a carico del proprio bilancio per interventi di consolidamento e manutenzione straordinaria di edifici di culto⁴⁹, per interventi su edifici di culto aventi valore storico o artistico⁵⁰, per interventi di ricostruzione conseguenti a eventi sismici⁵¹ o anche per nuove opere⁵² e per interventi straordinari in occasione del Giubileo⁵³.

Alcune Regioni, dopo aver acquisito in base a legge statale le funzioni normative relative ai beni immobili di riforma fondiaria acquisiti dagli enti di sviluppo agricolo ai sensi delle leggi di riforma fondiaria⁵⁴, hanno disposto il trasferimento gratuito agli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti degli edifici di culto⁵⁵. Questo trasferimento gratuito era espressamente consentito dalla legge statale⁵⁶ e risultava anche opportuno: una volta realizzati, eventualmente anche con l'intervento pubblico, gli edifici di culto, è corretto che, in via ordinaria, le istituzioni ecclesiastiche competenti ne diventino non

⁴⁹ L.r. Abruzzo 25 novembre 1998, n. 139.

⁵⁰ L.r. Basilicata 7 agosto 2002, n. 34.

⁵¹ L.r. Basilicata 14 aprile 2000, n. 50; l.r. Umbria 12 agosto 1998, n. 32, modificata da l.r. 3 gennaio 2000, n. 1 e da l.r. 28 novembre 2003, n. 23.

⁵² L.r. Basilicata 30 dicembre 1995, n. 69; l.r. Puglia 11 maggio 2001, n. 12, art. 10, comma 2-*bis*, aggiunto dalla l.r. Puglia 4 agosto 2004, n. 14, art. 34. L'art. 12 della l.p. Bolzano 12 maggio 1999, n. 1, ha modificato l'art. 2 della l.p. 11 giugno 1975, n. 27, in modo da consentire il finanziamento, a carico della Provincia, non soltanto degli edifici di culto ma anche del relativo arredamento.

⁵³ L.r. Abruzzo 14 marzo 2000, n. 29; la l.r. Molise 4 agosto 1998, n. 14 ha previsto anche uno snellimento delle procedure urbanistiche e amministrative e la possibilità di deroga agli strumenti urbanistici per la realizzazione di edifici di culto in occasione del Giubileo del 2000.

⁵⁴ V. l'art. 24 della l. 8 maggio 1998, n. 146, in riferimento agli artt. 9-11 della l. 30 aprile 1976, n. 386.

⁵⁵ V. l.r. Basilicata 14 aprile 2000, n. 47; l.r. Emilia-Romagna 9 ottobre 1998, n. 31.

⁵⁶ V. l. 30 aprile 1976, n. 386, art. 11, quarto comma.



soltanto gestori ma anche proprietari, con i connessi oneri di manutenzione.

Nell'ambito delle leggi regionali in materia di urbanistica e opere pubbliche è stata infine confermata la qualificazione delle opere di edilizia di culto come opere di urbanizzazione secondaria⁵⁷.

Una particolare attenzione va dedicata però alla Regione Lombardia la quale nell'ambito di una nuova legge organica sul governo del territorio ha rinnovato completamente la sua precedente disciplina dell'edilizia di culto⁵⁸. Le nuove norme lombarde non sono passate inosservate: in un manuale esse sono state considerate sostanzialmente elusive della sentenza della Corte costituzionale n. 346 del 2002, che aveva dichiarato illegittimo l'art. 1 della l.r. 20 del 1992, che aveva previsto il requisito della disciplina sulla base di intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost. al fine di poter usufruire dei benefici ivi previsti⁵⁹. In effetti le nuove norme continuano a discriminare le confessioni religiose: esse si applicano direttamente agli enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa cattolica, mentre agli enti delle altre confessioni religiose si applicano soltanto ove le confessioni siano qualificate come tali in base a criteri desumibili dall'ordinamento, abbiano una presenza diffusa, organizzata e stabile nell'ambito del Comune ove siano effettuati gli interventi, gli statuti esprimano il carattere religioso delle loro finalità istituzionali e previa stipulazione di convenzione tra il Comune e le confessioni interessate⁶⁰.

⁵⁷ V. l.r. Molise 21 ottobre 1997, n. 22, art. 2; l.r. Toscana 3 gennaio 2005, n. 1, art. 37, comma 6, lett. e); l.r. Umbria 18 febbraio 2004, n. 1, art. 24; l.p. Bolzano 11 agosto 1997, n. 13, art. 65, comma 2, lett. e). Risulta sostanzialmente equivalente l'inclusione delle opere per il culto fra le attrezzature e gli spazi collettivi di carattere comunale disposta dall'art. A-24, comma 1, lett. e), l.r. Emilia-Romagna 24 marzo 2000, n. 20.

⁵⁸ L.r. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, *Legge per il governo del territorio*, artt. 70-73, che costituiscono il capo III, *Norme per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi*, del Titolo IV, *Attività edilizie specifiche*, della parte II, *Gestione del territorio*; l'art. 104, comma 1, lett. t), ha abrogato la l.r. maggio 1992, n. 20, *Norme per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi*. La nuova legge regionale deriva dall'approvazione del progetto di legge n. 351, presentato il 18 luglio 2003 dalla Giunta regionale; tuttavia le disposizioni sull'edilizia di culto riproducono largamente i contenuti del progetto di legge n. 87, d'iniziativa dei consiglieri Sala e altri, presentato al Consiglio il 6 dicembre 2000. I disegni di legge regionale sono pubblicati nel sito web del Consiglio regionale della Lombardia, all'indirizzo <http://www.consiglio.regione.lombardia.it>.

⁵⁹ G. CASUSCELLI, *Elementi introduttivi*, in ID., (a cura di), *Nozioni di diritto ecclesiastico*, cit., 20.

⁶⁰ L.r. Lombardia 12/2005, art. 70, commi 1 e 2.



Il requisito dell'intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost., censurato dalla Corte costituzionale, è stato sostituito dalla legge regionale con un'intesa a livello comunale, intesa di cui però non sono prefigurati i possibili contenuti e per la cui stipulazione non è previsto un vero obbligo a carico del Comune.

L'obbligo normativo di una convenzione dai contenuti indeterminati rischia però di costituire l'occasione per l'autorità civile di escogitare ostacoli per le confessioni religiose diverse dalla Chiesa cattolica, ritardando la stipula della convenzione o richiedendo l'inserzione in essa di clausole-capestro inaccettabili. Questo obbligo rischia inoltre di sfociare in motivo di scontro, e anche di contenzioso giurisdizionale, tra i Comuni e le parti di popolazione appartenenti a confessioni religiose di minoranza; inoltre per la confessione islamica, diffusa soprattutto fra la popolazione non di cittadinanza italiana, la convenzione ed eventualmente il rifiuto di stipularla rischiano di tradursi in atti di discriminazione degli stranieri per motivi religiosi, con lo scopo di compromettere l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali, in violazione dell'art. 43 del d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286, recante *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*⁶¹.

Nell'impostazione della disciplina lombarda, che riguarda non soltanto il finanziamento comunale dell'edilizia di culto ma anche l'individuazione delle aree per la realizzazione delle opere, sembra di poter riconoscere, uno sviluppo, sia pure attenuato, della posizione ideologica sottostante a un proposta di legge in tema di edilizia di culto avanzata nella XIV legislatura da alcuni deputati della Lega Nord⁶² e che aveva suscitato un vivace commento critico⁶³. Questa posizione politica e ideologica è riconoscibile anche in una modifica apportata nel 2006 dalla Regione Lombardia alla legge sul governo del territorio: i mutamenti di destinazione d'uso di immobili finalizzati alla creazione di luoghi di culto, così come di centri sociali, sono ora assoggettati a permesso di costruire anche se non comportano la realizzazione di

⁶¹ Per più ampie osservazioni, parzialmente riprese e riprodotte nel presente lavoro, v. A. ROCCELLA, *L'edilizia di culto nella legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2006, 115 ss.

⁶² APC, XIV leg., proposta di legge n. 4858, di iniziativa dei deputati Gibelli, Bricolo, Parolo, Ercole, Luciano Dussin, *Disposizione per la realizzazione di nuovi edifici dedicati ai culti ammessi*, presentata il 26 marzo 2004 e pubblicata sul web in Olir, all'indirizzo http://www.olir.it/ricerca/index.php?Form_Document=1305.

⁶³ N. COLAIANNI, *Come la xenofobia si traduce in legge: in tema di edifici di culto*, in *Olir*, (http://www.olir.it/areetematiche/73/documents/Colaiani_edificidiculto.pdf).



opere edilizie, e non è più utilizzabile la semplice denuncia di inizio attività⁶⁴. La nuova disposizione formalmente si riferisce ai luoghi di culto di tutte le confessioni religiose, ma nella sostanza essa costituisce un aggravamento destinato a incidere sui luoghi di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica. Se poi si considera che la Regione Lombardia ha posto anche una disciplina assai restrittiva, e senza confronti nella legislazione delle altre Regioni, sugli esercizi di telefonia fissa⁶⁵, pregiudicando così seriamente la prosecuzione della loro attività, risulta confermato un indirizzo politico complessivo ostile alla presenza straniera sul territorio regionale e vessatorio anche per diritti fondamentali della persona umana quali la libertà di religione e la libertà delle comunicazioni.

In definitiva, la rassegna della legislazione regionale consente di affermare che la disciplina dell'edilizia di culto e il relativo sistema di finanziamento pubblico hanno raggiunto un assetto stabile e largamente omogeneo.

D'altra parte la devoluzione di una quota dei contributi riscossi dai Comuni per il permesso di costruire costituisce soltanto una parte del sistema di finanziamento pubblico per l'edilizia di culto. Come si è visto, infatti, non mancano i finanziamenti posti direttamente a carico del bilancio delle Regioni, i quali costituiscono un secondo canale di finanziamento, distinto e cumulativo rispetto al primo, disciplinato da leggi regionali ma posto a carico dei Comuni.

Vi è anche un altro canale di finanziamento, dal quale è esclusa la nuova edilizia, ma che interessa la manutenzione e il restauro delle chiese esistenti, le quali in moltissimi casi sono beni protetti dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, e anzi rientrano nella speciale categoria dei beni culturali d'interesse religioso⁶⁶, cosicché sono ammesse a fruire degli interventi finanziari pubblici per questo settore, che non soltanto quelli statali. La riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione ha tenuto ferma la competenza dello Stato per la tutela dei beni culturali e ha attribuito alle Regioni potestà legislativa concorrente per la loro valorizzazione⁶⁷: già prima della riforma costituzionale, tuttavia, varie Regioni avevano istituito con proprie leggi un sistema di interventi finanziari regionali, distinti da

⁶⁴ L.r. 14 luglio 2006, n. 12, art. 1, comma 1, lettera *m*), che ha aggiunto il comma 3-*bis* all'art. 52 della l.r. 12/2005.

⁶⁵ L.r. Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, *Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa*.

⁶⁶ D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 9.

⁶⁷ Nuovo testo dell'art. 117 Cost., sostituito a quello originario dall'art. 3 l.c. 18 ottobre 2001, n. 3.



quelli statali, per i beni culturali, con specifico riferimento ai beni culturali d'interesse religioso⁶⁸; e, da ultimo, gli interventi regionali per questa specifica categoria di beni culturali si sono sviluppati anche nella forma delle intese tra Regioni e autorità ecclesiastiche⁶⁹.

Sempre per quanto concerne il finanziamento dell'edilizia di culto della Chiesa cattolica, infine, bisogna ricordare che le esigenze di culto della popolazione costituiscono una delle tre finalità alle quali è destinata la quota dell'otto per mille del gettito dell'Irpef attribuita alla Conferenza Episcopale italiana sulla base delle scelte espresse dai contribuenti con la dichiarazione dei redditi⁷⁰. Questa quota, di rilevante importo, consente alla C.E.I. di sopperire anche alle esigenze dell'edilizia di culto⁷¹. E, infine, è stato notato che anche la quota dell'otto per mille dell'Irpef a diretta gestione statale è stata largamente utilizzata per interventi di conservazione di beni culturali riferibili alla Chiesa cattolica, così costituendo un ulteriore canale di finanziamento⁷².

4 -. Il nuovo pluralismo confessionale

Il commento critico alla disciplina regionale lombarda induce a volgere l'attenzione al problema del diritto a realizzare edifici di culto, mediante nuova edificazione o mediante riutilizzo ed eventuale trasformazione di strutture edilizie già esistenti, anche per i profili strettamente urbanistici⁷³. Le responsabilità a questo riguardo sono

⁶⁸ Per una rassegna di questi interventi v. A. ROCCELLA, *Beni culturali di interesse religioso e interventi finanziari pubblici*, in *Il diritto dell'economia*, 2003, 355 ss. (pubblicato anche in *Studi in onore di Giorgio Berti*, vol. III, Napoli, Jovene, 2005, 2041 ss.).

⁶⁹ Su queste intese v. A. ROCCELLA, *Le intese delle Regioni con le autorità ecclesiastiche sui beni culturali d'interesse religioso*, in *Le Regioni*, 2006, 1105 ss.

⁷⁰ L. 20 maggio 1985, n. 222, artt. 47 e 48. Le altre due finalità sono il sostentamento del clero e gli interventi caritativi a favore della collettività nazionale o di paesi del terzo mondo. Su questo sistema di finanziamento v., da ultimo, S. CARMIGNANI CARIDI, *L'otto per mille dell'Irpef e la XIV legislatura: prospettive "de jure condendo"*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2006, 137 ss.

⁷¹ Per il 2005 la C.E.I. ha potuto disporre della somma di € 984.115.165,49, di cui € 471.250.000,00 sono stati destinati, con determinazione approvata dalla 54° Assemblea Generale della Conferenza Episcopale Italiana alle esigenze di culto e pastorale: v. C.E.I., *Determinazione 31 maggio 2005, Ripartizione delle somme derivanti dall'otto per mille per l'anno 2005*, sul web, in *OliR*, all'indirizzo http://www.olir.it/ricerca/index.php?Form_Document=3026.

⁷² V. I. PISTOLESI, *La quota dell'otto per mille di competenza statale: un'ulteriore forma di finanziamento (diretto) per la Chiesa cattolica?*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2006, 163 ss.

⁷³ Sul diritto a disporre di edifici di culto v., di recente, G. CIMBALO, *Gli strumenti della culturalità: il diritto a disporre di edifici di culto*, in A. CASTRO JOVER, A. TORRES GUTIÉRREZ (eds), *Inmigración, Minorías y Multiculturalidad*, Lejona, 2006, 121 ss.



delle Regioni, come titolari della potestà legislativa in materia di governo del territorio e, dei Comuni, come protagonisti della pianificazione locale e della sua gestione.

Il problema, finora rimasto in ombra, appare destinato ad assumere sempre maggiore rilevanza, tanto da caratterizzarsi fin d'ora come la questione centrale per l'edilizia di culto, tenendo conto dei mutamenti intervenuti nella popolazione del Paese e delle variazioni nelle confessioni religiose professate.

Le minoranze religiose storiche presenti sul territorio nazionale sono molto piccole, nell'ordine di poche decine di migliaia di persone. In tempi recenti, però, si sono diffuse molte altre confessioni religiose di minoranza, in particolare la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova⁷⁴. Soprattutto l'evoluzione delle confessioni religiose di minoranza appare legata alla trasformazione dell'Italia, storicamente paese di forte emigrazione, in paese di immigrazione. Questa immigrazione ha una pluralità di origini: innanzi tutto i paesi della sponda orientale e meridionale del Mediterraneo, come il Marocco, la Tunisia, l'Egitto e l'Algeria; la vicina Libia costituisce, a quanto pare, la base di transito per un'intensa immigrazione illegale da vari paesi africani; molti immigrati provengono dall'Albania e da alcuni paesi dell'Europa dell'Est come Romania, Polonia, e Ucraina; importanti flussi migratori provengono da paesi dell'Asia, Cina, Filippine, Sri Lanka e India; infine, un consistente flusso di immigrazione proviene da paesi dell'America del Sud, in particolare Ecuador e Perù⁷⁵. Dunque, la caratteristica fondamentale dell'immigrazione in Italia è la varietà dei Paesi di provenienza, varietà che si riflette sul fenomeno religioso e che ha già indotto gli studiosi a volgere l'attenzione alla disciplina giuridica

⁷⁴ Per un quadro informativo delle confessioni religiose diverse dalla Chiesa cattolica v. S. FERRARI, G.B. VARNIER (a cura di), *Le minoranze religiose in Italia*, Cinisello Balsamo, 1997.

⁷⁵ Sui paesi di provenienza degli immigrati con permesso di soggiorno v. il rapporto Istat, *Gli stranieri in Italia: gli effetti dell'ultima regolarizzazione. Stima al 1° gennaio 2005*, tabella 3 (aggiornata al 1° gennaio 2004), sul sito web <http://www.istat.it> (sui permessi di soggiorno v. anche <http://demo.istat.it>). Il totale dei permessi di soggiorno risultava 2.227.567; si riporta altresì la graduatoria, per paese di cittadinanza, del numero dei permessi, limitatamente ai primi dodici paesi: Romania 244.377; Albania 240.421; Marocco 231.044; Ucraina 117.161; Cina 104.952; Filippine 76.099; Polonia 64.912; Tunisia 62.651; Senegal 49.720; India 49.157; Perù 48.827; Ecuador 48.302.



del fenomeno religioso a fronte dei nuovi problemi posti dall'immigrazione⁷⁶.

L'immigrazione da paesi prevalentemente cattolici, come quelli dell'America del Sud e le Filippine, non ha posto problemi religiosi, anzi ha portato nuovo alimento alla Chiesa cattolica, rivitalizzando parrocchie in declino. In alcuni casi, anzi, è stato possibile riaprire al culto chiese cattoliche che non erano più funzionanti per mancanza di fedeli⁷⁷. L'immigrazione dai paesi dell'Europa orientale è stata ben assorbita dalla Chiesa cattolica italiana. In generale i rapporti con i cristiani ortodossi sono buoni e i Vescovi hanno spesso manifestato spirito ecumenico: in vari casi agli ortodossi è stato consentito il riutilizzo di chiese cattoliche abbandonate per mancanza di fedeli e sacerdoti⁷⁸.

I problemi riguardano le religioni non cristiane ed essenzialmente l'Islam, che pone una pluralità di questioni, segnalate già da tempo in dottrina⁷⁹, anche per le dimensioni della sua diffusione. Nell'informazione giornalistica si è diffuso il numero di un milione di musulmani residenti, di cui solo 55.000 italiani⁸⁰, anche se questa stima

⁷⁶ V., riassuntivamente, N. FIORITA, *Immigrazione, diritto e libertà religiosa: per una mappatura preliminare del campo d'indagine*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica sul web all'indirizzo <http://www.statoechiese.it>, marzo 2007; v. anche V. TOZZI, *Il diritto civile di libertà religiosa e l'immigrazione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *ibidem*.

⁷⁷ A esempio, nel centro di Milano, ormai povero di residenti per la trasformazione delle abitazioni in uffici, la chiesa di Santo Stefano è stata riaperta al culto dopo una chiusura di molti anni ed è diventata un importante centro di aggregazione di immigrati cattolici latino-americani.

⁷⁸ A Milano, ad esempio, la chiesa di Santa Maria della Vittoria è diventata chiesa ortodossa romana.

⁷⁹ Tra i primi contributi v. L. MUSSELLI, *Islam ed ordinamento italiano*, in *Dir. eccl.*, 1992, I, 621 ss.; ID., *Libertà religiosa ed Islam nell'ordinamento italiano*, in *Il Politico*, 1995, 227 ss. e, in versione ampliata, in *Il diritto ecclesiastico*, 1995, I, 444 ss.; v. poi S. FERRARI (a cura di), *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche*, Bologna, Il Mulino, 2000; in questo volume, con specifico riferimento al tema dell'edilizia di culto, v. R. BOTTA, «Diritto alla moschea» tra «intesa islamica» e legislazione regionale sull'edilizia di culto, 109 ss.

⁸⁰ V. F. DI LEO, *Il nostro Islam in cifre*, in *Limes*, 2004, n. 3, fascicolo monografico *Il nostro Islam*, 122-123: ma questa stima appare formulata sulla base di metodo e criteri che la rendono ampiamente approssimativa (per non dire impressionistica). La stessa stima ("quasi un milione") si trova nell'introduzione del saggio di S. ALLIEVI, *Islam italiano. Viaggio nella seconda religione del paese*, Torino, 2003, IX, ma scende nel testo (p. 128) a "ottocentomila o giù di lì". Sugli italiani convertiti all'Islam v. S. ALLIEVI, *I nuovi Musulmani*, Roma, 1999. Sulla presenza islamica in Italia v. R. GRITTI, M. ALLAM (a cura di), *Islam, Italia. Chi sono e cosa pensano i Musulmani che vivono tra noi*, Milano, 2001.



non ha un sicuro fondamento: le opinioni religiose costituiscono infatti un dato sensibile, protetto dalla legislazione sulla tutela della riservatezza⁸¹. Inoltre la religione islamica è la religione non tanto di cittadini italiani, bensì essenzialmente di immigrati. In passato sono state approvate varie leggi per la regolarizzazione degli immigrati⁸²; tuttavia si ha buon motivo di ritenere che gli immigrati illegali effettivamente presenti nel territorio italiano siano ancora molto numerosi, cosicché non è possibile una statistica sicura. Il numero dei residenti di religione islamica dunque è incerto, anche se probabilmente nell'ordine di 800.000 persone. Senza dubbio, però, l'Islam è diventato la seconda religione del paese e ad esso sono legati i maggiori problemi per una società multietnica e multiculturale e per la libertà di religione⁸³.

Ma a questo proposito appare opportuno sottolineare ancora la varietà dell'immigrazione italiana. Nell'informazione giornalistica e anche nel dibattito politico sono molto comuni le semplificazioni e le generalizzazioni tendenti a ignorare che non c'è un solo Islam, ma che esistono più Islam, abbastanza diversificati.

I problemi della libertà di religione vengono inoltre uniti e soprattutto confusi con i problemi dell'immigrazione, dell'ordine pubblico, del confronto e del rapporto con usi e costumi diversi da quelli tradizionali, anche in relazione al dibattito politico sulle radici cristiane dell'Europa suscitato dall'elaborazione del trattato che adotta una Costituzione per l'Europa⁸⁴: ma il trattato, firmato a Roma il 29 ottobre 2004⁸⁵, non ha accolto questa formula, assai controversa.

L'ostilità agli immigrati islamici è diventata un tema politico decisivo per un partito politico, la Lega Nord, ed è cresciuta soprattutto dopo gli attentati dell'11 settembre 2001, alimentata da interventi

⁸¹ D. Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, *Codice in materia di protezione dei dati personali*, artt. 4 e 20.

⁸² D.l. 30 dicembre 1989, n. 416, convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 28 febbraio 1990, n. 39; l. 9 dicembre 1996, n. 617, che ha disposto la salvaguardia degli effetti di precedenti decreti-legge non convertiti; l. 30 luglio 2002, n. 189; d.l. 9 settembre 2002, n. 195, convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 9 ottobre 2002, n. 222.

⁸³ Su questi problemi v. anche OPEN SOCIETY INSTITUTE, *Monitoraggio della protezione delle minoranze dell'Unione Europea. La situazione dei Musulmani in Italia*, Milano, 2002.

⁸⁴ Al riguardo v. J. RATZINGER, M. PERA, *Senza radici*, Milano, 2004; M. BETTINI, *Contro le radici. Tradizione, identità, memoria*, in *Il Mulino*, 2001, 5 ss.; C. LUZZATI, *Cittadinanze immaginarie*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica, all'indirizzo <http://www.statoechiese.it>, marzo 2007.

⁸⁵ La ratifica del trattato è stata autorizzata dalla l. 7 aprile 2005, n. 57. Sulla sorte del trattato grava peraltro il risultato sfavorevole dei referendum svoltisi in Francia e in Olanda.



giornalistici di grande impatto e forte influenza sull'opinione pubblica⁸⁶.

Questa ostilità conduce alla contrarietà ai luoghi di culto islamici, considerati come potenziali centri di reclutamento di terroristi e quindi come problema di ordine pubblico e di sicurezza pubblica. In Italia fortunatamente finora non vi sono stati attentati terroristici come quelli che hanno colpito gli Stati Uniti d'America, la Spagna e il Regno Unito⁸⁷, ma il timore è molto vivo e la diffidenza porta al sospetto che ogni musulmano sia un potenziale terrorista e comunque una persona pericolosa per l'ordine pubblico.

Anche le pratiche di mutilazione sessuale femminile, incompatibili con la nostra civiltà e severamente punite da una legge recente⁸⁸, costituiscono motivo di polemica nei confronti della religione islamica con la quale vengono confuse. Ma, se è vero che queste pratiche si trovano essenzialmente presso popolazioni di religione islamica, esse non hanno un sicuro fondamento religioso e infatti non sono diffuse presso tutte le popolazioni islamiche.

In definitiva si confondono problemi che hanno punti di contatto, ma che richiedono soprattutto opportune distinzioni⁸⁹.

5 - Riflessi sull'edilizia di culto

La prospettiva qui assunta è che non sia lecito celare dietro il culto religioso attività che hanno natura diversa, sia pure attività lecite come quelle commerciali o sociali, e, ovviamente, addirittura attività illecite o socialmente pericolose. Spetterà ai pubblici poteri vigilare che in concreto i luoghi di culto, una volta realizzati, non siano stravolti nella loro funzione o utilizzati, anche solo parzialmente, in modo improprio. Ma il criterio che ispira la trattazione dell'edilizia di culto, anche per i profili strettamente di diritto urbanistico, è che essa

⁸⁶ Il riferimento è al ruolo svolto su *Il Corriere della sera* da Oriana Fallaci con una prolungata campagna di stampa tradottasi poi in volumi con tirature di centinaia di migliaia di copie: v. O. FALLACI, *La rabbia e l'orgoglio*, Milano, 2001; ID., *La forza della ragione*, New York, 2004; da ultimo v. *La trilogia di Oriana Fallaci. La rabbia e l'orgoglio. La forza della ragione. Oriana Fallaci intervista sé stessa. L'Apocalisse*, New York, 2004.

⁸⁷ New York, Washington e Pennsylvania, 11 settembre 2001; Madrid, 11 marzo 2004; Londra, 7 luglio 2005.

⁸⁸ L. 9 gennaio 2006, n. 7, *Disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile*.

⁸⁹ Non mancano tuttavia tentativi equilibrati di descrizione dei problemi della presenza islamica in Italia e delle diverse organizzazioni islamiche: v. R. GUOLO, *Xenofobi e xenofili. Gli italiani e l'Islam*, Roma-Bari, 2003; S. ALLIEVI, *Islam italiano. Viaggio nella seconda religione del paese*, cit.



costituisca espressione di una libertà fondamentale, la libertà di religione, e vada quindi disciplinata alla luce dei principi costituzionali sulle libertà fondamentali, non sulla base di valutazioni contingenti di opportunità politica. Già adesso esiste un numero significativo di centri islamici, diffusi in tutto il territorio nazionale⁹⁰, ma spesso ospitati, come anche in altri paesi europei, in strutture edilizie o locali originariamente destinati ad altre finalità (come garages, magazzini, scantinati) e quindi in difformità dalle destinazioni d'uso stabilite dalla pianificazione urbanistica. La legislazione urbanistica regionale, la pianificazione urbanistica comunale e poi la gestione del territorio in esecuzione della pianificazione dovrebbero invece ispirarsi al soddisfacimento delle esigenze di quanti professano confessioni religiose di minoranza, esigenze che non è sufficiente semplicemente tollerare di fatto, ancorché urbanisticamente irregolari, ma che meritano invece di ricevere piena soddisfazione.

Il problema riguarda non soltanto la confessione islamica⁹¹, ma in genere tutte le confessioni religiose e non è del tutto ignorato dalla legislazione regionale. Ad esempio, proprio la legge regionale dell'Abruzzo censurata dalla Corte costituzionale per la discriminazione delle confessioni religiose senza intesa stabilisce che in sede di attuazione dello strumento urbanistico generale le aree destinate alle attrezzature di interesse comune di interesse religioso siano ripartite tra le varie confessioni religiose aventi i requisiti indicati all'art. 1 proporzionalmente alla loro consistenza, mediante concessione a titolo gratuito del diritto di superficie⁹².

La disposizione coglie un problema reale, ma la soluzione non è pienamente convincente. A differenza delle risorse finanziarie, le aree mal si prestano a ripartizione proporzionale, giacché ogni nuova struttura richiede una dimensione minima e dunque rileva innanzi

⁹⁰ Sul web all'indirizzo <http://www.islamitalia.it/italia/centri.html> è pubblicato un elenco, ordinato per Regioni, dei maggiori centri islamici in Italia, con i relativi indirizzi.

⁹¹ Per alcune richieste in tema di luoghi di culto provenienti da comunità islamiche italiane si veda il testo del Manifesto presentato nella riunione della Consulta islamica del 7 marzo 2006, testo che ha ottenuto l'adesione di undici su sedici membri della Consulta. La Consulta per l'Islam italiano è stata istituita con d.m. 10 settembre 2005, in *Gazz. Uff.* n. 250 del 26 ottobre 2005; su questo provvedimento v. le motivate critiche di N. COLAIANNI, *Musulmani italiani e Costituzione: il caso della consulta islamica*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2006, 251 ss. Il Manifesto del 7 marzo 2006 è pubblicato in *Olir* (http://www.olir.it/areetematiche/pagine/documents/News_0622_MANIFESTO.pdf).

⁹² L.r. Abruzzo 16 marzo 1988, n. 29, art. 3, comma 4, sostituito al testo originario dall'art. 4 l.r. 19 dicembre 2001, n. 74.



tutto il numero delle aree disponibili in relazione alle possibili concorrenti aspirazioni. Il problema è quindi quello dell'assegnazione di un'area a ciascuna confessione religiosa che ne faccia richiesta, e in dimensioni adeguate per soddisfare l'esigenza dei suoi fedeli. La previsione della concessione a titolo gratuito del diritto di superficie sottintende inoltre che l'area sia stata previamente acquisita alla disponibilità del Comune, eventualmente anche mediante espropriazione: una previsione eccessiva, giacché l'interesse sostanziale potrebbe essere soddisfatto senza limitazioni della proprietà privata, ma anche soltanto mediante opportune destinazioni di pianificazione aventi per oggetto aree o edifici già in proprietà dei soggetti richiedenti.

Del resto il problema del regime urbanistico degli edifici di culto delle confessioni diverse dalla Chiesa cattolica si è già posto in passato, anche in sede giudiziaria. La grande moschea del Centro islamico culturale di Roma, realizzata grazie all'impegno degli Stati arabi e ai buoni rapporti diplomatici di questi Paesi con il Governo italiano⁹³, ha suscitato una controversia proprio su un aspetto urbanistico⁹⁴. Anche la realizzazione di luoghi di culto della Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova ha dato luogo a contenzioso, e non soltanto per l'esclusione dal finanziamento comunale previsto dalle leggi regionali poi dichiarate illegittime⁹⁵, ma anche per la denegata qualificazione di un edificio di culto come opera di urbanizzazione secondaria con conseguente pretesa di onerosità della concessione edilizia⁹⁶; da ultimo un Comune ha inteso adottare provvedimenti repressivi di illecito

⁹³ La realizzazione di questa moschea, in località Monte Antenne a Roma, è stata favorita anche dal d.P.R. 21 dicembre 1974, n. 712, pubblicato in *Gazz. Uff.* n. 10 dell'11 gennaio 1975, che ha riconosciuto la personalità giuridica all'ente «Centro islamico culturale d'Italia», con sede in Roma. L'area occorrente è stata donata al Centro islamico culturale da parte del Comune di Roma.

⁹⁴ Tar Lazio, II, 11 giugno 1980, n. 432, in *Foro it.*, 1980, III, 393 ss., ha riconosciuto che la moschea con annesso centro culturale islamico, anche se non gestita da un ente pubblico, era compatibile con il piano regolatore comunale, che destinava l'area a "servizi generali pubblici o gestiti da enti pubblici". La sentenza però ha affermato la necessità di un piano particolareggiato poiché si trattava di una grande costruzione (quasi 60.000 mc. su un'area di quasi 30.000 mq.) in area priva di opere di urbanizzazione anche primaria.

⁹⁵ Le controversie in occasione delle quali sono state sollevate le questioni di legittimità costituzionale decise dalla Corte con le sentenze n. 195/1993 e n. 346/2002 riguardavano dinieghi di finanziamento per edilizia di culto della Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova.

⁹⁶ Tar Veneto, II, 11 maggio 1987, n. 401, in *Foro amm.*, 1988, 955 ss., e in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1990, 114 ss., confermata in appello da Cons. St., V, 1° giugno 1992, n. 489, in *Foro amm.*, 1992, 1359: su questa sentenza v. M. MIELE, *Edilizia di culto tra discrezionalità 'politica' e 'amministrativa'*, in *Dir. eccl.*, 1995, II, 363 ss.



urbanistico, contestando la violazione della pianificazione urbanistica conseguente dell'utilizzazione per fini di culto di un immobile originariamente destinato ad altra finalità⁹⁷.

Le pronunce delle autorità giurisdizionali normalmente sono commentate in dottrina essenzialmente per i principi di diritto da esse affermati, ma in questo caso converrà considerare innanzi tutto i fatti all'origine del caso, anche se la ricostruzione potrebbe non essere del tutto precisa⁹⁸.

In un piccolo comune della Val Gardena, in Sudtirolo, la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova presentava domanda di concessione edilizia per l'esecuzione di lavori su un fabbricato preesistente, di proprietà di una società immobiliare e ceduto in locazione alla stessa Congregazione, la quale presentava anche al Comune domanda di concessione di un'area per realizzare un edificio di culto. La commissione edilizia comunale esprimeva parere negativo sulla domanda di concessione edilizia mentre la Giunta comunale respingeva la domanda di concessione di un'area. Dopo alcune settimane, il Sindaco ordinava la demolizione di tramezza divisoria interna, la chiusura di portoni di ingresso e la costruzione di locali accessori sul fabbricato. Tre settimane più tardi il Sindaco contestava anche l'illegittima modificazione della destinazione d'uso del locale, originariamente destinato a rimessa per la riverniciatura di macchine da neve e situato in zona agricola, mentre la Congregazione ne aveva modificato la destinazione d'uso in attività di culto. Il Consiglio di Stato, investito di un ricorso, sospendeva in sede cautelare l'esecuzione dell'ordinanza di demolizione, ma il Sindaco reiterava l'ordinanza di demolizione, questa volta non soltanto nei confronti della Congregazione ma anche della Società immobiliare proprietaria. Anche questa seconda ordinanza veniva impugnata e sospesa dal Consiglio di Stato. La Congregazione poteva quindi continuare a utilizzare, provvisoriamente, i locali e avanzava domanda di sanatoria edilizia per i lavori contestati e per il mutamento di destinazione d'uso. La sanatoria edilizia era però rifiutata dal Comune e il ricorso avverso il diniego di sanatoria era rigettato dal tribunale regionale di giustizia

⁹⁷ Cons. St., V, 13 dicembre 2005, n. 7078. La sentenza è pubblicata sul web in *Olir*, all'indirizzo http://www.olir.it/include/stampa.php?id_doc=3441.

⁹⁸ La sentenza del consiglio di Stato non ha ricostruiti dettagliatamente i fatti ma li ha dati per conosciuti così come descritti negli atti difensivi delle parti.



amministrativa⁹⁹. Rimanevano i due ricorsi proposti dalla Congregazione contro i due distinti ordini di demolizione (ma anche contro il rifiuto di concessione di un'area) e quello della società immobiliare contro il secondo ordine di demolizione.

I tre ricorsi sono stati riuniti dal Consiglio di Stato e decisi con unica sentenza di integrale accoglimento, pronunciata a diciotto anni di distanza dall'inizio della vicenda. Il ricorso della società immobiliare proprietaria è stato accolto non avendo avuto essa la disponibilità materiale dell'immobile e non avendo partecipato alla realizzazione delle opere contestate come abusive. Il secondo ordine di demolizione è stato annullato perché emesso in aperta violazione del provvedimento cautelare, che non era stato ancora seguito dalla definizione del giudizio. Il nuovo ordine era stato emesso, inoltre, senza procedere a una nuova istruttoria e con l'evidente finalità di conseguire comunque l'obiettivo dell'abbattimento del manufatto, e anche al fine di eliminare un vizio del procedimento in cui era incorso il precedente ordine, emesso senza essere stato preceduto da un ordine di sospensione dei lavori. Questo rilievo sarebbe stato sufficiente per annullare anche il primo ordine di demolizione: ma il Consiglio di Stato ha sorvolato sul vizio formale, pur rilevato, e per la decisione della controversia si è attenuto invece a un criterio sostanzialista, esaminando la controversia nel merito. Il Consiglio ha rilevato che: la rimessa aveva già una sua struttura interna; il Comune non aveva contestato un aumento di cubatura e delle superfici utili; non vi era stata realizzazione di un edificio nuovo ed autonomo, ma soltanto di opere in difformità parziale dalla concessione che avevano interessato un locale della volumetria complessiva di 228,51 mc (equivalenti a poco più di 70 mq.). La sentenza ha rilevato inoltre che la funzione delle norme sul divieto della modifica della destinazione delle aree in zona agricola ha la funzione 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, ma ha anche affermato che nel caso di specie la modifica della destinazione dell'edificio non era in alcun modo offensiva degli interessi pubblici tutelati dalle norme. Infine, in punto di stretto diritto, la sentenza ha messo in rilievo che gli edifici di culto integrano opere di urbanizzazione secondaria, le quali possono essere realizzate in ogni area del territorio del territorio

⁹⁹ T.R.G.A. del T.- A.A., Bolzano, 27 agosto 2003, n. 365, che ha deciso il giudizio avverso il diniego di sanatoria delle opere edilizie abusive pronunciato dal Comune. La sentenza è pubblicata sul web, all'indirizzo <http://www.giustizia-amministrativa.it/WEBY2K/frmSentenzaBz.asp?val=200300365&tipo=SE>: la ricostruzione dei fatti operata nel testo si base anche su questa sentenza.



comunale, cosicché la destinazione agricola non è di ostacolo alla loro realizzazione. E, conclusivamente, la sentenza ha messo in rilievo anche il pregiudiziale rifiuto da parte del Comune di considerare la possibilità, pur prevista dal piano urbanistico comunale, di riservare anche alla locale Congregazione dei Testimoni di Geova un'area per la realizzazione di un edificio di culto, cosicché dal complesso di tutte le considerazioni emergeva un atteggiamento se non di esercizio sviato delle funzioni comunali, quanto meno non lineare ed equanime nei confronti della Congregazione.

L'osservatore distaccato e consapevole della rilevanza dei valori in gioco è indotto a metter in rilievo l'esito finale del giudizio: si può sostenere che il Consiglio di Stato, senza far violenza alla disciplina urbanistica ma interpretandola correttamente, abbia scritto una pagina nobile nella tutela dei cittadini contro le prepotenze e gli arbitri del potere pubblico. L'abuso edilizio contestato era stato indotto dalla posizione ostile del Comune, il quale aveva brandito i suoi poteri urbanistici al preciso fine di ostacolare il culto dei Testimoni di Geova, anche se certo non era vietato modificare il piano urbanistico locale per rimuovere l'ostacolo urbanistico opposto alla Congregazione. La vicenda esposta costituisce dunque un segno di come il potere politico locale, espressione di minoranze linguistiche (ma maggioranze schiaccianti sul piano locale), possa a sua volta essere oppressivo nei confronti di singole persone che professano una religione diversa da quella tradizionale della popolazione locale maggioritaria, anche a costo di incidere su diritti fondamentali; e, nel caso di specie, un'interpretazione in chiave non strettamente giuridica, ma anche politica, della controversia potrebbe essere avvalorata anche dalla qualità della difesa giudiziale del Comune¹⁰⁰.

Un caso singolo non deve essere sopravvalutato né tanto meno generalizzato, ma pure va considerato per la questione di principio che esso pone, una questione che appare di grande rilievo pensando alla legge sui culti ammessi, la quale assoggettava ad autorizzazione amministrativa discrezionale l'apertura di templi e oratori¹⁰¹. Quando si pose, in relazione alla chiesa pentecostale, il problema della costituzionalità di questa autorizzazione, la Corte costituzionale accolse

¹⁰⁰ Il Comune aveva affidato la propria difesa in giudizio a un avvocato di grande prestigio, ma anche uomo politico, ripetutamente parlamentare nazionale ed europeo, già Obmann della Südtiroler Volkspartei, il partito che in Sudtirolo è espressione delle popolazioni di lingua tedesca e ladina.

¹⁰¹ R.d. 28 febbraio 1930, n. 289, *Norme per l'attuazione della legge 24 giugno 1929, n. 1159, sui culti ammessi nello Stato e per il coordinamento di essa con le altre leggi dello Stato*, art. 1.



la questione, poiché l'autorizzazione era prevista in modo generale, e quindi non soltanto nei casi in cui si rendesse necessaria per il conseguimento di certi vantaggi, ma anche semplicemente per l'apertura del tempio in quanto mezzo per un'autonoma professione della fede religiosa, al di fuori dei rapporti con lo Stato¹⁰². La Corte costituzionale rimosse così un ostacolo giuridico formale all'apertura di luoghi di culto: l'autorizzazione amministrativa non era compatibile con la garanzia costituzionale della libertà religiosa¹⁰³. Ma quel problema si ripropone ora sotto altra veste: può il Comune semplicemente eccepire la non conformità alla pianificazione urbanistica vigente e in tal modo impedire a chi ne faccia richiesta la realizzazione di un'opera di edilizia di culto? La totale subordinazione dell'edilizia di culto alla pianificazione urbanistica vigente non rischia di diventare un insidioso succedaneo dell'autorizzazione già prevista dalla legge sui culti ammessi e dichiarata illegittima dalla Corte? I poteri amministrativi di governo del territorio, così come attualmente disciplinati, non si prestano, per riprendere il titolo di un contributo già richiamato, a essere utilizzati come una nuova tecnica dei pubblici poteri per ostacolare l'esercizio dei diritti di libertà delle minoranze religiose¹⁰⁴? Non era stati assai acuti Barile e Finocchiaro nel paventare possibili ostacoli alla libertà di religione fondati sui poteri urbanistici?

6 - La realizzazione di edifici di culto come aspetto della libertà individuale di religione

Non è possibile ignorare che l'edilizia di culto, come ogni altra attività che comporti utilizzazione edificatoria dei suoli, pone problemi di compatibilità urbanistica e non è quindi possibile rivendicare per

¹⁰² Corte cost., 21 novembre 1958, n. 59, in *Giur. cost.*, 1958, 885 ss., con osservazione di C. ESPOSITO; la sentenza è pubblicata anche in *Dir. eccl.*, 1958, II, 25 ss., con nota di F. FINOCCHIARO, *Note intorno ai ministri dei culti acattolici ed ai poteri dell'autorità in relazione al diritto di libertà religiosa*.

¹⁰³ La stessa sentenza dichiarò illegittima un'altra disposizione della medesima legge sui culti ammessi (r.d. 28 febbraio 1930, n. 289, art. 2), la quale consentiva di tenere cerimonie religiose e compiere altri atti di culto negli edifici aperti al culto soltanto se la riunione fosse presieduta o autorizzata da un ministro di culto la cui nomina fosse stata approvata dal Ministro competente.

¹⁰⁴ Il riferimento è al titolo del saggio citato alla nota (15). Il problema non è sfuggito alla dottrina più avvertita: v. P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, 289, il quale, dopo aver ricordato le sentenze della Corte costituzionale sull'apertura di templi e oratori, affermava: «Restano problemi relativi ai piani regolatori comunali, che possono portare di fatto a privilegiare un culto e a penalizzarne altri»; di recente, sui possibili ostacoli urbanistici alla libertà religiosa v. anche F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*⁹, cit., 202-203.



essa un'esenzione dai poteri di governo del territorio. Ma questi poteri devono essere configurati dalle leggi in rapporto ai valori costituzionali implicati dall'edilizia di culto la quale, come si è già accennato, costituisce un aspetto della libertà individuale di religione.

Questa qualificazione ha sicuro e pieno fondamento, e non solo nel diritto interno italiano. Sul piano ideale si ricorda innanzi tutto la dichiarazione del Concilio Vaticano II su *La libertà religiosa*, la quale ha collegato strettamente la libertà religiosa alla dignità dell'uomo e ha affermato che «Tutelare e promuovere gli inviolabili diritti dell'uomo è dovere essenziale di ogni potestà civile. Deve quindi la potestà civile assicurare a tutti i cittadini, con leggi giuste e con altri mezzi idonei, l'efficace tutela della libertà religiosa, e creare condizioni propizie per favorire la vita religiosa cosicché i cittadini siano realmente in grado di esercitare i loro diritti attinenti la religione e adempiere i rispettivi doveri»¹⁰⁵; gli edifici di culto, pur non menzionati espressamente, sono certamente da comprendere in questo brano della dichiarazione conciliare, proprio in quanto strumentali all'adempimento dei doveri religiosi.

Sul piano internazionale già nel 1981 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite approvava una *Dichiarazione sull'eliminazione di tutte le forme di intolleranza e discriminazione fondate sulla religione o sulla convinzione*, secondo cui il diritto alla libertà di pensiero, coscienza, religione e credenza include, fra le altre libertà, anche quella di esercitare il culto o riunirsi in connessione con la religione o credenza e di realizzare e mantenere posti per questi scopi¹⁰⁶. In seguito il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite, in un commento generale sul diritto di libertà di pensiero, coscienza e religione, ha affermato che la libertà di culto include la costruzione di luoghi di culto¹⁰⁷.

Analoga posizione si trova anche nel documento conclusivo dell'incontro di Vienna 1986 della CSCE, la Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, secondo cui gli Stati erano impegnati ad assicurare la libertà religiosa rispettando, fra l'altro, il diritto delle

¹⁰⁵ *Dignitatis humanae*, par. 6, lettera b). Sulla *Dignitatis Humanae* v., per alcune considerazioni giuridiche, S. CECCANTI, *Una libertà comparata*, cit., 45 ss.; sull'elaborazione della dichiarazione conciliare v. S. SCATENA, *La fatica della libertà. L'elaborazione della dichiarazione "Dignitatis humanae" sulla libertà religiosa del Vaticano II*, Bologna, 2003.

¹⁰⁶ Risoluzione 36/55 del 25 novembre 1981 (art. 6, lett. a), pubblicata in S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI, *Codice del diritto ecclesiastico*⁴, Milano, 2003, 92 ss.

¹⁰⁷ Onu, Human Rights Committee, *The right of freedom of thought, conscience and religion*, General comment 22, 30 luglio 1993, punto 4, in M. SCALABRINO, *International code on religious freedom*, Leuven, 2003, 248 ss.



comunità religiose a costituire e mantenere luoghi di culto liberamente accessibili¹⁰⁸. Nello stesso senso si era orientata altresì l'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa: la raccomandazione 1086 del 6 ottobre 1988 sulla situazione della Chiesa e della libertà di religione nell'Europa orientale aveva raccomandato che il Comitato dei Ministri invitasse i governi degli Stati membri del Consiglio d'Europa ad assicurare il diritto di erigere, acquistare o affittare chiese e centri di preghiera senza necessità di approvazione ufficiale¹⁰⁹.

Infine, sempre sul piano della tutela internazionale della libertà di religione, si può ricordare che già in almeno due casi la Corte europea dei diritti dell'uomo ha considerato la disponibilità di luoghi di culto come un aspetto della libertà individuale di religione protetta dall'art. 9 dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali¹¹⁰. Nel primo caso è stata riscontrata una violazione della convenzione nella condanna a pena detentiva (congiuntamente a pena pecuniaria) inflitta per l'utilizzazione senza autorizzazione di un locale già esistente e assunto in locazione come luogo di preghiera dei Testimoni di Geova, condanna alla quale aveva fatto seguito la chiusura della sala con i sigilli da parte della polizia¹¹¹. Il secondo caso riguardava un aderente ai Cristiani ortodossi veri, adepti del calendario giuliano (*paleoimerologites*), il quale aveva chiesto di costruire una sala di preghiera di 80 mq. su un proprio terreno: la Corte europea ha negato che nel caso di specie il rifiuto dell'amministrazione

¹⁰⁸ V. il punto 16.4 del documento, pubblicato integralmente in G. BARBERINI, *Dalla C.S.C.E. all'O.S.C.E. Testi e documenti*, Napoli, 1995, 181 ss. e, in stralcio, in S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI, *Codice del diritto ecclesiastico*³, Milano, 1993, 172 ss.

¹⁰⁹ V. il punto 10 del documento, in M. SCALABRINO, *International code on religious freedom*, cit., 422 ss. La risoluzione 9 maggio 1989, n. 916 dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, relativa agli edifici religiosi sconsecrati (in S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI, *Codice del diritto ecclesiastico*³, cit., 181 ss.), appare meno significativa proprio perché si riferisce al riutilizzo di edifici che abbiano perduto la loro originaria funzione religiosa.

¹¹⁰ La ratifica della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, è stata autorizzata dalla l. 4 agosto 1955, n. 848. Sull'art. 9 della convenzione, che tutela la libertà di pensiero, di coscienza e di religione, rimane sempre fondamentale il saggio di F. MARGIOTTA BROGLIO, *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione Europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 1967; da ultimo v. il commento di S. LARICCIA all'art. 9, in S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI, *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001, 319 ss.; B. CONFORTI, *La tutela internazionale della libertà religiosa*, in *Riv. int. dir. dell'uomo*, 2002, 269 ss.; sull'aspetto collettivo e pubblico della libertà di religione v., anche per richiami di dottrina e giurisprudenza recenti, A. BETTETINI, *Gli enti e i beni ecclesiastici*, cit., 151 ss.

¹¹¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, I sezione, 26 settembre 1996, Manoussakis e altri c. Grecia, in *Recueil des arrêts et décisions*, 1996-IV, 1346 ss.



di rilasciare il permesso di costruzione avesse comportato una violazione della libertà di religione, ma solo in considerazione del fatto che in quel Comune il ricorrente era l'unico aderente a quella confessione religiosa la quale disponeva di un luogo di culto in altro Comune vicino¹¹².

Nell'ordinamento interno la disponibilità di luoghi di culto come contenuto della libertà individuale di religione è stata affermata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 59 del 1958, già ricordata¹¹³. La Corte ha poi affermato nella sent. 195 del 1993 che «rispetto all'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 Cost.»¹¹⁴. La convergenza di tutta la giurisprudenza considerata sulla riconduzione della disponibilità di edifici di culto alla libertà individuale di religione appare piena, tanto da rendere superflua qualsiasi citazione di dottrina.

7 - Le conseguenze sulla disciplina normativa

Le conseguenze di questa impostazione di principio riguardano la legislazione statale sia regionale.

Le disposizioni circa l'impegno delle autorità civili di tenere conto delle esigenze religiose fatte presenti dalla confessione religiosa per quanto concerne la costruzione di nuovi edifici di culto, disposizioni contenute nell'accordo del 1984 di revisione del Concordato lateranense (art. 5, n. 3), nella legge sui rapporti dello Stato con l'Unione delle Chiese cristiane avventiste del settimo giorno¹¹⁵ e in due fra le intese del 4 aprile 2007¹¹⁶, non esauriscono il problema.

Da un lato non può esservi dubbio sull'interesse delle confessioni religiose, in quanto organizzazioni, a intervenire nei procedimenti

¹¹² Corte europea dei diritti dell'uomo, I sezione, 24 giugno 2004, Vergos c. Grecia, (in *Olir*, all'indirizzo http://www.olir.it/ricerca/index.php?Form_Document=1572). La decisione della stessa sezione in data 21 novembre 2002, n. 65501/01, sulla ricevibilità del ricorso deciso con la sentenza citata, è pubblicata sul web in *Olir*, all'indirizzo http://www.olir.it/ricerca/index.php?Form_Document=1555.

¹¹³ V. la nota (102).

¹¹⁴ V. la nota (14).

¹¹⁵ L. 22 novembre 1988, n. 516 art. 16, comma 3.

¹¹⁶ V. le disposizioni citate alla nota (32).



preordinati a disporre di edifici per l'esercizio del culto, e quindi queste disposizioni sono corrette. D'altro lato, tuttavia, la disponibilità di edifici di culto, compresa la possibilità di costruirne di nuovi, costituisce un aspetto della libertà individuale di religione, nella sua dimensione collettiva, e dovrebbe dunque essere disciplinata non episodicamente da alcune intese, bensì da una legge generale, applicabile a tutte le confessioni religiose, che ancora manca, benché iniziative politiche in tal senso siano state assunte già dal 1990¹¹⁷.

In entrambi i progetti di legge presentati nella legislatura in corso¹¹⁸ l'art 15 stabilisce che «La libertà delle confessioni religiose garantita dalle norme costituzionali comprende, tra l'altro, il diritto di celebrare i propri riti, purché non siano contrari al buon costume; di aprire edifici destinati all'esercizio del culto; di diffondere e fare propaganda della propria fede religiosa e delle proprie credenze; di formare e nominare liberamente i ministri di culto; di emanare liberamente atti in materia spirituale; di fornire assistenza spirituale ai propri appartenenti; di comunicare e corrispondere liberamente con le proprie organizzazioni o con altre confessioni religiose; di promuovere la valorizzazione delle proprie espressioni culturali»: la disposizione è troppo ambigua, giacché il soggetto del diritto, la confessione religiosa, si presta a essere individuato nella sua dimensione istituzionale e organizzativa, mentre, come qui si è sostenuto, il diritto di disporre di edifici di culto è esplicitazione della libertà individuale di religione, sia pure in una dimensione collettiva, e spetta quindi ai singoli soggetti, ovviamente in misura correlata al loro numero.

E se la richiesta di una sola persona può essere considerata insufficiente, come nel caso Vergos c. Grecia deciso dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, il giurista non potrà rimanere insensibile al

¹¹⁷ Nella X leg. v. il disegno di legge, recante *Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui 'culti ammessi'* deliberato dal Consiglio dei ministri il 4 novembre 1990, pubblicato in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1990/2, 530 ss. Nelle successive legislature v. i seguenti disegni di legge, sempre con lo stesso titolo: APC, XIII leg., ddl n. 3947 del 3 luglio 1997, d'iniziativa del Presidente del Consiglio dei Ministri Prodi, pubblicato nel volume *Dall'accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa. Un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica*, cit., 57 ss.; APC, XIV leg., ddl n. 2531 del 18 marzo 2002, presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri Berlusconi, esaminato dalla I Commissione permanente (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) insieme alla proposta di legge n. 1576, d'iniziativa dei deputati Spini e altri, presentata il 14 settembre 2001, e alla proposta di legge n. 1902, d'iniziativa del deputato Molinari, presentata il 6 novembre 2001.

¹¹⁸ APC, XV leg., ddl n. 36, d'iniziativa dell'on. Boato e ddl n. 134, d'iniziativa dell'on. Spini e altri, presentati entrambi il 28 aprile 2006.



ricordo che le origini della Chiesa cristiana si fondano su un numero ristrettissimo di apostoli, appena dodici.

Bisogna poi considerare la disciplina urbanistica. Attualmente costituisce punto fermo della legislazione, tanto da caratterizzarsi come vero e principio fondamentale della legislazione statale, vincolante per quella regionale, che le decisioni sull'uso del territorio sono assunte in sede di pianificazione e che il permesso di costruire costituisce essenzialmente un atto di riscontro della conformità del progetto alle previsioni di legge e della pianificazione, cosicché non vi sono veri margini di discrezionalità nel rilascio o nel diniego del permesso. Conseguentemente il permesso di costruire può anche essere sostituito, secondo le previsioni di legge, da una denuncia di inizio di attività, con la quale lo stesso soggetto interessato dichiara che l'iniziativa che egli intende intraprendere è conforme alla normativa e alla pianificazione, salvo l'esercizio successivo di poteri inibitori da parte del Comune in caso di riscontrata difformità. E poiché molto spesso la pianificazione raggiunge un livello di prescrittività assai elevato, è facile che le nuove esigenze religiose non trovino corrispondenza in vecchie previsioni di pianificazione, le quali pregiudicano del tutto la possibilità di rilascio del permesso, anche solo per un mutamento di destinazione d'uso di edifici già esistenti, così impedendo il soddisfacimento del bisogno.

La prospettiva che si apre è quella dell'inversione del rapporto tra esigenze di culto e poteri di governo del territorio rispetto a quello attuale. Si dovrebbe cioè rovesciare il sistema attuale, secondo cui le esigenze religiose possono essere soddisfatte solo se e nella misura in cui previste dal piano (salva solo la facoltà di alcune confessioni religiose di rappresentare i propri bisogni alle amministrazioni pubbliche) e affermare chiaramente che le esigenze del culto religioso, le quali hanno dignità di valore tutelato dalla Costituzione e dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, hanno la priorità e che il piano urbanistico è in funzione delle esigenze religiose.

A fronte della domanda di un numero, sia pure ristretto, di soggetti i quali intendano realizzare o riconvertire una struttura edilizia per finalità di culto, si dovrebbe stabilire l'obbligo per il Comune di esaminare la domanda, la quale potrebbe essere respinta solo con deliberazione motivata che faccia riferimento alla sproporzione tra la struttura progettata e il numero dei soggetti interessati ovvero alla tutela di altri valori di pari livello. Il silenzio dell'amministrazione oltre un termine breve sulla richiesta dovrebbe equivalere a suo accoglimento, con conseguente variazione dello strumento urbanistico vigente e senza ulteriore necessità di rilascio di altri provvedimenti di consenso all'edificazione.



Una normativa di tal genere, proprio in quanto preordinata all'effettiva tutela della libertà di religione, meriterebbe di rientrare nella progettata legge statale sulla libertà religiosa, anche se potrebbe essere contenuta in una legge cornice sui principi fondamentali della legislazione statale sul governo del territorio, con immediata applicazione e prevalenza sulle contrarie disposizioni di legge regionale.

8 - Un confronto in chiave comparativa

Il tema oggetto di questo saggio merita di essere sviluppato anche in una prospettiva comparatistica: il problema si presenta anche in altri Paesi europei con ordinamento costituzionale e disciplina del governo del territorio comparabili con quelli italiani, come Francia e Spagna e ha cominciato a essere affrontato dalla dottrina giuridica di quei paesi¹¹⁹: il confronto internazionale, che richiede studi appositi, potrebbe apportare utili elementi di confronto e di approfondimento.

Si può però fin d'ora richiamare l'attenzione sul Religious Land Use and Institutionalized Persons Act (RLUIPA), promulgato negli Stati Uniti d'America il 22 settembre 2000 dal Presidente Clinton¹²⁰. Nello spazio di questa relazione non è possibile un'illustrazione approfondita della pur sintetica disciplina posta dal RLUIPA. È sufficiente però rilevare che esso considera la disponibilità di luoghi di culto come un indispensabile complemento della libertà di riunione per scopi religiosi garantita dal primo emendamento alla Costituzione USA e che esso vieta, almeno ove ricorrano certi presupposti, un esercizio dei poteri di governo del territorio tale da discriminare le confessioni religiose o da imporre loro restrizioni sostanziali, salvo che l'autorità amministrativa dimostri che l'imposizione delle restrizioni corrisponda a un interesse pubblico non comprimibile e che costituisca il mezzo meno restrittivo per perseguire questo interesse.

Questa disciplina - non lontana da quella sopra proposta - ha un grande valore ideale, ma ha avuto effettivo rilievo nel caso giudiziario

¹¹⁹ Per la Spagna v. J. PONCE SOLÉ, *Una reflexiòn desde el derecho urbanístico sobre las modernas sociedades pluriculturales y pluriconfesionales*, in *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 2005, 11 s., con indicazioni bibliografiche sul tema; per la Francia v. M. FLORES-LONJOU, *Les lieux de culte en France*, Paris, 2001, 149 ss.

¹²⁰ Sul web, all'indirizzo <http://www.udoj.gov/crt/housing/rluipaexplain.htm>, il Dipartimento federale della Giustizia degli Stati Uniti ha pubblicato una presentazione del RLUIPA. V. anche gli indirizzi web <http://www.rluipa.com/> e <http://www.rluipa.com/index.php/article/398.html?PHPSESSID=75a584fb50b5a46d893ea1c85948be48> specificamente per il testo della legge.



Freedom Baptist Church v. Township of Middletown. Nell'autunno del 2000 Cris Keay, pastore della Freedom Baptist Church, una piccola comunità religiosa di circa venticinque membri abitanti nel territorio di Middletown, a ovest di Philadelphia (Pennsylvania), aveva cominciato a utilizzare un locale al primo piano di un edificio come sala di culto, ma circa sei mesi più tardi il dirigente comunale preposto all'urbanistica aveva contestato a uno dei proprietari dell'edificio che l'uso per fini di culto violava la regolamentazione urbanistica locale che non ammetteva luoghi di culto. Si apriva così un contenzioso giudiziario, nel quale la Freedom Baptist Church veniva assistita dal Becket Fund for Religious Liberty, un'organizzazione non profit, apolitica, che si propone di intervenire in sede giudiziaria, presso l'opinione pubblica e in sede accademica, negli Stati Uniti e all'estero, a tutela della libertà di religione, per tutte le confessioni religiose¹²¹. Il caso si è concluso il 15 novembre 2002 con un accordo giudiziale col quale la città di Middletown si è impegnata a rivedere la pianificazione locale per portarla in accordo con le leggi federali e quelle statali della Pennsylvania, compreso il LRUIPA e senza limitazione allo stesso LRUIPA. La municipalità di Middletown ha inoltre acconsentito al pagamento della somma di € 10.000 a ristoro degli onorari di assistenza legale della Freedom Baptist Church.

Il confronto col caso della Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova della Val Gardena risulta stringente per la stretta affinità del problema, ma anche indicativo di cosa possa dire prendere sul serio la tutela dei diritti costituzionali dei singoli. Da una parte una controversia durata diciotto anni e conclusasi positivamente per la Congregazione, ma con compensazione delle spese di lite; dall'altro lato due anni di tempo e piena soddisfazione degli interessati, anche per gli oneri finanziari incontrati per la tutela del proprio diritto. Il confronto certo non torna a favore dell'esperienza italiana, ma deve essere meditato da chi voglia continuare a pensare alla dignità della persona umana e alla tutela dei suoi diritti fondamentali come valori di base dell'ordinamento repubblicano, secondo quanto venne espresso in un memorabile discorso all'Assemblea Costituente nell'ambito della

¹²¹ Si veda il sito web <http://www.becketfund.org/index.php>, ricco di informazioni sui casi in cui il Becket Fund for Religious Liberty è intervenuto a difesa della libertà di religione. Il caso indicato nel testo è descritto all'indirizzo <http://www.becketfund.org/index.php/case/51.html>.



discussione generale sul progetto di Costituzione e venne poi accolto nell'art. 2 della Costituzione¹²².

¹²² Il riferimento è dell'intervento svolto all'Assemblea Costituente nella seduta pomeridiana dell'11 marzo 1947 da Giorgio La Pira, intervento sul quale si registrò la convergenza, nella stessa seduta, del successivo intervento di Palmiro Togliatti.