

La garanzia del diritto ad un luogo di culto: un interminabile percorso ad ostacoli*

ANDREA AMBROSI**

Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 254 del 5 dicembre 2019.

Disponibile all'indirizzo: <http://www.giurcost.org/decisioni/2019/0254s-19.html>

Sommario

1. Art. 19 Cost. e diritto ad un luogo di culto: conferme e novità dalla sentenza n. 254 del 2019 della Corte costituzionale. – 2. La disciplina regionale delle attrezzature religiose: finalità e limiti. – 3. La pianificazione delle attrezzature religiose in Lombardia dopo la sentenza n. 254 del 2019. – 4. I limiti alla discrezionalità nella pianificazione urbanistica generale e nella programmazione delle attrezzature religiose. – 5. Il diritto ad un luogo di culto tra Corte, legislatori e amministrazioni pubbliche.

Data della pubblicazione sul sito: 25 maggio 2020

Suggerimento di citazione

A. AMBROSI, *La garanzia del diritto ad un luogo di culto: un interminabile percorso ad ostacoli*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Contributo destinato alla pubblicazione in *Le Regioni*

** Ricercatore in Diritto Costituzionale nell'Università degli Studi di Padova. Indirizzo mail: andrea.ambrosi@unipd.it.

1. Art. 19 Cost. e diritto ad un luogo di culto: conferme e novità dalla sentenza n. 254 del 2019 della Corte costituzionale

La sentenza n. 254 del 2019 della Corte costituzionale porta un contributo rilevante alla configurazione della libertà di religione protetta dall'art. 19 Cost., con indicazioni valedoli, più in generale, per intendere il modo di essere dei diritti costituzionali. Inserendosi nel filone recentemente arricchito dalle sentenze n. 63 del 2016 e n. 67 del 2017, la Corte ribadisce anzitutto che la Costituzione, stabilendo che tutti hanno diritto di esercitare in privato o in pubblico il culto, garantisce pure il diritto al mezzo, ossia alla disponibilità di un luogo nel quale la libertà possa essere esercitata, anche in forma associata¹.

L'art. 19 Cost. viene così a condizionare le leggi regionali sul "governo del territorio", che si occupano degli edifici religiosi per i profili urbanistici ed edilizi². Rispetto alle pronunce immediatamente precedenti, con la sentenza n. 254 la Corte pone l'accento su altre implicazioni peculiari derivanti dall'art. 19 Cost. Invero, nelle sentenze del 2016 e del 2017, dopo avere affermato il principio per cui la disponibilità di spazi adeguati ove rendere concretamente possibile, o comunque facilitare, le attività di culto rientra nella tutela di cui all'art. 19 Cost., la Corte si è

¹ Giova ricordare, per quanto il parametro dell'art. 117, comma 1, Cost., non fosse stato invocato dalle ordinanze di rinvio, che nello stesso senso dispongono fonti internazionali vincolanti per l'Italia. V. ad es. l'art. 9, comma 1, Cedu (su cui A. GUAZZAROTTI, *Commento all'art. 9*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, Padova 2012, 370 ss., e, specificamente sul rapporto tra libertà di culto e disciplina urbanistica, Corte EDU, II, sent. 24 maggio 2016, ric. n. 36915/10 e n. 8606/13, *Association de solidarité avec les Témoins de Jehovah* e altri c. Turchia, partic. par. 89 s.). In tema v. ora A. LO CALZO, *Il diritto ad un luogo di culto nel rapporto fra ordinamento interno e ordinamento sovranazionale*, in *Gruppo di Pisa* 2020, 57 ss.

² Che le Regioni siano titolate a dettare una disciplina urbanistico-edilizia per le strutture religiose è pacifico da tempo: v., anche per ulteriori indicazioni, V. TOZZI, *La disciplina regionale dell'edilizia di culto*, in R. BOTTA (a cura di), *Interessi religiosi e legislazione regionale*, Giuffrè, Milano 1994, 41 ss.; A. ROCCELLA, *Esigenze religiose e piani urbanistici*, in C. MINELLI (a cura di), *L'edilizia di culto. Profili giuridici*, Vita e Pensiero, Milano 1995, 47 ss.; A. ROCCELLA, *La legislazione regionale*, in D. PERSANO (a cura di), *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, Vita e Pensiero, Milano 2008, 79 ss.; N. MARCHEI, *Il diritto alla disponibilità dei luoghi di culto*, in S. DOMIANELLO (a cura di), *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, il Mulino, Bologna 2012, 171 ss.; S. BERLINGÒ, *A trent'anni dagli Accordi di Villa Madama: edifici di culto e legislazione civile*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica (www.statoechiese.it)* n. 1/2015.

occupata in prevalenza di questioni incentrate sulla esorbitanza della disciplina posta dalla Regione dalle attribuzioni ad essa spettanti per Costituzione³, oppure su discriminazioni tra confessioni religiose, risultanti esplicitamente o rese possibili dalle norme regionali che il Governo aveva impugnato⁴; e le dichiarazioni di incostituzionalità, o le interpretazioni correttive della Corte, sono state dirette per lo più dirette a ristabilire l'assetto delle competenze, o ad affermare la eguaglianza tra confessioni⁵. La sent. 254/2019, invece, non solo ribadisce l'imperativo "che non si discriminino le confessioni nell'accesso agli spazi pubblici", ma aggiunge anche che la libertà di culto, "in positivo", "implica che le amministrazioni competenti prevedano e mettano a disposizione spazi pubblici per le attività religiose [...]"⁶.

La previsione di spazi per i luoghi di culto non è dunque una facoltà per Regioni e comuni, ma il contenuto di un dovere derivante immediatamente dall'art. 19 Cost.⁷. Ed è conclusione inevitabile, posto che la disciplina e la pianificazione

³ Sent. 63/2016, punto 8; sent. 67/2017, punti 3.2 - 3.3.

⁴ Sent. 63/2016, punto 5.2; sent. 67/2017, punto 2.2.

⁵ V. i punti citati alle note che precedono. Sulle differenze, quanto ai parametri utilizzati, tra la sent. 254/2019 e le due del 2016 e del 2017, v. N. MARCHEI, *La Corte costituzionale chiude il cerchio e "smantella" la legge della regione Lombardia sugli edifici di culto*, in *Quad. dir. pol. eccl.* 2019, 689 ss.; G. MARCACCIO, *La libertà di culto nell'Italia plurireligiosa: una Corte costituzionale più coraggiosa torna a censurare la legge "anti-moschee" della Regione Lombardia. (Note a margine della sentenza Corte Cost. n. 254 del 5 dicembre 2019)* (24 febbraio 2020), in *diritti-cedu.unipg.it*, 8 ss., 11 ss.; A. LO CALZO, *Il diritto ad un luogo di culto*, cit., 40 ss. (con considerazioni relative ai diversi contesti storici e sociali lungo i quali si snoda la giurisprudenza della Corte).

⁶ Punto 6.

⁷ G. CASUSCELLI, *La condizione giuridica dell'edificio di culto*, in C. MINELLI (a cura di), *L'edilizia di culto*, cit., 37 s., individua un obbligo del legislatore di apprestare i mezzi necessari a dare effettività alla libertà di culto; analogamente D. MONEGO, *Libertà religiosa, luoghi di culto e governo del territorio*, in S. BALDIN, M. ZAGO (a cura di), *Luoghi dell'anima, anime in cammino. Riflessioni su eredità culturale e turismo religioso*, Franco Angeli, Milano 2017, 67 s.; A. AMBROSI, *Edilizia di culto e potestà legislativa regionale*, in *Diritto e Religioni* 2017, 223 ss.; A. LO CALZO, *Il diritto ad un luogo di culto*, cit., 37 ss. (con la precisazione che dell'art. 19 Cost. occorre fare una "lettura combinata con i principi fondamentali, in particolare con gli artt. 2, 3 e 8 Cost."); nello stesso senso, per quanto in modo non espresso, Cons. St., IV, sent. 27 novembre 2010, n. 8298. N. PIGNATELLI, *La dimensione fisica della libertà religiosa: il diritto costituzionale ad un edificio di culto*, in *www.federalismi.it* n. 24/2015, 1 ss., parla di "un diritto costituzionale presupposto dalla stessa libertà religiosa": "[i]n sintesi, tale diritto costituzionale necessita dell'esercizio di poteri pubblici, assumendo la consistenza giuridica dell'interesse legittimo costituzionale, da intendersi quindi quale interesse pretensivo ad uno specifico bene della vita, ossia ad un edificio destinabile al culto, conseguibile attraverso l'esercizio di poteri istruttori, valutativi, urbanistico-

urbanistiche hanno ad oggetto l'intero territorio comunale: a ritenere il contrario, si lascerebbe alla piena libertà regionale o comunale la possibilità di avere un luogo di culto.

Fondato il dovere direttamente sull'art. 19 Cost., diviene meno grave il problema, enfatizzato da una parte della letteratura, della mancanza sul punto di una legge cornice o di un espresso principio fondamentale nella materia "governo del territorio"⁸, che in effetti sembrano mancare, per quanto la Corte scriva che la normativa statale "garantisce la previsione di adeguati spazi per i luoghi di culto per l'esercizio della libertà religiosa"⁹, richiamando in proposito l'art. 16, comma 8, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, secondo cui gli oneri di urbanizzazione secondaria riguardano anche «chiese e altri edifici religiosi», e l'art. 3 d.m. 2 aprile 1968, n. 1444¹⁰, per il quale i luoghi di culto rientrano tra le «attrezzature di interesse comune», che devono essere previste dagli strumenti urbanistici al fine di soddisfare gli standard fissati dallo stesso decreto. Ma la prima norma presuppone esistenza e disciplina urbanistica degli spazi per il culto, mentre non sembra imporne la regolamentazione alle Regioni; dalla seconda è quanto meno dubbio

pianificatori, edilizio-attuativi o concessori. Questo diritto costituzionale fondamentale, nella sua forma di interesse legittimo, sembra assumere nella concretezza dell'ordinamento un contenuto essenziale di carattere *collettivizzato*" (ivi, 11). La giurisprudenza comune, quando afferma il dovere della amministrazione locale di valutare, nella pianificazione urbanistica, il fabbisogno di attrezzature religiose, fa per lo più discendere il vincolo dalla legislazione posta dalla Regione: v. TAR Lombardia, Brescia, I, sent. 28 dicembre 2013, n. 1176; TAR Lombardia, Milano, II, sent. 8 novembre 2013, n. 2485.

⁸ S. BERLINGÒ, *A trent'anni dagli Accordi di Villa Madama*, cit., 10, parla della "terra di nessuno" di una legislazione concorrente non assistita dalla indispensabile individuazione di norme di principio da parte di una legge cornice tuttora non emanata". N. MARCHEI, *Le nuove leggi regionali 'antimoschee'*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it)* n. 25/2017, 4, nota in generale la assenza di principi fondamentali della materia, assenza alla quale supplisce la giurisprudenza costituzionale. A. ROCCELLA, *Problemi attuali dell'edilizia di culto*, in *Riv. giur. urban.* 2018, 30, sottolinea che "stride la mancanza di una disciplina di legge statale che renda effettivo il diritto di tutte le confessioni religiose di realizzare propri luoghi di culto in corrispondenza dei bisogni dei rispettivi fedeli". Naturalmente, la circostanza che Regioni e comuni siano tenuti in via immediata a rispettare e ad attuare l'art. 19 Cost. non esclude la utilità di una legislazione statale sui luoghi di culto, fondata sui titoli di intervento dell'art. 117 Cost. che possono rilevare in materia (v. oltre, par. 5).

⁹ Punto 6.1.

¹⁰ Che reca "[l]imiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765".

che sia possibile derivare un vincolo a carico della legge regionale, contenuta come è in atto di natura non legislativa¹¹. La riconduzione del dovere di prevedere spazi e luoghi per il culto direttamente all'art. 19 Cost., e non a previsioni statali di rango legislativo, ha come apprezzabili conseguenze di rilievo che il vincolo vale senz'altro, in via immediata, pure per le Regioni speciali e le Province autonome di Trento e di Bolzano, che in materia di urbanistica hanno competenza primaria, non soggetta al limite dei principi fondamentali, tipico della potestà concorrente¹²; e che esso si impone allo Stato e alla Regione, in sede di sottoscrizione e approvazione dell'intesa, diretta a definire le “[u]lteriori forme e condizioni particolari di autonomia” di cui all'art. 116, comma 3, Cost.¹³.

Compaiono poi, nella sentenza n. 254, alcuni riferimenti alle attrezzature religiose di “carattere [...] privato”, accanto a quelle di “carattere pubblico”¹⁴. La distinzione non è teorizzata, ma dal contesto della decisione si intende che per la Corte hanno carattere privato i luoghi ad accesso limitato a un numero chiuso di persone determinate, nei quali l'attività di culto può essere anche solo occasionale. In relazione a questo tipo di strutture, il vincolo derivante dall'art. 19 Cost. a carico del legislatore e della amministrazione non è ovviamente quello positivo di prevederne la realizzazione, ma quello, “negativo”, di non frapporre “ostacoli ingiustificati all'esercizio del culto”. Si tratta di una precisazione che può fornire sostegno a quella parte della giurisprudenza comune, che interpreta in senso restrittivo disposizioni limitative della libertà di culto, escludendo dal campo di applicazione di esse gli edifici nei quali l'attività religiosa ha carattere occasionale e ‘chiuso’¹⁵. Si può forse aggiungere che, nel definire gli spazi di intervento della

¹¹ V. *amplius* A. AMBROSI, *Edilizia di culto e potestà legislativa regionale*, cit., 225 ss., anche per il peso che in argomento può avere l'art. 2-bis d.P.R. 380/2001, il quale, “nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali”, consente alle Regioni di derogare a talune previsioni del d.m. 1444/1968.

¹² V. art. 14, lett. f), St. Sicilia; art. 3, lett. f), St. Sardegna; art. 2, lett. g), St. Valle d'Aosta; art. 8, n. 5, St. Trentino - Alto Adige; art. 4, n. 12, St. Friuli - Venezia Giulia.

¹³ Una adeguata considerazione del vincolo derivante dall'art. 19 Cost. dà una risposta alle preoccupazioni giustamente manifestate da C. B. CEFFFA, *Quali garanzie a presidio della libertà religiosa nelle regioni italiane? Alcune riflessioni a partire dalla sentenza n. 254/2019 della Corte costituzionale*, in *Diritti regionali* n. 1/2020, 211 ss., per la quale la concretizzazione della autonomia differenziata “su materie come governo del territorio e dunque, urbanistica ed edilizia di culto, espone fatalmente le garanzie di cui agli articoli 8 e 19 Cost. ad un incremento del rischio di una gestione non in linea con il rispetto del pluralismo religioso che connota il nostro ordinamento”.

¹⁴ Punto 6.3.

¹⁵ V., con riferimento alla necessità o meno di conseguire uno specifico titolo edilizio per il mutamento di destinazione d'uso, TAR Lombardia, Milano, II, sent. 25 ottobre 2010,

legge regionale, occorre tenere conto che l'uso di un bene a fini di religione, e più specificamente di culto, ristretto a un numero predefinito di persone, che non determini un mutamento necessario degli standard urbanistici, sta sotto la soglia dell'urbanisticamente rilevante', e rientra nella libera utilizzazione del bene (tanto più se l'uso non è continuativo); le facoltà di godimento sono certo limitabili, ma - trattandosi prevalentemente di conformare il diritto di proprietà, oppure diritti reali o personali di godimento - le attribuzioni in proposito spettano allo Stato, *ex art. 117, comma 2, lett. d), Cost.*

Da sottolineare ancora, nella pronuncia n. 254, la riaffermazione del tipo di scrutinio che la Corte opera nel sindacare leggi sul governo del territorio potenzialmente limitative del "diritto al luogo": le disposizioni devono essere strettamente necessarie alla tutela di interessi urbanistici (uso del territorio, etc.), tenendo conto "del *peculiare rango costituzionale* della libertà di culto", e della esigenza che alla installazione di attrezzature religiose, "in ragione della loro strumentalità alla garanzia di un diritto costituzionalmente tutelato", deve "essere riservato un *trattamento di speciale considerazione*"¹⁶. La Corte certo non disegna una scala rigida di principi costituzionali, ponendovi ai gradini più alti la libertà di culto¹⁷; ed è pur vero che il "diritto" di ottenere la disponibilità di aree per la realizzazione di un edificio per il culto pubblico è diverso dal "diritto" di usare come luogo di culto un edificio di cui già si abbia la disponibilità, e che entrambe queste posizioni soggettive sono cosa diversa dal "diritto" di usare di un bene proprio per il culto "privato": sono situazioni che, se si vuole, si possono collocare a maggiore o minore distanza rispetto al nucleo duro della libertà di culto, più o meno lontane dalla testa di chi impugna l'ombrello protettivo dell'art. 19 Cost.¹⁸.

n. 7050 (peraltro riformata da Cons. St., IV, sent. 27 ottobre 2011, n. 5778); TAR Veneto, II, sent. 27 gennaio 2015, n. 91 (confermata da Cons. St., V, sent. 3 maggio 2016, n. 1684); TAR Lombardia, Brescia, I, ord. 31 luglio 2015, n. 1506 (riformata da Cons. St., VI, ord. 21 novembre 2015, n. 5254); TAR Lombardia, Milano, II, sent. 30 settembre 2019, n. 2053. TAR Lombardia, Brescia, I, sent. 23 giugno 2010, n. 2378, ha escluso dalla programmazione relativa ai luoghi di culto gli spazi aperti, per quanto più persone vi si possano ritrovare per finalità religiose. V. anche oltre, nota 40.

¹⁶ V. punti 6.3 e 8 (corsivi aggiunti).

¹⁷ Sulla questione fondamentale della pesatura degli interessi nelle operazioni di bilanciamento, con posizioni non convergenti, ed anche per ulteriori indicazioni, v. G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale. I. Storia, principi, interpretazioni*, il Mulino, Bologna 2018, 129 ss., 220 ss.; R. BIN, *Critica della teoria dei diritti*, Franco Angeli, Milano 2018, 38 ss., 52 ss.; M. BARBERIS, *Non c'è sicurezza senza libertà*, il Mulino, Bologna 2017, 86.

¹⁸ Per usare l'immagine che usa R. BIN, *Critica*, cit., 40 ss., spec. 43: "[c]ome l'ombrello garantisce la massima protezione al capo di chi lo impugna, così la norma costituzionale protegge in massima misura il "bene" pensando al quale è stata scritta. Man mano ci si

Però una significativa e apprezzabile indicazione viene da questa decisione: ed è nel senso che le attribuzioni regionali sulla materia “governo del territorio” abilitano alla cura di interessi, i quali nel loro insieme ed ‘in partenza’ (ovvero: al momento della rilevazione degli interessi in gioco, e di una prima loro ponderazione) non possono essere posti sullo stesso piano della libertà di religione, avendo questa un peso particolare¹⁹.

La esigenza che nella disciplina urbanistica la libertà di culto sia tenuta in primaria considerazione può essere argomentata anche considerando che le elencazioni delle materie di competenza regionale o statale contenute nell’art. 117 Cost., se sono o possono essere un indice di ‘meritevolezza costituzionale’ di determinati interessi, sono dettate ai fini del riparto della competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni, e quindi nulla dicono, di per sé stesse, sul rapporto tra questi interessi e i diritti riconosciuti dalla Costituzione in modo espresso.

Del medesimo orientamento interpretativo sembrano espressive altre decisioni della Corte. Si può ricordare la sent. 13/2004, che ha ritenuto lesiva delle attribuzioni della Regione in materia di “istruzione” la norma nazionale che affidava ad un organo dello Stato il compito di distribuire il personale docente fra le varie istituzioni scolastiche del territorio; l’accertamento della violazione non ha determinato un annullamento secco della legge, quanto piuttosto una dichiarazione di incostituzionalità accompagnata dalla previsione che essa continui “ad operare fino a quando le singole Regioni si saranno dotate di una disciplina e di un apparato istituzionale idoneo a svolgere la funzione di distribuire gli insegnanti”: spiega la Corte che la “caducazione immediata” della norma censurata avrebbe provocato “effetti ancor più incompatibili con la Costituzione. Alla erogazione del servizio scolastico sono collegati diritti fondamentali della persona, che fanno capo in primo luogo agli studenti ed alle loro famiglie [...]”; e aggiunge che occorre “soddisfare l’esigenza della continuità non più normativa ma istituzionale, giacché soprattutto nello Stato costituzionale l’ordinamento vive non solo di norme, ma anche di apparati finalizzati alla garanzia dei diritti

allontani da quel centro, la protezione si indebolisce e subisce i compromessi che derivano dalla necessità di proteggere altre situazioni [...]”.

¹⁹ Per una esemplare applicazione del criterio di giudizio v. TAR Lombardia, Milano, II, sent. 9 marzo 2018, n. 686, confermata da Cons. St., IV, sent. 5 dicembre 2019, n. 8328, con riferimento alle condizioni che devono sussistere per revocare una convenzione urbanistica concernente la realizzazione di una struttura religiosa. Ma non si può dire che l’impostazione sia patrimonio comune: v. Cons. St., IV, sent. 5778/2011, cit., per un esempio di decisione priva di qualsivoglia scrutinio di adeguatezza-proporzionalità della limitazione portata da norma urbanistica alla libertà di culto garantita dall’art. 19 Cost.; sulla lunghezza d’onda di quest’ultima decisione sembra porsi L. SPALLINO, *Edifici di culto: la disciplina urbanistica lombarda dopo l’intervento della Corte costituzionale*, in *Urb. app.* 2016, 769, 774-775.

fondamentali”. Il tipo di dispositivo è stato quindi suggerito “dall’esigenza di tenere insieme il rispetto del riparto delle competenze costituzionali e la continuità del servizio scolastico”²⁰. Venendo ad una decisione più recente, nella sent. 195/2019 (sul c.d. “daspo urbano”) la Corte ritiene che le esigenze di decoro di certe aree, e di contrasto di determinate condotte, se giustificano l’adozione, da parte dello Stato, di discipline rientranti nelle proprie attribuzioni costituzionali (come l’ordine di allontanamento o di divieto di accedere in determinate zone), non possono “[i]n ogni caso” impedire ad una persona di ricorrere ad un presidio sanitario, perché le siano erogate cure mediche (o prestazioni terapeutiche o di analisi e diagnostica), “essendo il diritto alla salute prevalente” su quelle esigenze²¹.

La sentenza n. 254 tocca una delle leggi con le quali alcune Regioni hanno ritenuto di governare il fenomeno migratorio, con discipline tendenti a limitare od ostacolare il godimento di diritti costituzionali, in condizioni di eguaglianza, discipline le quali colpiscono anche cittadini italiani e della Unione europea, professanti una religione diversa da quella maggioritaria nel Paese²². Alla radice della legislazione in discorso c’è pure l’opinione tanto diffusa quanto indimostrata che vi sia oggi una correlazione inescapabile tra una religione e una cultura (quelle islamiche, compattamente considerate un monolite, e ritenute violente) e vari episodi di terrorismo anche recentemente verificatisi²³. I profili relativi all’immigrazione o alla sicurezza pubblica, ben presenti nelle vicende della vita che

²⁰ Punto 4.

²¹ Punto 5.

²² Sulle caratteristiche della più recente legislazione regionale in materia v. S. BERLINGÒ, *A trent’anni dagli Accordi di Villa Madama*, cit., 12; G. CASUSCELLI, *La nuova legge regionale lombarda sull’edilizia di culto: di male in peggio*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica (www.statoechiese.it)* n. 14/2015, 4; A. LORENZETTI, *La nuova legislazione lombarda sugli edifici di culto fra regole urbanistiche e tutela della libertà religiosa* (13 giugno 2015), in *www.forumcostituzionale.it*, 8 s.; M. PARISI, *Uguaglianza nella libertà delle confessioni religiose e diritto costituzionale ai luoghi di culto. In merito agli orientamenti della Consulta sulla legge regionale lombarda n. 2/2015*, in *Diritto e Religioni* 2016, 215; G. TUCCI, *La Corte costituzionale e le leggi regionali anti-moschee*, in *Giur. it.* 2016, 1070 ss.; N. MARCHEI, *Il diritto al tempio. Dai vincoli urbanistici alla prevenzione securitaria*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018, *passim*; N. MARCHEI, *La Corte costituzionale chiude il cerchio*, cit., 681 ss.; G. MARCACCIO, *La libertà di culto nell’Italia plurireligiosa*, cit., 1 ss., 6 ss. Sulla pluralità delle confessioni religiose colpite dalla legislazione restrittiva v. A. TRAVI, *Libertà di culto e pubblici poteri: l’edilizia di culto oggi*, in *Riv. giur. urban.* 2018, 18; conferma si ha guardando alle appartenenze religiose dei diversi ricorrenti nei giudizi amministrativi citati nel presente lavoro.

²³ Tra i molti in questo senso, v. alcuni interventi di consiglieri di maggioranza, nel corso dei lavori preparatori della l. reg. Lombardia 2/2015 (cfr. REGIONE LOMBARDIA - X LEGISLATURA - ATTI CONSILIARI, *Resoconto* della seduta n. 77 del 27 gennaio 2015, 36 ss.); v. pure i progetti di legge, e le rispettive relazioni introduttive, menzionati alla nota 75.

hanno dato luogo ai giudizi *a quibus*, non venivano direttamente messi a tema nelle *quaesiones* sollevate, e la Corte conseguentemente non se ne è occupata; ma forse la sentenza n. 254 ricorda egualmente, in modo efficace, che quei profili vanno eventualmente affrontati in altri luoghi e con altri strumenti²⁴, e che una disciplina generale sui luoghi di culto non può essere il mezzo indiretto per colpire intere comunità di persone.

2. La disciplina regionale delle attrezzature religiose: finalità e limiti

La decisione si inserisce in due giudizi pendenti innanzi al TAR per la Lombardia. Nel primo, è impugnato un provvedimento comunale di annullamento in autotutela di un permesso di costruire, ottenuto da una associazione culturale-religiosa islamica, riguardante il mutamento di destinazione di uso di taluni immobili (edifici ad uso residenziale, di deposito, e di autorimessa sarebbero stati destinati ad un uso sostanzialmente religioso). La invalidità del titolo edilizio - che è il presupposto dell'annullamento d'ufficio - è argomentata dal Comune su due differenti livelli: la mancanza dell'apposito "piano per le attrezzature religiose" (PAR), necessario per la realizzazione della struttura, ai sensi dell'art. 72 l. reg. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 ("Legge per il governo del territorio")²⁵; e l'eccessivo carico urbanistico che la apertura del luogo di culto avrebbe generato nella zona di insediamento. I motivi del ricorso innanzi al TAR riprendono le linee del provvedimento in autotutela, e per quanto qui interessa mirano a contestare che, per una articolata serie di motivi, la struttura assentita ricadesse nel campo di applicazione dell'art. 72 l. reg.; e a negare che, comunque, la realizzazione del luogo di culto incidesse sul territorio in modo tale da sacrificare altri interessi pubblici, come quello alla viabilità sostenibile. Il ricorso prospetta inoltre la incostituzionalità del comma 5 dell'art. 72²⁶, letto dalla associazione ricorrente nel senso che la approvazione del PAR (ammesso che fosse necessaria per il rilascio del permesso) sarebbe stata per il Comune meramente facoltativa²⁷. Nel processo così avviato, il Tribunale amministrativo per la Lombardia (sede di Milano, sez. II), con sentenza non definitiva del 3 agosto 2018, n. 1939²⁸, solleva la questione di

²⁴ Già la sent. 59/1958, nel dichiarare incostituzionale la norma che richiedeva la autorizzazione governativa per l'apertura di templi od oratori, avvertiva che la libertà di culto "non può escludere che sui comportamenti [dei cittadini] effettivamente verificatisi cadano, nelle fattispecie previste, le sanzioni della legge; e su quelli in atto si eserciti, anche ai fini dell'ordine pubblico, il potere della polizia, entro i limiti giuridicamente consentiti".

²⁵ Nel testo sostituito dall'art. 1, comma 1, lett. c), l. reg. 3 febbraio 2015, n. 2.

²⁶ Sul quale v. oltre, par. 4.

²⁷ Interpreta così la disposizione L. SPALLINO, *Edifici di culto*, cit., 773.

²⁸ In *Gazz. Uff.*, 1 s.s., 14 novembre 2018, n. 45.

legittimità costituzionale dei commi 1 e 2 dell'art. 72, ritenendo che il permesso di costruire sia stato rilasciato appunto in violazione di queste previsioni.

La censura della Corte colpisce il comma 2, per il quale “[l]’installazione di nuove attrezzature religiose presuppone il piano” apposito, e “senza il suddetto piano non può essere installata nessuna nuova attrezzatura religiosa [...]”. Il comma è inteso nel senso che ogni singola installazione religiosa, di qualunque tipo e di qualunque dimensione, deve essere necessariamente preveduta nello specifico atto di pianificazione, non essendo sufficiente che la attrezzatura ricada nella zona urbanistica destinata dal piano agli edifici religiosi²⁹. Nella assolutezza della previsione la Corte ravvisa - del tutto condivisibilmente - un ostacolo irragionevole all’esercizio della libertà di culto³⁰; e la circostanza che il vincolo della necessaria preventiva pianificazione, per un verso riguardi anche attrezzature religiose del tutto prive di rilevanza urbanistica, e per un altro verso non riguardi né strutture di associazioni non religiose, né “altre opere di urbanizzazione secondaria, quali per esempio scuole, ospedali, palestre, centri culturali [...]” che, in maniera non diversa dalle attrezzature religiose, possono presentare maggiore o minore impatto urbanistico”, dimostra per la Consulta che “la finalità perseguita è solo apparentemente di tipo urbanistico-edilizio, e che l’obiettivo della disciplina è invece in realtà quello di limitare e controllare l’insediamento di (nuovi) luoghi di culto”³¹. Di qui la accertata violazione degli artt. 2, 3, 19 Cost.³².

²⁹ Per tale interpretazione rigorosa dell’art. 72 v. Cons. St., VI, ord. 5254/2015, cit.; Cons. St., VI, ord. 4 agosto 2017, n. 3334; TAR Lombardia, Milano, IV, sent. 5 settembre 2017, n. 1783 (che ha pure dichiarato manifestamente infondata una questione di costituzionalità identica a quella ora in parte accolta dalla Corte). Altra giurisprudenza ha ritenuto che la speciale pianificazione di cui all’art. 72 l. reg. 12/2005 sia necessaria solo per la localizzazione dei grandi luoghi di culto (TAR Lombardia, Brescia, I, ord. 16 dicembre 2015, n. 2228; TAR Lombardia, Brescia, I, sent. 28 novembre 2016, n. 1615).

³⁰ Assolutezza e irragionevolezza derivanti anche dalla disposizione del comma 5, pure dichiarata incostituzionale (v. oltre, par. 4).

³¹ L. SPALLINO, *Edifici di culto*, cit., 774, riconosce che la scelta della Regione Lombardia è stata quella, “comune ad altre regioni, di ricorrere alla leva urbanistica per limitare, o comunque gestire, gli insediamenti religiosi che una rinnovazione della popolazione, tramite apporti di altri paesi di diversa confessione, inevitabilmente porta con sé”.

³² La sentenza n. 254 accenna al fatto che la disciplina ostacolante vale solo per le attrezzature religiose nuove: in pratica, riguarda quasi solo i fedeli di confessioni diverse dalla cattolica; è solo un accenno, ma evoca il profilo della discriminazione indiretta derivante dalla legislazione lombarda, e dalla legislazione analoga di altre Regioni, ricordata nel presente lavoro (v. anche oltre, nota 54).

3. La pianificazione delle attrezzature religiose in Lombardia dopo la sentenza n. 254 del 2019

Inammissibile, per irrilevanza, viene invece dichiarata la questione sollevata sul primo comma dell'art. 72, ovvero sulla norma alla quale si deve la introduzione, tra gli strumenti della pianificazione urbanistica in Lombardia, del "piano delle attrezzature religiose, atto separato facente parte del piano dei servizi", nel quale "[l]e aree che accolgono attrezzature religiose o che sono destinate alle attrezzature stesse sono specificamente individuate", e dove esse "vengono dimensionate e disciplinate sulla base delle esigenze locali, valutate le istanze avanzate dagli enti delle confessioni religiose [...]". I due commi, osserva la Corte, hanno un oggetto diverso: il secondo subordina i singoli luoghi di culto alla previa approvazione del PAR, mentre il primo impone di rispettare la zonizzazione operata dal PAR stesso; senonché, aggiunge, "nel caso oggetto del giudizio a quo, il PAR non risulta adottato, con la conseguenza che al giudizio stesso è estraneo il tema - anche logicamente, oltre che fattualmente, subordinato al tema della previa esistenza del PAR - della necessaria conformità alla zonizzazione del piano e dunque in esso non viene in rilievo la questione di costituzionalità della norma che la prescrive (art. 72, comma 1)"³³.

La differente valutazione dei due commi, per quanto riguarda la rilevanza della censura, lascia qualche perplessità. È vero che le disposizioni, lette pianamente, hanno un contenuto diverso, come spiega la sentenza. Ma è pur vero che, nella specifica vicenda, l'annullamento in autotutela (che ha importato il diniego di realizzazione del luogo di culto) è basato anche sulla mancanza del PAR³⁴, su una ragione quindi in qualche modo preliminare e assorbente rispetto alla circostanza che la struttura non fosse specificamente presa in considerazione nel PAR; e il Tribunale amministrativo, esclusa la fondatezza del ricorso nella parte in cui si contestava che l'annullamento del permesso potesse basarsi sull'eccessivo carico urbanistico dell'opera, e riconosciuto che la stessa ricadeva nel campo di applicazione dell'art. 72 l. reg. 12/2005, solleva questione di legittimità sul combinato disposto dei commi 1 e 2, "in quanto preordinano una completa e assoluta programmazione pubblica della realizzazione di «attrezzature religiose», [...] introducendo così un controllo pubblico totale, esorbitante rispetto alle

³³ Punti 5 e 5.1.

³⁴ Scrive il TAR Lombardia che secondo il provvedimento comunale in autotutela "la realizzazione di un tale intervento edilizio, diretto allo svolgimento non occasionale anche di attività di culto, ricade nella categoria urbanistica prevista dall'articolo 71, comma 1, lett. b) e c -bis) della legge regionale n. 12 del 2005; categoria per la cui attuazione è richiesta la preventiva approvazione del Piano delle attrezzature religiose di cui all'articolo 72, comma 1, della medesima legge regionale" (punto 3; v. anche punto 20).

esigenze proprie della disciplina urbanistica [...]”³⁵. Il giudice amministrativo pare in sostanza dolersi della globalità e pervasività della pianificazione, e chiede la ablazione integrale dei due commi, perché è da essi che ricava la norma che impone la pianificazione onnicomprensiva, ed è su entrambi che è basato il provvedimento. La fondatezza del dubbio di costituzionalità, per come era stato prospettato dal TAR, avrebbe probabilmente dovuto portare all’annullamento pure del comma 1 dell’art. 72³⁶. Del resto, i motivi di contrasto con la Costituzione argomentati dalla Corte con riferimento al comma 2 sembrano valere anche per la prima disposizione: per quale ragione, ad esempio, si dovrebbe imporre che “una piccola sala di preghiera privata di una comunità religiosa”, come altre strutture di “potenziale irrilevanza urbanistica”³⁷, possano sorgere solo nelle zone a ciò specificamente destinate dal PAR?

Ci si può chiedere se, in alternativa, fosse possibile una dichiarazione di incostituzionalità di tipo additivo, che escludesse dalla necessità della preventiva zonizzazione nel PAR i luoghi di culto che non generino carico urbanistico, o un carico urbanistico maggiore rispetto a quello già previsto per altre utilizzazioni, oltre che i luoghi “privati”, di cui parla la sentenza. Ma tale strada avrebbe allora forse richiesto di esaminare se la questione, così ridefinita, fosse o meno “prematura”. In effetti, nell’atto di rinvio, il giudice non aveva argomentato che nel caso specifico la attrezzatura religiosa, per le caratteristiche in concreto presentate, sarebbe potuta rientrare nel campo di applicazione della norma ‘esonerativa’, in ipotesi aggiunta dalla decisione della Corte; e la omissione avrebbe probabilmente importato la dichiarazione di inammissibilità della questione, per mancata motivazione sulla rilevanza³⁸.

³⁵ V. punti 22.2-22.3. I termini della questione sono gli stessi che il TAR aveva prefigurato in un provvedimento cautelare intervenuto nel medesimo processo: v. TAR Lombardia, Milano, sez. II, ord. 20 giugno 2017, n. 780.

³⁶ Non si può trascurare, però, che il TAR non ha sollevato questione sulle disposizioni dell’art. 72 che stabiliscono contenuti e procedimento di approvazione del PAR; così che si sarebbe dovuti arrivare o a una dichiarazione di incostituzionalità conseguenziale, o a ritenere inoperanti le norme stesse.

³⁷ Per riprendere gli esempi che la Corte porta in motivazione al punto 6.3.

³⁸ Per la inammissibilità di questioni ‘premature’ nel senso detto v. esplicitamente sent. 254/1985, punto 3; sent. 199/1994; sent. 322/2007, punto 4.2; ord. 34/2016; v. anche, implicitamente, sent. 325/2005, punto 1; sent. 115/2011, punto 1.4 del “fatto”. Altra giurisprudenza, che sembra minoritaria, non esige che la motivazione sulla rilevanza si spinga fino a dare conto della futura applicabilità al caso oggetto del giudizio della decisione della Corte (v. sent. 97/1987, punto 2; ord. 409/1991; sent. 362/1995, punto 2); ma appellarsi a tale orientamento, per arrivare nel merito ad una sentenza additiva, sarebbe stato difficile, perché il giudice *a quo*, in un passo dell’articolato provvedimento, parrebbe piuttosto escludere che la realizzazione dell’opera fosse priva di rilievo urbanistico.

La permanente vigenza del comma 1 dell'art. 72 l. reg. ha evidentemente riflessi sul modo di ricostruire la disciplina della pianificazione della edilizia di culto in Lombardia, dopo la sentenza n. 254 del 2019. Sono ipotizzabili due soluzioni alternative.

La prima fa leva sull'argomento che la Corte, pur non entrando nel merito del comma 1, ha comunque ritenuto contrarie a Costituzione le due proposizioni che subordinavano le attrezzature religiose alla esistenza del PAR, e alla specifica loro individuazione in esso³⁹; alla eliminazione del vincolo si accompagna, in positivo, una norma implicita per cui, a seguito della dichiarazione di incostituzionalità, gli edifici di culto possono essere programmati e realizzati anche in assenza dello specifico PAR, nell'ambito e secondo la disciplina generale del piano dei servizi; in particolare, è possibile, in Lombardia, che la specifica individuazione delle "aree che accolgono attrezzature religiose" avvenga di volta in volta, attraverso valutazioni operate in concreto con deliberazione del consiglio comunale, secondo quanto la legge regionale n. 12 del 2005 prevede per "[l]a realizzazione di attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, diverse da quelle specificamente previste dal piano dei servizi [...]" (art. 9, comma 15). È una lettura delle norme sul PAR che in passato già è stata seguita da una parte della giurisprudenza amministrativa, per la quale la circostanza che sia "previsto un apposito piano delle attrezzature religiose (*"atto separato facente parte del piano dei servizi"*) è in realtà un'innovazione nominalistica, essendo parimenti utile allo scopo una qualsiasi previsione del PGT o dei suoi allegati, comunque denominata. Sarebbe certamente legittima, e normalmente preferibile, la trattazione dell'edilizia di carattere religioso all'interno del piano dei servizi, in coordinamento con il restante fabbisogno di infrastrutture e di servizi per la collettività"⁴⁰; senonché, mentre prima della sentenza n. 254 tale interpretazione poteva costituire una sorta di *interpretatio abrogans* della riforma voluta nel 2015, dopo la dichiarazione di incostituzionalità essa diventa plausibile, perché mette a valore la ragione per la quale è stato tolto dall'ordinamento il vincolo del comma 2.

Vicina a questa lettura vi è quella avanzata recentissimamente dal giudice amministrativo, per cui oggi, "[e]ssendo stata dichiarata costituzionalmente illegittima la norma che prevedeva il piano delle attrezzature religiose come

³⁹ Giova rileggere l'art. 72, comma 2, l. reg. 12/2005: "[l]'installazione di nuove attrezzature religiose presuppone il piano di cui al comma 1; senza il suddetto piano non può essere installata nessuna nuova attrezzatura religiosa da confessioni di cui all'articolo 70".

⁴⁰ TAR Lombardia, Brescia, I, sent. 1615/2016, cit., la quale, con riferimento ai contenuti che secondo la l. reg. 12/2005 deve avere il PAR, precisa che dovranno "i singoli comuni elaborare interinalmente una specifica disciplina, o applicare quella generale in vigore per edificazioni di analogo impatto".

componente necessaria del piano dei servizi (v. art. 72 comma 2 della LR 12/2005), il rilascio del permesso di costruire [per un edificio di culto] non presuppone più una previsione nel PGT che localizzi le singole attrezzature religiose. È invece sufficiente una valutazione caso per caso della compatibilità urbanistica, allo scopo di accertare l'equivalenza tra il luogo di culto e le destinazioni di zona esplicitamente ammesse o equivalenti⁴¹. Nella parte in cui ragiona di una incostituzionalità della norma "che prevedeva il piano delle attrezzature religiose come componente necessaria del piano dei servizi" la decisione del giudice comune è evidentemente creativa, perché la Corte ha al contrario confermato che la introduzione "di uno speciale piano dedicato alle attrezzature religiose, riconducibile al modello della pianificazione urbanistica di settore, non è di per sé illegittima"⁴²; ciononostante, essa coglie nel segno nel valorizzare il venir meno del vincolo alla preventiva programmazione e individuazione delle singole strutture.

Nella prospettiva appena delineata come prima alternativa che si pone all'interprete, il PAR diventa per i comuni facoltativo. La seconda alternativa consiste nel ritenere che invece la preventiva zonizzazione attraverso lo specifico PAR rimanga comunque necessaria⁴³: la conclusione deriva dalla lettura della disciplina di risulta contenuta nell'art.72, considerata in sé stessa, senza ricavare alcuna norma implicita dalla dichiarazione di incostituzionalità del comma 2.

Nel secondo scenario si porrà la questione, se la zonizzazione vincoli ogni e qualsiasi attrezzatura religiosa, questione per la cui impostazione sono senz'altro rilevanti le considerazioni della sentenza n. 254. In ordine ad essa sono ipotizzabili sia interpretazioni restrittive della legge regionale (che conducano, ad esempio, a ritenere necessaria la zonizzazione solo per strutture di rilevante impatto sul territorio), sia rinvii alla Corte, per violazione delle norme costituzionali e sovranazionali che garantiscono la libertà di culto in condizioni di eguaglianza, nel

⁴¹ TAR Lombardia, Brescia, II, sent. 7 aprile 2020, n. 265; TAR Lombardia, Brescia, II, ord. 14 febbraio 2020, n. 48.

⁴² Punto 6.3.

⁴³ Prima della sentenza n. 254, molto netto in tal senso TAR Lombardia, Milano, IV, sent. 1783/2017, cit., secondo cui la realizzabilità di attrezzature religiose presuppone la esistenza del PAR, approvato secondo il procedimento e con i contenuti risultanti dall'art. 72 l. reg. 12/2005, così come è necessaria la emanazione degli atti regolamentari ai quali rinvia il medesimo art. 72. Per TAR Lombardia, Brescia, I, sent. 15 ottobre 2018, n. 977, l'ostacolo alla individuazione di aree per le attrezzature religiose "costituito dalla zonizzazione non aggiornata è superabile [...] contestando in via giudiziaria l'atteggiamento omissivo o dilatorio dell'amministrazione [...], eventualmente chiedendo la fissazione di un termine per l'esame dei progetti di modifica degli strumenti urbanistici".

caso in cui si ritenga che la legge regionale obblighi ad una rigida zonizzazione, necessariamente riguardante qualsiasi struttura⁴⁴.

4. I limiti alla discrezionalità nella pianificazione urbanistica generale e nella programmazione delle attrezzature religiose

La sent. 254/2019 dichiara incostituzionale anche il secondo periodo del comma 5 dell'art. 72 l. reg. Lombardia 12/2005, oggetto della questione sollevata mediante la sentenza del TAR Lombardia, sede di Milano, sez. II, 8 ottobre 2018, n. 2227⁴⁵. Il giudizio *a quo* è l'anello di una lunga catena che ha inizio al più tardi nel 2011, quando una associazione islamica chiede che il Comune nel quale è insediata preveda una area per la realizzazione di un luogo di culto. A quella lontana istanza sono seguiti rigetti della amministrazione locale, impugnative vittoriose dinanzi al TAR, appelli al Consiglio di Stato, un giudizio di ottemperanza, la sopravvenienza di disposizioni regionali immediatamente incidenti sulla vicenda (se non dichiaratamente dirette ad incidervi), il blocco conseguente dell'azione in ottemperanza, una decisione di parziale incostituzionalità, ad iniziativa del Governo, di talune delle sopraggiunte norme della Regione, ancora rigetti e ricorsi, e - finalmente - la rimessione alla Corte operata dal TAR⁴⁶.

⁴⁴ Diversa la situazione nel giudizio *a quo*. In esso è arduo ipotizzare una interpretazione della legge regionale che riduca il campo di applicazione dell'art. 72, comma 1, escludendovi i luoghi di culto la cui apertura non aggrava il carico urbanistico, o i luoghi 'privati': il giudice ha già escluso che la legge possa essere interpretata restrittivamente, e ha riconosciuto che il permesso di costruire era illegittimo, per la mancanza della zonizzazione, da operarsi necessariamente mediante il PAR (v. punti 14.1-14.3 dell'atto di rinvio); inoltre, nel verificare la sussistenza delle ragioni di interesse pubblico concreto e attuale, poste dal Comune a fondamento della autotutela, il TAR sembra avere in qualche modo escluso che l'intervento non aggravasse il carico urbanistico (v. punto 16.2). Difficile è pure un nuovo rinvio alla Corte: a seguire l'impianto motivazionale della sentenza n. 254, una nuova questione di legittimità sul vincolo al rispetto della zonizzazione è inammissibile, fino a quando il PAR non sia approvato. Nel giudizio *a quo*, l'accoglimento del ricorso sembra quindi presupporre la prima ricostruzione del quadro normativo, sopra prospettata nel testo.

⁴⁵ In *Gazz. Uff.*, 1 s.s., 5 dicembre 2018, n. 48.

⁴⁶ Per una più dettagliata ricostruzione della vicenda v. sent. 254/2019, punti 4 e 6 del "ritenuto in fatto", e A. TRAVI, *Libertà di culto e pubblici poteri*, cit., 14 ss. A sei anni dalla impugnazione, Cons. St., IV, ord. 24 febbraio 2020, n. 518, chiede ora alle parti di manifestare la permanenza dell'interesse alla definizione del giudizio di appello proposto contro TAR Lombardia, Milano, II, sent. 2485/2013, cit., che aveva obbligato il Comune ad esaminare l'istanza avanzata dalla Associazione islamica per la individuazione dell'area da destinare ad attrezzature religiose.

Tribunale amministrativo il quale - di fronte al provvedimento del Comune che rinvia al futuro piano di governo del territorio (comprendente il PAR, come elemento del piano dei servizi) la decisione sulla individuazione di una area idonea all'insediamento dell'edificio di culto - dubita della legittimità costituzionale della disposizione che quel rinvio consente: è l'art. 72, comma 5, a stabilire in effetti che «[i] comuni che intendono prevedere nuove attrezzature religiose sono tenuti ad adottare e approvare il piano delle attrezzature religiose entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale» n. 2 del 2015, e che «[d]ecorso detto termine il piano è approvato unitamente al nuovo PGT»⁴⁷.

La Corte muove dalla considerazione che la formazione di un nuovo piano di governo del territorio (o di una sua variante generale) “ha per sua natura carattere assolutamente discrezionale per quanto riguarda l'an e il quando dell'intervento”, e ne ricava che di conseguenza anche la adozione del PAR - cui sono condizionate le attrezzature religiose - è dalla norma rimessa alla sostanziale libertà del comune. La disposizione determina quindi una compressione della libertà di culto, incostituzionale perché consente di giungere alla sua totale soppressione, per l'aspetto che attiene alla disponibilità di un edificio idoneo, senza che a fronte via sia la protezione di un qualunque interesse di rilievo urbanistico. Ulteriore ragione di incostituzionalità sta nella violazione del principio di eguaglianza-ragionevolezza: invero, per la realizzazione di impianti di interesse pubblico di tipo diverso, che non siano già previsti dal piano dei servizi, la stessa legge urbanistica della Lombardia non esige, come si è ricordato, la variante generale del PGT, ed anzi in alcuni casi consente che l'opera o la struttura siano autorizzate con deliberazione motivata del consiglio comunale, senza nemmeno richiedere la procedura di variante parziale (art. 9, comma 15, l. reg. 12/2005).

Nella prospettiva di una maggiormente efficace garanzia della libertà di culto, apprezzabile che la Corte sia giunta ad una dichiarazione di incostituzionalità, e non si sia attardata in considerazioni attinenti alla possibilità di ricorrere innanzi al giudice amministrativo contro omissioni o ritardi nell'avviare il procedimento di variante generale del PGT⁴⁸.

⁴⁷ In punto di rilevanza v. le obiezioni della parte costituita (punto 8 del “ritenuto in fatto”).

⁴⁸ Diversamente, questioni mediante le quali si lamentava che la legge regionale lasciasse ai comuni una eccessiva discrezionalità nella programmazione e nella realizzazione delle attrezzature religiose sono state dichiarate inammissibili, o non fondate “nei sensi di cui in motivazione”, talora specificando che “il cattivo o il mancato esercizio del potere da parte delle autorità urbanistiche potrà essere censurato nelle sedi competenti”, da sent. 63/2016, punti 6, 10, 11.

5. Il diritto ad un luogo di culto tra Corte, legislatori e amministrazioni pubbliche

Si è già detto delle ricadute della sentenza n. 254 nel primo dei giudizi *a quibus*. Nel secondo, è probabile che il TAR accolga il ricorso⁴⁹: dopo di che, non è escluso che alla amministrazione comunale spetti comunque uno spazio discrezionale in ordine alla valutazione delle esigenze fatte presenti dalla Associazione culturale-religiosa, nella comparazione con altri interessi pubblici; né sono da escludere ulteriori strascichi giudiziari.

Ciò conduce ad un ordine diverso di considerazioni. La decisione della Corte, molto importante per quanto afferma in punto di diritto circa le garanzie che l'art. 19 Cost. appresta per la libertà di culto, rappresenta purtroppo solo una tappa di quello che risulta essere un vero percorso ad ostacoli, da superare ai fini del concreto riconoscimento della libertà a tutti, anche e soprattutto a coloro che praticano religioni in Italia minoritarie.

Per la Corte non è illegittima la pianificazione delle aree per le attrezzature religiose (difficile pensare diversamente), anche se si tratta di una pianificazione separata da quella generale valevole per tutti gli altri servizi⁵⁰; illegittima è invece una pianificazione urbanistica che impedisca od ostacoli irragionevolmente la possibilità di realizzare luoghi pubblici di culto, o di esercitare il culto in luoghi "privati" (nel senso sopra accennato), anche in forma collettiva. Ma, in disparte le norme riconosciute fin qui contrarie alla Costituzione, è tutta una serie di disposizioni regionali sul "governo del territorio" a porre ostacoli alla libertà dell'art. 19 Cost. Alcune di tali norme sono oggetto di forti dubbi di costituzionalità, che - già prospettati in letteratura - appaiono rafforzati alla luce della sentenza n. 254 del 2019.

⁴⁹ Ma sono da tenere presenti i problemi posti dalla permanenza in vigore del comma 1 dell'art. 72 l. reg., per il quale le aree dedicate alle attrezzature religiose sono specificamente individuate nel PAR, e delle disposizioni sul contenuto e sul procedimento di approvazione del piano (v. sopra, par. 3); il TAR dubitava anche della legittimità dei commi 1 e 2 dell'art. 72, in quanto tali norme "avuto riguardo alla tutela costituzionale riservata alla libertà religiosa, non detta[no] alcun limite alla discrezionalità del comune nel decidere [...] in che senso [...] determinarsi a fronte della richiesta di individuazione di edifici o aree da destinare al culto"; ma ha ritenuto di non comprendere nel rinvio alla Corte i primi due commi dell'art. 72, limitandosi in proposito a "sospendere il giudizio ai sensi dell'art. 79 c.p.a. in attesa della decisione della Corte costituzionale" sulle questioni da esso stesso sollevate con la precedente sent. 1939/2018 (v. punto 3.1 della sent. 2227/2018).

⁵⁰ Critico sulle norme che separano la pianificazione delle attrezzature religiose dalla comune pianificazione dei servizi, e la assoggettano a procedure peculiari e aggravate, è A. GUZZAROTTI, *Diritto al luogo di culto ed eguaglianza tra Confessioni religiose: il rebus delle competenze*, in questa *Rivista* 2016, 599.

Qualche esemplificazione. Certamente non sono finalizzate alla tutela di interessi urbanistici le norme per le quali nei piani delle attrezzature religiose devono essere previste “distanze adeguate tra le aree e gli edifici da destinare alle diverse confessioni religiose”, da definire nel minimo con deliberazione della giunta regionale⁵¹: il vincolo della “distanza adeguata” parrebbe piuttosto volere puntellare una soggettiva tranquillità psicologica dei praticanti una certa religione, che si ritiene messa a repentaglio dalla possibilità di incrociare fisicamente, nei pressi del proprio edificio di culto, seguaci di religioni diverse⁵².

Altre norme, pur poste a tutela di interessi urbanistici, possono risultare non proporzionate e non strettamente necessarie rispetto allo scopo, tenuto conto della compressione della libertà di culto che esse comportano, o possono comportare, in certi contesti territoriali. Si rifletta sul vincolo per cui gli strumenti di pianificazione devono prevedere tra l’altro “la presenza di strade di collegamento adeguatamente dimensionate” e “di adeguate opere di urbanizzazione primaria” (strade e opere che, se assenti o inadeguate, devono essere realizzate con onere a carico degli interessati), “uno spazio da destinare a parcheggio pubblico in misura non inferiore al 200 per cento della superficie lorda di pavimento dell’edificio da destinare a luogo di culto” (con possibilità di aggiungere “un minimo di posteggi determinati su coefficienti di superficie convenzionali”), cui si uniscono “la realizzazione di adeguati servizi igienici” e “l’accessibilità alle strutture anche da parte di disabili”⁵³. Le prescrizioni sono poste a tutela di interessi pubblici affidati alla cura delle Regioni, e sono in sé ragionevoli⁵⁴; ma può ben accadere che, per la

⁵¹ Art. 72, comma 7, lett. c), l. reg. Lombardia 12/2005 (nel testo della l. reg. 2/2015). Per il Veneto v. l’art 31-ter, comma 1, lett. c), l. reg. 23 aprile 2004, n. 11, aggiunto dalla l. reg. 12 aprile 2016, n. 12. Per la Liguria v. l’art. 3, comma 4-bis, lett. b), l. reg. 24 gennaio 1985, n. 4, nel testo sostituito dalla l. reg. 4 ottobre 2016, n. 23.

⁵² Diversamente, in un *obiter* di TAR Lombardia, Brescia, I, sent. 1615/2016, cit., si legge che i vincoli di distanza tra luoghi di culto “corrispondono a una ragionevole finalità di omogeneizzazione”; ma non si comprende che cosa e perché dovrebbe essere omogeneizzato.

⁵³ Per la Lombardia v. l’art. 72, comma 7, lett. a), lett. b), lett. d), lett. f), l. reg. 12/2005 (nel testo della l. reg. 2/2015); per il Veneto l’art 31-ter, comma 1, lett. a), lett. b), lett. d), lett. e), l. reg. 11/2004, aggiunto dalla l. reg. 12/2016; per la Liguria l’art. 3, comma 4-bis, lett. a), lett. c), lett. d), l. reg. 4/1985, nel testo sostituito dalla l. reg. 23/2016.

⁵⁴ Non applicandosi alle attrezzature già esistenti, le nuove restrittive regolamentazioni finiscono tuttavia per ostacolare quasi esclusivamente solo la libertà di culto dei fedeli di religioni minoritarie o di recente diffusione in Italia, e rappresentano una forma di discriminazione indiretta, da scrutinare alla luce dell’art. 3 Cost. Per decisioni che hanno valutato la costituzionalità di disposizioni regionali che obbligano alla dotazione di determinati impianti e attrezzature solo i nuovi operatori economici, istituendo un regime differenziato rispetto agli operatori già presenti sul mercato, operanti in contesti e

loro assolutezza, in certe situazioni una o più di esse si rivelino eccessive, fino a tradursi nella impossibilità pratica di realizzare il luogo: ad esempio, ad un gruppo ristretto di fedeli, che disponesse di una struttura di dimensioni relativamente ampie, potrebbe essere impedito il mutamento di destinazione d'uso, per farne un luogo di culto, per la mancanza di un ampio spazio per parcheggio, nel caso non necessario⁵⁵.

In violazione palese del principio di eguaglianza⁵⁶ sono le norme che unicamente per gli enti appartenenti a confessioni diverse dalla cattolica prevedono la stipula di una “convenzione urbanistica” come condizione indispensabile per la realizzazione di attrezzature per servizi religiosi⁵⁷. Vi sono poi

condizioni analoghi, v. la sent. 298/2013, punti 16 ss., la sent. 125/2014, punto 3.1, la sent. 105/2016.

⁵⁵ Ancora: la legge ligure citata alla nota 53 vuole che le strade di collegamento siano dimensionate in modo “da non congestionare il traffico pedonale e motorizzato nel momento di maggior affluenza di fruitori alla struttura”: con tale norma, un picco di presenze (misurato come?), che si verifichi una volta all'anno in occasione di una particolare ricorrenza religiosa, viene assunto a metro per la misurazione del fabbisogno ordinario di dotazione (e si ricordi che i picchi di presenze in occasione di festività della religione maggioritaria in Italia sono invece - e a ragione, dal punto di vista costituzionale - gestiti in via amministrativa, mediante temporanee limitazioni della circolazione, come del resto avviene spesso in occasione del compimento di molti riti liturgici, quali processioni o funerali). Interessante notare che Corte EDU, II, sent. 24 maggio 2016, ric. n. 36915/10 e n. 8606/13, cit., ha ritenuto in violazione dell'art. 9 Cedu l'impedimento ad aprire un luogo di culto, derivante (anche) dalla previsione urbanistica che per esso richiedeva come requisito la superficie minima di 2500 mq.

⁵⁶ A. GUAZZAROTTI, *Diritto al luogo di culto ed eguaglianza tra Confessioni religiose*, cit., 600 s.

⁵⁷ V. art. 70, comma 2-ter, l. reg. Lombardia 12/2005 (aggiunto dalla l. reg. 2/2015); art. 31-ter, comma 3, l. reg. Veneto 23 aprile 2004, n. 11 (aggiunto dalla l. reg. 12 aprile 2016, n. 12). Secondo TAR Lombardia, Brescia, I, sent. 1176/2013, cit., la stipula di una convenzione deve ritenersi richiesta per realizzare opere con “contributi e provvidenze” pubblici; per la Corte (sent. 63/2016, punto 6; sent. 67/2017, punti 3.2-3.3) la convenzione “deve essere ispirata alla finalità, tipicamente urbanistica, di assicurare lo sviluppo equilibrato e armonico dei centri abitati”. Acute critiche alla necessità della convenzione, vista comunque come una forma di controllo amministrativo sull'esercizio del culto, sono argomentate da A. LORENZETTI, *La nuova legislazione lombarda sugli edifici di culto*, cit., 13 ss. Merita di essere segnalato che una parte della giurisprudenza amministrativa vede nella convenzione, come nel permesso di costruire di cui subito nel testo, strumenti utili a rendere meno rigida la disciplina sulla pianificazione delle attrezzature religiose: per esemplificare, a parcheggi e viabilità insufficienti (secondo regole generali), si può supplire mediante limitazioni al numero dei fedeli che possono accedere al luogo di culto, definite nell'ambito della convenzione e del permesso di costruire (v. TAR Lombardia, Brescia, I, ord. 2228/2015, cit.; TAR Lombardia, Brescia, I, sent. 8 marzo 2016, n. 344).

le disposizioni edilizie che, in deroga a regole generali, assoggettano a permesso di costruire, in luogo di altri più agilmente conseguibili titoli edilizi, ogni mutamento di destinazione di uso, il quale sia volto a realizzare un luogo di culto; sono norme la cui costituzionalità è dubbia, nella parte in cui si applicano anche al caso in cui la nuova destinazione non determina alcun aggravio del c.d. carico urbanistico⁵⁸.

Si possono ricordare ancora - ma non da ultimo per rilevanza - le ampie definizioni di “attrezzature per servizi religiosi”, per effetto delle quali sono assoggettate a rigida disciplina vincolistica pure edifici, il cui collegamento con la religione è del tutto influente rispetto agli interessi urbanistici affidati alla cura della Regione⁵⁹. Ad esempio, se può essere ragionevole considerare le esigenze abitative dei ministri di culto ai fini del dimensionamento degli spazi per servizi religiosi nella pianificazione urbanistica, è arduo dare fondamento ragionevole alla previsione per cui la abitazione di un ministro di culto si possa avere unicamente nelle zone destinate dalla pianificazione alle attrezzature religiose, o alla norma che

⁵⁸ Questioni di legittimità su norme del genere sono state sbrigativamente ritenute infondate da Cons. St., IV, sent. 5778/2011, cit., ma i dubbi continuano a riproporsi, e la Corte potrebbe essere presto chiamata ad occuparsene (cfr. TAR Milano, II, decreto 11 marzo 2020, n. 298, con riferimento all'art. 52, comma 3-bis, e all'art. 71, n. 1, lett. c-bis), l. reg. Lombardia 12/2005). Sui numerosi parametri, costituzionali e interposti, che vengono in rilievo nella valutazione delle disposizioni regionali sul mutamento di destinazione d'uso, v. A. AMBROSI, *Edilizia di culto e potestà legislativa regionale*, cit., 241 ss.

⁵⁹ Cfr. art. 71 l. reg. Lombardia 12/2005 (nel tempo più volte modificato); art. 31-bis l. reg. Veneto 11/2004, introdotto dalla l. reg. 12/2016 (l'art 31-ter, comma 2, aggiunge che “[l]o strumento urbanistico comunale sottopone alla disciplina di cui al comma 1 [che per gli edifici religiosi vuole strade adeguate, parcheggi, distanze, etc.] anche le aree scoperte destinate o utilizzate per il culto, ancorché saltuario”); art. 2 l. reg. Liguria 4/1985, come modificato dalla l. reg. 23/2016. Per riferimenti sul problema della nozione di “luogo di culto” v. ora A. LO CALZO, *Il diritto ad un luogo di culto*, cit., 34 ss. Non tutte le considerazioni svolte in precedenza, e imperniate sull'art. 19 Cost., valgono evidentemente per ogni ‘luogo’ che le disposizioni regionali equiparano, ai più diversi fini, ai ‘luoghi di culto’ (con la avvertenza che la nozione di ‘luogo di culto’ rilevante ai fini delle norme costituzionali dovrebbe essere pensata anche tenendo conto di ciò che le varie religioni considerano tale: A. BETTETINI, *La condizione giuridica dei luoghi di culto tra autoreferenzialità e principio di effettività*, in *Quad. dir. pol. eccl.* 2010, 15 ss.). Della costituzionalità di alcune delle disposizioni regionali che accomunano nella medesima disciplina ‘luoghi di culto’ ed altri spazi si può comunque dubitare alla stregua di differenti parametri, quali il principio di ragionevolezza, l'art. 20 Cost., i principi fondamentali della materia “governo del territorio” (e un esempio è subito nel testo).

esige il permesso di costruire quando si voglia mutare l'uso di un appartamento da abitazione di una persona qualsiasi ad abitazione di un ministro di culto⁶⁰.

Ulteriori ostacoli alla libertà di culto derivano dalle incertezze normative concernenti i soggetti che possono concorrere alla distribuzione delle aree destinate alle attrezzature religiose, e i criteri di riparto da applicare.

Emblematica, per entrambi i profili, è la vicenda nella quale si inserisce, mediante il rinvio alla Corte, il TAR per la Lombardia con la citata sentenza n. 2227 dell'8 ottobre 2018. La legge regionale n. 12 del 2005, nell'individuare i destinatari della disciplina, in più punti si riferisce agli "enti delle confessioni religiose"⁶¹. Su tale base, il Comune varesino ad un certo punto rigetta l'istanza, che era stata presentata per ottenere la individuazione di una area per un edificio di culto, con l'argomento che la Associazione richiedente non può in senso proprio essere considerata ente di una confessione religiosa, non avendo tra l'altro ottenuto il riconoscimento giuridico ai sensi della l. 24 giugno 1929, n. 1159 ("Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato [...]"); e a superare provvisoriamente il diniego si è resa necessaria una ordinanza cautelare dello stesso TAR, confermata dal Consiglio di Stato su appello del Comune⁶².

Quanto ai criteri per la distribuzione di spazi tra i fedeli delle diverse religioni, la sentenza della Corte costituzionale n. 254 ritiene necessario ricordare, ancora una volta⁶³, che "[n]aturalmente, nel destinare spazi pubblici alle sedi di attività di culto delle diverse confessioni, regioni e comuni devono tener conto della loro presenza nel territorio di riferimento, dal momento che, in questo contesto, il divieto di discriminazione «non vuol dire [...] che a tutte le confessioni debba assicurarsi un'eguale porzione dei contributi o degli spazi disponibili: come è naturale allorché si distribuiscano utilità limitate, quali le sovvenzioni pubbliche o la facoltà di consumare suolo, si dovranno valutare tutti i pertinenti interessi pubblici e si dovrà dare adeguato rilievo all'entità della presenza sul territorio dell'una o dell'altra confessione, alla rispettiva consistenza e incidenza sociale e alle esigenze di culto riscontrate nella popolazione» (sentenza n. 63 del 2016)"⁶⁴.

⁶⁰ Come parrebbe prevedere il combinato disposto dell'art. 71, comma 2, lett. b), dell'art. 72 e dell'art. 52 l. reg. Lombardia 12/2005, nella lettura risultante da Cons. Stato, IV, sent. 5778/2011, cit.

⁶¹ Art. 70, commi 2, 2-bis, 2-ter; art. 71, comma 3; art. 72, comma 1; art. 73, comma 2.

⁶² TAR Lombardia, Milano, II, ord. 20 gennaio 2017, n. 112, e Cons. St., IV, ord. 5 maggio 2017, n. 1885. Sul tema dei soggetti che possono concorrere al riparto degli spazi v. anche TAR Lombardia, Brescia, I, sent. 1176/2013, cit.

⁶³ Come già avevano fatto, negli stessi termini, la sent. 63/2016, punto 4.2, e la sent. 67/2017, punto 2.2.

⁶⁴ Punto 6.

Il rischio è quello di dare forza - con la applicazione di tali criteri⁶⁵ - al principio maggioritario, in contrasto con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2, Cost., il quale vuole piuttosto che si sostengano le religioni più deboli economicamente e socialmente⁶⁶.

Si tratta poi di criteri che implicano una troppo ampia discrezionalità nella individuazione dei dati da assumere per il loro impiego, discrezionalità che talora degenera in arbitrio. Ad esempio, in dichiarato svolgimento delle indicazioni date dalla Corte nella sentenza n. 63 del 2016⁶⁷, il provvedimento del Comune varesino,

⁶⁵ Che - presi singolarmente - non sono una invenzione della Corte, ma sono da attribuire alla prima legislazione regionale sulla edilizia di culto. Così, il criterio della "presenza organizzata [della confessione] nell'ambito" del comune, da impiegare al fine di selezionare chi può chiedere la disponibilità di spazi, e quello della distribuzione delle aree "proporzionalmente alla [rispettiva] consistenza" delle confessioni, sono stati previsti dagli artt. 1 e 3 l. reg. Abruzzo 16 marzo 1988, n. 29; il successivo art. 5 introduceva il criterio della rispettiva "incidenza sociale", in aggiunta ai primi, solo ai fini del riparto del finanziamento pubblico derivante da una quota degli oneri di urbanizzazione (la sent. 195/1993, annullando altra disposizione della stessa legge regionale, utilizza queste previsioni nella propria argomentazione, senza pronunciarsi su di esse). Anche la l. reg. Lombardia 9 maggio 1992, n. 20, distingueva: ai fini dell'accesso alle aree richiedeva solo che le confessioni (con intesa: limitazione dichiarata incostituzionale dalla sent. 346/2002) avessero una "presenza organizzata nell'ambito dei comuni"; per quanto invece concerneva il riparto dei contributi, si prevedeva che fosse data "priorità alle opere di restauro e di risanamento conservativo del patrimonio artistico-architettonico esistente" (art. 4). Per quanto riguarda la giurisprudenza della Corte, è solo a partire dalla sent. 63/2016 che si ha la valorizzazione congiunta dei criteri riportati nel testo, utilizzabili insieme "allorché si distribuiscano utilità limitate, quali le sovvenzioni pubbliche o la facoltà di consumare suolo"; con tali indicazioni, la Corte tacitamente fa propri i criteri di riparto tanto delle aree quanto dei contributi, previsti in modo sostanzialmente identico per entrambe le evenienze dal testo originario della l. reg. Lombardia 12/2005 (v., rispettivamente, art. 72, comma 4, e art. 73, comma 3), mentre la dichiarazione di incostituzionalità pronunciata dalla stessa sentenza n. 63, per quanto ora interessa, riguarda solo i requisiti preliminari che occorre possedere per poter aspirare ad ottenere le aree, introdotti dalla novella di cui alla l. reg. 2/2015. La scelta politica di una Regione è stata trasformata dalla Corte in indirizzo rivolto a tutte le autonomie.

⁶⁶ Su tale rischio v. F. RIMOLI, *Laicità, eguaglianza, intese: la Corte dice no agli atei (pensando agli islamici)*, in *Giur. cost.* 2016, 641. Il collegamento tra misure agevolative ed effettività della libertà di religione, nella prospettiva indicata dal secondo comma dell'art. 3 Cost., è presente da tempo nella stessa giurisprudenza costituzionale (v. sent. 195/1993, punto 7). Una valutazione non negativa dei criteri indicati dalla Corte è in A. LO CALZO, *Il diritto ad un luogo di culto*, cit., 49 ss.

⁶⁷ Richiamata da TAR Lombardia, Milano, II, ord. 112/2017, cit., nel definire i termini, secondo i quali il Comune avrebbe dovuto riesaminare la istanza della Associazione diretta alla individuazione di una area da destinare ad attrezzatura religiosa.

impugnato nel giudizio di cui alla sentenza del TAR n. 2227⁶⁸, misura la presenza e la consistenza del gruppo che chiede il luogo di culto attraverso il numero degli appartenenti alla Associazione (fotografato in diversi momenti temporali, per coglierne la variazione), la percentuale di essi rispetto agli abitanti del comune, il conseguente confronto con la presenza percentuale di fedeli di quella confessione nel resto del Paese; e allo scopo opera pure penetranti controlli e valutazioni sul libro degli associati, sulle modalità di tenuta del medesimo, sulla residenza effettiva dei componenti il gruppo, e così via⁶⁹. Quanto alla “incidenza sociale”, per la amministrazione comunale si deve avere riguardo a “richieste per manifestazioni o riunioni in luoghi pubblici” presentate in anni precedenti dai richiedenti, con la conseguenza di negare che vi sia “una presenza “attiva” (e, quindi, un “radicamento”) degli aderenti all’Associazione in ambito locale” nel caso in cui manifestazioni non vi siano state.

La ripulitura della disciplina regionale ad opera di pronunce della Corte costituzionale è impresa ardua e defaticante, talora frustrante, per le strettoie del giudizio di costituzionalità, e per un certo atteggiamento della stessa Corte, la quale non sembra disponibile a dare rilievo al quadro complessivo nel quale si inseriscono le singole questioni sottoposte al suo giudizio⁷⁰. A proposito della

⁶⁸ Delib. Cons. com. Sesto Calende 20 settembre 2017, n. 39, reperibile nel sito internet dell’ente locale.

⁶⁹ Non va taciuto, peraltro, che la definizione dei criteri di misurazione della consistenza dei diversi gruppi religiosi rappresenta realmente un problema, nessuno essendo tenuto a manifestare se abbia una fede religiosa, quale essa eventualmente sia, a quale confessione in ipotesi appartenga. Le indicazioni che vengono dalla prassi, anche quando non pregiudizialmente ostili alle religioni di minoranza, lasciano fortemente perplessi. A esempio, agli effetti del riparto dei contributi per l’edilizia di culto, il Comune di Milano, “in assenza di dati ufficiali sull’appartenenza religiosa”, ricorre “a indicatori indiretti, quali il numero degli edifici adibiti al culto delle diverse confessioni, l’incidenza dei funerali religiosi cattolici sul totale, la ripartizione dell’8 per mille in sede di dichiarazione dei redditi, un’indagine statistica condotta dall’Area Gestione ed Integrazione Dati - Unità Statistica sull’appartenenza religiosa della popolazione residente a Milano”, indagine che - condotta annualmente “sui dati dell’anagrafe comunale” - porterebbe a definire percentuali di “cittadini residenti a Milano che hanno dichiarato un’appartenenza religiosa”, distinguendo tra “Chiesa Cattolica” e “altre confessioni” (cfr. Delib. Giunta com. Milano 22 novembre 2019, n. 2028; questa, e le numerose altre deliberazioni precedenti in materia, dello stesso tenore, e tutte reperibili nel sito internet dell’ente, lasciano nel mistero da quali dati dell’anagrafe si possa risalire ad una appartenenza religiosa).

⁷⁰ Indicativa è la dichiarazione di inammissibilità della questione sollevata sull’art. 72, comma 4, ultimo periodo, l. reg. Lombardia 12/2005 (nel testo introdotto con la l. reg. 2/2015), il quale, nel disciplinare il procedimento di formazione del PAR, stabilisce che “[r]esta ferma la facoltà per i comuni di indire referendum nel rispetto delle previsioni

giurisprudenza che si sta formando sul rapporto tra libertà di culto e legislazione regionale nella materia del “governo del territorio”, può forse ripetersi quanto si è osservato circa il controllo operato dalla Corte sulla legislazione relativa alla emigrazione da paesi extracomunitari: che “[l]a Corte non si è opposta frontalmente a questa legislazione, ma ha operato, per così dire, per vie interne, correggendo, eliminando o aggiungendo, interpretando”, con giurisprudenza che è esempio “di come i principi costituzionali possano trasformare una normativa fondata su premesse culturali in contrasto con la Costituzione, senza smantellarla ma plasmandola, *per quanto possibile*, nel segno della civiltà giuridica”⁷¹. E lo stesso vale per l’opera di adeguamento delle varie discipline ai principi costituzionali talora svolta dalla giurisprudenza amministrativa⁷².

Ai fini dell’adeguamento sarebbe senz’altro utile una disciplina statale⁷³, riconducibile almeno alla materia del “governo del territorio”⁷⁴, la quale potrebbe talora determinare la abrogazione diretta delle norme regionali preesistenti in contrasto con essa, e renderebbe più sicure impugnative in via principale e ordinanze di rinvio alla Corte da parte dei giudici comuni.

Non sembra che il Parlamento si stia muovendo in tal senso. Limitando la ricerca alle legislature XVII e XVIII (dal 2013 ad oggi)⁷⁵, anche le iniziative

statutarie e dell’ordinamento statale”. La previsione era stata censurata perché consentirebbe che la destinazione di determinate aree a edilizia di culto risulti «subordinata a decisioni espressione di maggioranze politiche o culturali o altro»; per la sent. 63/2016, punto 9, invece, la disposizione è “meramente ricognitiva, priva di «autonoma forza precettiva»”. La pronuncia non tiene in alcun conto né i lavori preparatori (v. REGIONE LOMBARDIA - X LEGISLATURA - ATTI CONSILIARI, *Resoconto* della seduta n. 77 del 27 gennaio 2015, pp. 27, 41, 58, 60, 63, 78), né la circostanza che, in fatto, la disposizione ha consentito e consente comunque ai comuni di rinviare le determinazioni sui luoghi di culto, lasciando agli interessati l’onere del ricorso giurisdizionale. Si è poi già ricordato, alla nota 48, come la Corte abbia salvato disposizioni regionali, le quali possono prestarsi ad applicazioni che discriminano tra le diverse fedi religiose, o che ostacolano la libertà di culto, rinviando ai comuni rimedi giurisdizionali nei confronti dei singoli atti applicativi.

⁷¹ G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*. I, cit., 228 (corsivo aggiunto).

⁷² Indicazioni alle note 15 e 40, e testo corrispondente.

⁷³ La necessità di norme statali capaci di indirizzare le discipline regionali e locali è diffusamente avvertita: A. LO CALZO, *Il diritto ad un luogo di culto*, cit., 64 s.

⁷⁴ Quanto alle competenze sulla urbanistica spettanti a Regioni e Province autonome, occorrerebbe poi argomentare che le norme statali esprimono il principio fondamentale della materia concretizzano, per le autonomie differenziate, il limite delle norme di riforma economico-sociale, o dell’interesse nazionale.

⁷⁵ E trascurando i numerosi disegni e progetti di legge, rimasti alla fase della iniziativa, diretti a comprimere pesantemente, distinguendo anche tra confessioni con e senza intesa, la possibilità di aprire luoghi di culto, e a sottoporre a controllo pubblico l’attività svolta al

legislative più attente alla libertà di religione prevedono interventi scarsamente incisivi, con riferimento al quadro problematico della edilizia di culto, cui si è fatto cenno⁷⁶. E lo stesso si può osservare, sotto certi profili, per ipotesi di regolamentazione elaborate in sede scientifica. Il riferimento d'obbligo è alla *Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, recentemente avanzata da un gruppo di lavoro della Fondazione ASTRID⁷⁷. L'“accesso” al luogo di culto è qui normato dall'art. 10. Le disposizioni si limitano però in parte alla riformulazione di principi costituzionali, come modellati dalla giurisprudenza della Corte: ciò è da dire per il comma 1, per il quale “[c]ondizione essenziale della libertà di culto garantita a tutti dalla Costituzione è la disponibilità di luoghi per l'esercizio del culto”, e per il comma 2, là dove vincola “gli enti territoriali competenti, attraverso gli strumenti urbanistici”, e “[n]el rispetto del pluralismo e del dovere d'imparzialità”, ad assicurare “la previsione di spazi idonei” alla realizzazione di luoghi di culto”. Tali disposizioni possono essere considerate innovative solo enfatizzando il ruolo che la legislazione ordinaria comune può avere nel diffondere la conoscenza di norme costituzionali⁷⁸.

loro interno: v. ad es., tra i tanti, *Atto Camera* n. 486 del 22 marzo 2013, *Atto Camera* n. 1570 dell'11 settembre 2013, *Atto Senato* n. 2142 del 19 novembre 2015, e *Atto Senato* n. 668 del 17 luglio 2018, nei quali - nel contesto di disposizioni sui “culti ammessi” - non si ha ritengo di ipotizzare una autorizzazione regionale alla costruzione o ristrutturazione di un edificio di culto (anche quando risultante dal mero mutamento di destinazione d'uso), “previa approvazione da parte della popolazione del comune interessato espressa mediante referendum”. Sulla stessa linea si pone la proposta di legge *Atto Camera* n. 2976-A, arrivata al voto in Aula (abbinata ad altre), ma respinta con la approvazione di una pregiudiziale di costituzionalità nella seduta del 28 novembre 2017: si voleva tra l'altro istituire un “registro pubblico delle moschee”, l'iscrizione nel quale era soggetta ad una serie di stringenti condizioni, ed implicava pure che “[i]l prefetto, mediante gli organi di pubblica sicurezza, vigila[sse] sullo svolgimento delle attività compiute all'interno della moschea [...]”. Da segnalare che numerose previsioni di questi progetti statali precedono o seguono identiche o analoghe disposizioni contenute nelle leggi delle Regioni Lombardia, Veneto e Liguria, alle quali si è fatto sopra riferimento.

⁷⁶ Salvo errori, per il periodo considerato gli atti rilevanti in tal senso sono il d.d.l. *Atto Senato* n. 1631 del 23 settembre 2014 (poi ritirato dal proponente), il p.d.l. *Atto Camera* n. 2939 del 6 marzo 2015, il p.d.l. *Atto Camera* n. 4650 del 20 settembre 2017, il p.d.l. *Atto Camera* n. 4667 del 28 settembre 2017. Complessivamente, e in sintesi, queste iniziative (rimaste tali pure esse) si prestano agli stessi rilievi subito svolti nel testo sulla proposta ASTRID.

⁷⁷ Cfr. R. ZACCARIA, S. DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS, R. MAZZOLA (a cura di), *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, Quaderni Astrid, il Mulino, Bologna 2019.

⁷⁸ Per la valorizzazione di tutto l'art. 10 v. invece N. MARCHEI, *La legge «cornice» sul diritto alla disponibilità di un luogo destinato al culto pubblico*, in R. ZACCARIA, S.

Nuovo sarebbe forse il vincolo, posto sempre dal comma 2 dell'art. 10, a tenere conto, nel dimensionamento delle attrezzature religiose, delle "specifiche esigenze culturali della popolazione fatte presenti dalle competenti autorità religiose". È stato invero notato che la previsione metterebbe fuori gioco i criteri quantitativi, risultanti dalle normative regionali ai fini dell'accesso e della distribuzione delle risorse, e come si è visto avallati dalla Consulta⁷⁹.

Senz'altro più incisivo sarebbe invece il comma 3, stando al quale "[i]l perseguimento del fine di religione o di culto non può costituire motivo di discriminazione in relazione al mutamento della destinazione d'uso di edifici già esistenti, nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti e della normativa in tema di igiene e di sicurezza": tale previsione, alla quale sarebbe senz'altro da riconoscere la natura di principio fondamentale della materia, importerebbe la abrogazione di norme regionali precedenti, e la incostituzionalità di norme regionali successive, che con essa contrastassero⁸⁰. Ma questo sarebbe tutto.

Nel marzo 1848, l'art. 24 dello Statuto Albertino stabiliva solennemente che «[t]utti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge. Tutti godono egualmente i diritti civili e politici, e sono ammissibili alle cariche civili e militari, salve le eccezioni determinate dalle leggi». Appena tre mesi dopo, fu necessario farvi seguire la l. 19 giugno 1848, n. 735: la quale, "al fine di vincere le tenaci resistenze degli apparati pubblici ad applicare il principio d'uguaglianza a israeliti e valdesi, «volendo [come recita il preambolo] togliere ogni dubbio sulla capacità civile e politica dei cittadini che non professano la religione cattolica», nel suo articolo unico - d'interpretazione autentica dell'art. 24 surricordato - sanciva in forma espressa che le discriminazioni vietate non erano soltanto quelle connesse al titolo o al grado della persona: anche «la differenza di culto non forma eccezione al godimento dei diritti civili e politici ed all'ammissibilità alle cariche civili e militari»⁸¹. Da allora, nemmeno in Italia il percorso per una piena eguaglianza nel godimento della libertà di coscienza e di religione si è mai definitivamente e per tutti compiuto.

DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS, R. MAZZOLA (a cura di), *La legge che non c'è*, cit., 325 ss.

⁷⁹ N. MARCHEI, *La legge «cornice»*, cit., 320 ss. Il risultato è conseguibile solo intendendo il criterio delle "specifiche esigenze culturali" come l'unico ed esclusivo principio vincolante; ma il testo proposto non depone univocamente in tal senso.

⁸⁰ V. pure N. MARCHEI, *La legge «cornice»*, cit., 320 ss.

⁸¹ È il richiamo storico con il quale si inizia G. CASUSCELLI, «*Volendo togliere ogni dubbio...*», in R. ZACCARIA, S. DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS, R. MAZZOLA (a cura di), *La legge che non c'è*, cit., 261.